

Centro Universitário de Brasília – UniCEUB
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento – ICPD
Programa de Mestrado e Doutorado

THIAGO CÍCERO SERRA LYRIO

**POLÍTICAS PÚBLICAS E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL:
rumos para sua efetivação**

BRASÍLIA - DF

2021

THIAGO CÍCERO SERRA LYRIO

**POLÍTICAS PÚBLICAS E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL:
rumos para sua efetivação**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito no Programa de Mestrado e Doutorado do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Liziane Paixão
Silva Oliveira

**BRASÍLIA - DF
2021**

THIAGO CÍCERO SERRA LYRIO

**POLÍTICAS PÚBLICAS E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL:
rumos para sua efetivação**

Dissertação de Mestrado apresentado ao Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD) como pré-requisito para obtenção de Título de Mestre em Políticas Públicas, Estado e Desenvolvimento, aprovada em ____/____/_____, pela banca examinadora constituída pelos professores:

Prof.^a Dr.^a Liziane Paixão Silva Oliveira
Orientadora

Prof. Dr. Paulo Afonso Cavichioli Carmona
Coorientador

Prof.^a Dr.^a Flávia Moreira Guimarães Pessoa
Examinadora Externa

Dedico aos meus amados pais e irmãos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, ao Espírito Santo e a Jesus Cristo pela vida.

Agradeço aos meus pais Alceu e Carmen, à minha irmã Adriana e ao meu irmão Marco por todo amor, ensinamento e apoio que sempre deram para mim. Vocês são a prova da graça de Deus na Terra.

Agradeço à Querida Professora e Amiga Liziane a quem muito estimo, que com atenção, orientação, simpatia e paciência acompanhou todo este processo.

Agradeço ao Professor e Amigo Paulo Carmona, exemplo de caráter, pelas orientações.

“Como poderei retribuir ao SENHOR todos os seus benefícios para comigo?”

Salmos 116:12

RESUMO

A atividade agropecuária, dada a sua grande relevância econômica, tem sido estudo de políticas específicas de fomento, o que demonstra uma atenção incessante em encontrar aprimoramentos neste ramo. O presente trabalho visa, primordialmente, analisar no cenário nacional, os aspectos das Políticas Públicas no que tange à Regularização Fundiária Rural e Reforma Agrária, tendo como ênfase as atuações dos atores sociais Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e os serviços de registro de imóveis para a efetivação da função social da propriedade, no aproveitamento racional e adequado do lote e na utilização adequada dos recursos naturais e; do princípio da dignidade humana. Foi examinado se o direito à propriedade, o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas foram alcançados com a implementação da regularização fundiária rural ou se o atual modelo de Reforma Agrária está comprometido com interesses capitalistas, maculando o nobre objetivo clássico de se promover justiça social no campo. Para tanto, foi realizado um estudo das metamorfoses que a Reforma Agrária teve desde o período do Regime Militar (1964) até hodiernamente. Foi constatado que o Brasil está progredindo, mesmo que não da maneira e na velocidade que poderia, na efetivação dessa regularização. Verificou-se que o Incra e os Registros de Imóveis contribuem satisfatoriamente para a efetivação da Regularização Fundiária Rural e que o direito à propriedade, à moradia digna, à dignidade humana e a redução da pobreza e da desigualdade social são respeitados nessa regularização, observando-se destarte, a função social da propriedade. No aspecto metodológico, foram utilizados os métodos dedutivo e o monográfico, e como técnicas de pesquisa a documental e a bibliográfica; foram analisadas também a empírico documental e normativa.

Palavras-Chave: Políticas Públicas; Política Agrícola; Regularização Fundiária Rural; Reforma Agrária; Incra; Ofício de Registro de Imóveis

ABSTRACT

Agricultural activity, given its great economic relevance, has been the study of specific promotion policies, which demonstrates an unremitting attention in finding improvements in this field. The present work aims, primarily, to analyze, in the national scenario, the aspects of Public Policies with regard to Rural Land Regularization and Agrarian Reform, with emphasis on the actions of the social actors National Institute of Colonization and Agrarian Reform (Incra) and the services of registration of properties for the realization of the social function of the property, for the rational and appropriate use of the lot and for the proper use of natural resources; of the principle of human dignity. It was examined whether the right to property, the social right to decent housing and adequate living conditions were achieved with the implementation of rural land regularization or whether the current model of Agrarian Reform is committed to capitalist interests, tarnishing the noble classic objective of promote social justice in the countryside. To this end, a study of the metamorphoses that the Agrarian Reform had since the period of the Military Regime (1964) until today has been carried out. It was found that Brazil is making progress, even if not in the manner and at the speed that it could, in the realization of this regularization. It was found that Incra and the Property Registry contribute satisfactorily to the implementation of Rural Land Regularization and that the right to property, decent housing, human dignity and the reduction of poverty and social inequality are respected in this regularization, observing if so, the social function of property. In the methodological aspect, the deductive and monographic methods were used, and the documentary and bibliographic research techniques were used; were also analyzed the documentary and normative empirical.

Keywords: Public Policies; Agricultural Policy; Rural Land Regularization; Land reform; Incra; Property Registration Office

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1: POLÍTICAS PÚBLICAS	22
1.1 Políticas Públicas: aspectos gerais	22
1.2 O direito à propriedade como garantidor da dignidade da pessoa humana	27
1.2.1 Aspectos iniciais	27
1.2.2 Dignidade da pessoa humana	29
1.2.3 Função social da propriedade.....	34
1.2.4 Cidadania e Erradicação da pobreza.....	40
1.3 Necessidade da Política Pública de regularização fundiária para redução das desigualdades e garantia do direito à propriedade	42
CAPÍTULO 2: ATORES SOCIAIS E SUA ATUAÇÃO NA EFETIVIDADE DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	52
2.1 Incra	52
2.2 Ofícios de Registro de Imóveis	57
CAPÍTULO 3: POLÍTICA PÚBLICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL- EVOLUÇÕES E DESAFIOS	69
3.1 Direito Agrário	69
3.2 Reforma Agrária	71
3.3 Lei n. 8629/93, Lei n. 13465/2017, Decreto n. 9311/2018, Lei n. 11952/2009 e Decreto n. 10592/2020. Aspectos e relevâncias	100
CONSIDERAÇÕES FINAIS	118
REFERÊNCIAS	121

TABELAS

Tabela 1- Perfil de utilização de terras no Brasil	74
Tabela 2- Projeção de crescimento da produção agrícola – produtos selecionados (mil toneladas)	75
Tabela 3: Participação por período. 1985-2015.....	88

GRÁFICOS

Gráfico 1- Participação Percentual do Agronegócio no PIB do Brasil (%).....	72
Gráfico 2- Valores do PIB do Agronegócio Brasileiro, 1994 a 2011 (milhões reais).....	72
Gráfico 3- Evolução da produção de grãos e da área plantada no Brasil (milhões de toneladas, milhões de hectares)	73
Gráfico 4: Escada de reformas das políticas agrárias do Banco Mundial	82
Gráfico 5: BRASIL - Projetos de Assentamentos Rurais criados no período de 1985-2016.	84
Gráfico 6: BRASIL – Número de famílias assentadas x títulos de posse concedidos de 2007-2016.	85
Gráfico 7: BRASIL - Dados orçamentários sobre a Reforma Agrária de 2013 a 2018* (em milhões R\$)	85
Gráfico 8: Área desapropriada para fins de reforma agrária (em hectares) / Área utilizada para assentamentos do programa de reforma agrária (em hectares) .	86
Gráfico 9: Evolução do crédito agropecuário nos governos Lula e Dilma (em bilhões de reais)	90
Gráfico 10 – Invasões de imóveis rurais – 1996-2011	92

GLOSSÁRIO DE SIGLAS E ABREVIações

ADI	– Ação Direta de Inconstitucionalidade
ART	– Anotação de Responsabilidade Técnica
Art.	– artigo
BIRD	– Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
CAR	– Cadastro Ambiental Rural
CCIR	– Certificado de Cadastro de Imóvel Rural
CCU	– Contrato de Concessão de Uso
CDN	– Conselho de Defesa Nacional
CDRU	– Concessão de Direito Real de Uso
Cepea	– Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada
CF	– Constituição Federal
CNA	– Confederação da Agricultura e Pecuária
Conab	– Companhia Nacional de Abastecimento
CONTAG	– Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
<i>e.g.</i>	– <i>exempli gratia</i>
EC	– Emenda Constitucional
Embrapa	– Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ES	– Espírito Santo
FHC	– Fernando Henrique Cardoso
Funai	– Fundação Nacional do Índio
ICMS	– Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
Incra	– Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
ITBI	– Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
ITR	– Imposto Territorial Rural
Km	– quilômetros
MAPA	– Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MDA	– Ministério do Desenvolvimento Agrário
MIRAD	– Ministério da Reforma Agrária e do Desenvolvimento Agrário
MP	– Medida Provisória
MST	– Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MT	– Mato Grosso
n.	– número
PIB	– Produto Interno Bruto
PNRA	– Plano Nacional de Reforma Agrária
PR	– Partido da República
PT	– Partido dos Trabalhadores
Sigef	– Sistema de Gestão Fundiária
SNCR	– Sistema Nacional de Cadastro Rural
SNPA	– Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária
STF	– Supremo Tribunal Federal
TD	– Título de Domínio
TDA	– Título da Dívida Agrária
UDR	– União Democrática Ruralista
UMC	– Unidade Municipal de Cadastro
USP	– Universidade de São Paulo

INTRODUÇÃO

A questão da regularização fundiária rural, do acesso a terra e da justiça social no campo são ricos temas não apenas pelo fascínio que o assunto desperta em mim, como também pelo fato de, na função de Registrador Imobiliário Titular Concursado, na Comarca de Tabaporã (MT) e como Registrador Imobiliário Interino, nomeado por portaria do Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, na Comarca de Porto dos Gaúchos (MT), trabalhar diariamente na prática com esse tema. Na Comarca de Tabaporã (MT), foi realizada há cinco anos, uma gigantesca e bem sucedida regularização fundiária rural, com a participação do Poder Judiciário de Mato Grosso, do Registro Imobiliário e do Incra, de uma área de mais de 64.000 hectares resultando na distribuição de 1.030 lotes para assentados. Para se ter uma ideia do tamanho dessa área, o Parque da Cidade de Brasília, Dona Sarah Kubitschek, abrange um espaço de 420 hectares, ou seja, a área da regularização realizada nessa comarca matogrossense equivale a 152 Parques da Cidade de Brasília. Poder conciliar o trabalho realizado na prática com o estudo mais aprofundado e adquirido junto aos Doutos Professores no Mestrado é um privilégio...

É preceito consabido a louvável atribuição da função social da propriedade em um Estado Democrático de Direito. Ela é cumprida na esfera rural quando a propriedade atende os requisitos de: aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.¹

Em nosso país com profundas mazelas de desigualdades sociais, quando se fala em distribuição de terras no âmbito rural o resultado não é diferente. Convivemos com a amarga realidade do contraste de grandes latifúndios e uma contingente massa sem acesso a um diminuto pedaço de terra para poder sustentar sua família e a si próprio.

A Constituição de 1988 dispõe em seu Título VII, Capítulo III sobre a política agrícola e fundiária e a reforma agrária. As políticas públicas, como expressão da ação da Administração Pública no escopo de concretizar os direitos positivados na

¹ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 31 out. 2018. Art. 186.

Constituição, devem proporcionar programas que visem erradicar, ou ao menos diminuir em larga escala, essas antípodas posições apresentadas. Indigitada política pública, além de suas vantagens na área econômica, possui o condão de inclusão social do cidadão e do bem estar da família, o que vai ao encontro do basilar princípio da dignidade humana e; possibilita a exploração sustentável dos recursos naturais o que desemboca na preservação do meio ambiente saudável.

Em se tratando de políticas públicas de caráter ambiental, há necessidade de releitura das ações a serem promovidas, de forma que se levem em consideração as características intrínsecas do meio ambiente e, por conseguinte, dos seus princípios. Principalmente da prevenção e da precaução, princípios norteadores do direito ambiental e que visam impedir que danos irreversíveis acometam o meio ambiente.²

Não é realmente exato dizer que a propriedade privada, antes da era moderna, era vista como condição axiomática para admissão à esfera pública; ela era muito mais que isso. A privatividade era como que o outro lado escuro e oculto da esfera pública; ser político significava atingir a mais alta possibilidade da existência humana; mas não possuir um lugar próprio e privado significava deixar de ser humano.³

Essas medidas públicas têm como reflexo proporcionar o fim da instabilidade jurídica que acarreta a grilagem de terras e o incremento dos conflitos agrários que disseminam a violência no campo. Violência esta que é um conceito que possibilita um número infindável de abordagens - política, jurídica, antropológica, psicológica, sociológica, filosófica, etnológica - pois, em cada contexto, permite que sejam destacados aspectos sob ângulos diferentes⁴. A regularização fundiária das ocupações exercidas em lotes rurais é uma política pública de reconhecimento jurídico de uma situação de fato, garantindo àquele que preenche os requisitos legais e regulamentares o direito ao domínio da terra cultivada nos limites da Amazônia Legal⁵. A Administração Pública já dedicou mais de 13 milhões de hectares na região

² ARAÚJO JÚNIOR, Luiz Ricardo Santana de; OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva. Políticas Públicas e Meio Ambiente: O caso do mexilhão dourado. *Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo*. 2016. p.13. disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/Socioambientalismo/article/view/1621/2091>. Acesso em: 19 ago. 2020.

³ ARENDT, Hannah. *A condição humana*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007. p. 74.

⁴ CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Violência x cidade. O papel do direito urbanístico na violência urbana*. São Paulo: Marcial Pons 2014. p. 87.

⁵ BRASIL. *EMI n. 00020/2016 MCidades MP CCPR*. Exposição de motivos da Medida Provisória n. 759, de 22 de dezembro de 2016. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf. Acesso em: 31 out. 2018.

amazônica para os fins da regularização fundiária com a estimativa de entrega de 160 mil áreas, entretantes há ainda cerca de 40 milhões de hectares de terras da União para serem destinados a pequenos agricultores.⁶

É longa a tradição da análise integrada da economia e da política social. Constituiu o eixo analítico das grandes vertentes da moderna sociologia histórica e dos estudos do desenvolvimento econômico, de Marx a Weber, a Durkheim e a Polanyi.⁷

Uma questão que se alvora é que a emissão do título de domínio ao assentado e sua família não é a conclusão para a efetividade da política pública rural. Há mais a ser feito. Corroborando esse longo processo, apresenta-se o Registro de Imóveis, (serviço concernente ao Registro Público estabelecido pela legislação civil para garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos)⁸ local onde é levado a registro o tão sonhado título de domínio do assentado e que o alçará a ter o seu direito com eficácia *erga omnes*.

A análise das funções do Oficial Registrador Imobiliário e do Incra (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) evidencia a interação destes atores sociais na política pública da regularização fundiária. Nessa esteira, almeja-se entender se a função dos Registros Públicos consolida, por meio de suas atribuições legais, a efetivação da regularização fundiária rural.

O Incra aplica as normas inerentes ao Instituto e elabora um procedimento a ser seguido quanto à seleção de possíveis beneficiários para ganhar um lote rural. Entretanto, esse procedimento pode ser excessivamente demorado (sendo uma área expressiva delongando-se por décadas) podendo acarretar em entraves para o acesso a terra. A escolha das pessoas beneficiadas pode não ser justa por má aplicação dos critérios de seleção como também por falhas e lacunas na legislação.

⁶ BRASIL. *EMI n. 00020/2016 MCidades MP CCPR*. Exposição de motivos da Medida Provisória n. 759, de 22 de dezembro de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf. Acesso em: 11 nov. 2018.

⁷ HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.) *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007. p. 29.

⁸ BRASIL. *Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973*. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm. Acesso em: 31 out. 2018. Artigo 1º.

BRASIL. *Lei n. 8.935, de 18 de novembro de 1994*. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispendo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8935.htm. Acesso em: 31 out. 2018. Artigo 1º.

Pretende-se explicar que apesar da demora na feitura dos títulos em virtude da falta de estrutura e de recursos humanos, têm sido emitidos títulos de domínio. A efetividade na implementação pode ser influenciada negativamente pela desinformação da população interessada quanto ao valor do serviço registral imobiliário, dos trâmites burocráticos e do tempo para o registro. Pretende-se expor que, na verdade, a qualificação registral é célere, não há burocracia nesse ato e o registro de título de domínio oriundo de regularização fundiária rural é gratuito. O Registro Imobiliário é efetivo na realização da política pública da regularização fundiária rural na medida em que ao registrar o título de domínio confere o acesso a terra, o direito à moradia e a possibilidade do assentado alcançar linhas de crédito junto às instituições financeiras para poder produzir e gerar riqueza em seu lote.

Pretende-se pesquisar os elementos da efetividade da política pública para a implementação da regularização fundiária rural juntamente com a função do Registro de Imóveis. De forma mais específica, os objetivos deste trabalho descrevem-se em estudar e facilitar a viabilização de: verificar as ações empreendidas para a execução da política pública da regularização fundiária rural; analisar criticamente as ações e as contribuições do Incra e do Registro Imobiliário para a implementação da regularização fundiária rural; investigar a situação fundiária do país e os avanços alcançados com a implementação da regularização fundiária rural; examinar se o direito à propriedade, o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas foram alcançados com a implementação da regularização fundiária rural.

O funcionamento eficiente da economia capitalista depende, na verdade, de poderosos sistemas de valores e normas⁹. Os grandes desafios que o capitalismo enfrenta incluem problemas de desigualdade e de “bens públicos” (bens que as pessoas compartilham, como o meio ambiente).¹⁰

Na medida em que as sociedades modernas tornam-se mais complexas, o processo de elaboração das políticas públicas transforma-se em uma maior sofisticação dos procedimentos de regulação da setorialidade. Esta evolução tem efeitos múltiplos sobre a condução do trabalho governamental. Mas traz consigo outra

⁹ SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 298.

¹⁰ SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 303.

consequência todavia mais fundamental: uma transformação da mesma função política; porque, cada vez mais, fazer política é fazer políticas públicas.¹¹

A agricultura é um setor de ampla interferência do Estado; se justifica, pois, por ser uma atividade de grande risco sujeita a variações de clima e mercado e é a fonte de alimento para o país. No ineludível estudo acerca dos mecanismos e formas das políticas públicas, mister se faz compreender e aprofundar o ponto que versa sobre o desenvolvimento rural. Por sua importância, as atividades agropecuárias têm sido objeto de políticas governamentais específicas de estímulo, através de subsídios, garantia de preços, concessão de créditos, além de políticas macroeconômicas (fiscais, cambiais e etc.), o que revela uma preocupação constante entre a Administração Pública em encontrar formas de tornar viável e manter esta atividade essencial e faz com que alguns autores considerem que, em se tratando de agricultura, não é possível discutir se é necessária, ou não, a intervenção governamental, mas sim quais os caminhos que os Estados podem utilizar para fomentar esta atividade¹². O fomento de instrumentos assecuratórios constitucionais e legais de guarida aos hipossuficientes contribui para a formação de uma sociedade livre, justa e solidária¹³. Dentre muitas formas de se tentar alcançar esse ideal, destaca-se a função do Estado de envidar-se, por meio da política pública de regularização fundiária rural, em distribuir terras para os desamparados.

Nesta prodigiosa realidade e necessidade de ações governamentais com fito fundiário constituem-se múltiplos direitos que, quando não surgem simultaneamente, ocorrem em efeito cascata sucessivamente. A entrega de um lote de terra a um ser humano adentra na órbita dos direitos sociais, no direito à moradia, ao trabalho, à segurança, ao alimento, ao lazer, no direito à propriedade, no direito à dignidade humana e insere e dá oportunidades à pessoa no convívio social.

Essa política pública, todavia, está ocorrendo apenas os anseios do simples cidadão desprovido de um pedaço de terra ou há uma nova ferramenta que atende em cheio o elã capitalista por meio da chamada Reforma Agrária de Mercado?

¹¹ MULLER, Pierre. *Las políticas públicas*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia, 2002. p. 128.

¹² SANTOS, Márcia Walquíria Batista e QUEIROZ, João Eduardo Lopes (Coord.). *Direito do agronegócio*. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 98.

¹³ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 31 out. 2018. Artigo 3º, I.

No âmbito de efetivação dessa política pública há como atores sociais o Incra e o Registro de Imóveis, este, com seu papel ímpar de proporcionar a segurança dos atos. O Ofício Imobiliário é depositário da segurança jurídica empenhando certeza e garantia sobre os atos jurídicos visando a justiça e o bem social.

A combinação simbiótica de tais fatos acima explanados não pode passar despercebida pelos operadores do Direito. Necessita-se aprofundar e estudar com maior ênfase o binômio políticas públicas rurais e registros públicos para a promoção dos direitos e paz social.

A política pública rural sem o registro público é um lúgubre campo infecundo...

Referida análise de grande aplicação pragmática hodierna consubstancia-se com o exame minucioso de aperfeiçoar métodos de inclusão social. É exatamente nesse ponto da inclusão social que verifica-se a importância de estudar esse tema pois, mais que entender a concatenação e a função entre os atores sociais Incra e Registro de Imóveis, a relevância do estudo possui reflexos consideráveis na constituição de uma vida digna para os beneficiados da regularização.

A área temática de políticas públicas é interdisciplinar por natureza, o que tem lhe conferido ao mesmo tempo grande pujança e riscos de fragmentação, dada a dificuldade da construção de patamares teóricos comuns de discussão¹⁴. As políticas públicas são, efetivamente, um campo aberto para os juristas brasileiros, que para desbravá-lo terão de utilizar novos referenciais de análise, dando continuidade ao desafio de construir um referencial metodológico cuja lacuna se faz sentir¹⁵. O fundamento mediato das políticas públicas, o que justifica o seu aparecimento, é a própria existência dos direitos sociais¹⁶. A função estatal de coordenar as ações públicas para a realização de direitos dos cidadãos legitima-se pelo convencimento da sociedade quanto à necessidade de realização desses direitos sociais¹⁷. As políticas podem ser definidas como instrumentos de realização de direitos. Há uma

¹⁴ MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.) *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Unesp, 2013. p. 7.

¹⁵ MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.) *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Unesp, 2013. p. 200.

¹⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília a. 34 n. 133 jan./ mar. 1997, p. 90.

¹⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas e Direito Administrativo. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília a. 34 n. 133 jan./ mar. 1997, p. 90.

articulação entre direito e políticas públicas pela vinculação destas ao texto constitucional.¹⁸

Quanto à regularização fundiária rural, os robustos alicerces estão no artigo 184 e seguintes da Carta de Outubro, na Lei Federal n. 8629/93, na Lei Federal n. 13465/2017 e nos Decretos ns. 9309/2018 e 9311/2018. Inicia-se o estudo teórico da reforma agrária como o conjunto de medidas que visam a realizar uma melhor distribuição da terra com acesso a políticas públicas para promover o desenvolvimento social e econômico das famílias beneficiárias.¹⁹

O problema da irregularidade da propriedade é crônico no Brasil. Além de ser altamente concentrador da propriedade e da produção rural, o sistema brasileiro nunca conseguiu promover justiça social no campo, quer pela secular prática da grilagem de terras, quer pela precariedade da atividade agropecuária de subsistência em relação ao domínio.²⁰

Em relação aos registros públicos sua base situa-se no artigo 236 da Constituição Federal e nas Leis Federais ns. 6015/73 e 8935/94. A primeira lei dispõe sobre os registros públicos, enquanto que a segunda dispõe sobre os notários e registradores. O Registro de Imóveis não passou a ser simplesmente um repositório de títulos, muito pelo contrário, transformou-se em verdadeiro órgão controlador de seus aspectos formais, aplicando-se os princípios registrários garantindo a segurança jurídica, a confiabilidade do sistema e a ampla publicidade de seus atos.²¹

A publicidade é a alma dos registros públicos. É ela fundamental em todos os sistemas de registro imobiliário, pois é importante fazer com que a sociedade tenha conhecimento da transmutação dos bens, da constituição de direitos reais sobre eles e das cláusulas restritivas que os inibam de circular livremente²². Os princípios de

¹⁸ SILVA, Frederico A. Barbosa da e ARAÚJO, Herton Ellery (Orgs.). *Cultura viva: avaliação do programa arte educação e cidadania*. Brasília: Ipea, 2010. p. 18 e 19.

¹⁹ BRASIL. *Decreto n. 9.311, de 15 de março de 2018*. Regulamenta a Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei n. 13.001, de 20 de junho de 2014, para dispor sobre o processo de seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9311.htm. Acesso em: 04 nov. 2018.

²⁰ REIS, Émilien Vilas Boas; OLIVEIRA, Márcio Luís de. A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintos. *Rev. Bras. Polít. Públicas* (Online), Brasília, v. 7, n. 2, 2017, p. 47.

²¹ MELO, Marcelo Augusto Santana de. *Breves anotações sobre o registro de imóveis*. Disponível em: <https://anoreg.org.br/images/arquivos/parecerrr.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2018. p. 11.

²² BALBINO FILHO, Nicolau. *Registro de imóveis: doutrina, prática e jurisprudência*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 8-9.

presunção e de fé pública coexistem no sistema de registro que se propõem a resolver um problema difícil, situado no centro do sistema, que é conciliar o interesse da segurança do verdadeiro titular da propriedade com o do seu eventual adquirente²³. Autenticidade é qualidade do que é confirmado por ato de autoridade: de coisa, documento ou declaração verdadeiros²⁴. Tríplex será a finalidade legal do registro imobiliário, pois servirá como garantia de autenticidade, segurança e eficácia dos assentos de atos jurídicos e preservando-lhes a confiabilidade.²⁵

A colimação do exercício laboral registral manifesta a execução no núcleo do direito concretizado, no instante em que o assentado tem o título registrado e, conseqüentemente, satisfazendo a política pública idealizada.

O registro do título de domínio no Ofício Registral Imobiliário constitui a propriedade do imóvel ao assentado e faz com que ele usufrua dos direitos sociais inerentes. Em outras palavras, esse registro chancela a cidadania para que esse indivíduo faça com que a Constituição torne-se uma verdade viva.²⁶

Mesmo após o registro do título de domínio, o oficial registrador permanece com um poder de manutenção de ordem e paz social uma vez que ele fiscaliza e supervisiona o que é levado para ser registrado ou averbado na matrícula do imóvel. Tem-se como exemplo a função de não permitir que o assentado leve a registro qualquer tentativa de venda do imóvel posto que a Constituição proíbe a venda de tais lotes por um prazo de 10 anos²⁷. Essa vedação constitucional desestimula dentre outros casos, possíveis fraudes em processos fundiários. A função do registrador é garantir a segurança jurídica dos direitos reais imobiliários.²⁸

O conhecimento decorre da pesquisa; o estilo é a forma de escrever; o método é a forma de organizar, de construir e de apresentar claramente o conhecimento em uma argumentação²⁹. Este trabalho fundamenta-se no estudo da Constituição e leis

²³ CARVALHO, Afrânio de. *Registro de imóveis*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p. 161.

²⁴ CENEVIVA, Walter. *Lei dos registros públicos comentada*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 4.

²⁵ DINIZ, Maria Helena. *Sistemas de registros de imóveis*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 59.

²⁶ FISS, Owen in ARENHART, Sérgio Cruz e JOBIM, Marco Félix. *Processos estruturais*. São Paulo: JusPodivm, 2017. p. 39.

²⁷ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 31 out. 2018. Art. 189.

²⁸ AUGUSTO, Eduardo Agostinho Arruda. *Registro de imóveis, retificação de registro e georreferenciamento: fundamento e prática*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 218.

²⁹ MONEBHURRUN, Nitish. *Manual de metodologia jurídica: técnicas para argumentar em textos jurídicos*. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 13.

federais relativas às Políticas Públicas na Regularização Fundiária Rural e às Leis dos Registros Públicos e dos Notários e Registradores através de uma análise instrumental com enfoque normativo jurídica. Serão utilizados os métodos dedutivo (com o propósito de explicar o conteúdo das premissas)³⁰ e o monográfico (com o intuito de estudar determinados indivíduos, profissões, condições, instituições, grupos ou comunidades)³¹. Como técnica de pesquisa serão utilizadas a pesquisa documental e a pesquisa bibliográfica. Em seguida, analisar-se-á o vínculo e o campo em que se encontram e partilham informações as políticas públicas e os registros públicos elaborando-se uma pesquisa empírico documental e normativa.

³⁰ LAKATOS, Eva Maria e MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. 5. ed. São Paulo: Atlas 2003. p. 92.

³¹ LAKATOS, Eva Maria e MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. 5. ed. São Paulo: Atlas 2003. p. 108.

CAPÍTULO 1: POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1 Políticas Públicas: aspectos gerais

Nas ciências políticas há diversas definições de políticas públicas, sendo que o único consenso existente é o de que elas resultam de decisões governamentais e se referem a ações da Administração Pública. Segundo Michael Howlett e M. Ramesh, é possível destacar três definições utilizadas com maior abrangência pelos estudiosos no assunto. A primeira delas é de Thomas Dye, segundo o qual será política pública tudo aquilo que a Administração Pública decida fazer ou não fazer. Tal definição peca pelo excesso.³²

Um segundo conceito oriundo dos estudiosos da policy science é de William Jenkins. Segundo ele, política pública é um conjunto de decisões inter-relacionadas tomadas por um indivíduo ou um grupo de atores políticos a respeito da escolha de objetivos e os meios de alcançá-los em uma situação específica, onde tais decisões devem, em princípio, estar inseridas no poder de alcance destes atores. O conceito é mais completo que o apresentado por Thomas Dye, e envolve diversas considerações. Em primeiro lugar, para Jenkins as políticas públicas não se circunscrevem a um ato isolado, mas se apresentam como um processo que pode demandar uma série de atos, os quais envolverão a escolha de objetivos e os meios para atingi-los. Em segundo lugar, as decisões podem emanar de um ou vários atores políticos, o que se trata de uma constatação essencial para as sociedades modernas, cuja complexidade exigirá quase sempre a atuação conjunta de diversos membros e instituições sociais, especialmente quando houver demanda de recursos públicos.³³

E, ainda, Jenkins considera essencial ao conceito que sejam consideradas as limitações ao poder de ação dos governantes. Muito embora não pareça adequado incluir a existência de restrições à definição de políticas públicas em seu próprio conceito (e.g., há restrições constitucionais e legais a prestação de serviços públicos e nem por isso elas servem para definir o que eles são), isto pode ser importante como um elemento pedagógico. No âmbito da policy science, por sua vez, os fatores

³² FONTE, Felipe de Melo. *Políticas públicas e direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 46-47.

³³ FONTE, Felipe de Melo. *Políticas públicas e direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 46-47.

limitativos serão sempre importantes, na medida em que uma análise acurada da política pública sempre deverá considerá-los.³⁴

Uma última definição de políticas públicas utilizada no campo das ciências políticas é de James Anderson. Segundo o autor, elas se caracterizam por um curso de ação intencional construído por um ator ou um conjunto de atores para lidar com um problema ou um motivo de preocupação. A novidade na definição de Anderson, em comparação com as anteriores, consiste na percepção de que as políticas públicas são deflagradas em razão de problemas sociais.³⁵

Uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. Uma política é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém; as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação também fazem parte da política pública.³⁶

Uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante. Qualquer definição de política pública é arbitrária. Não há um consenso quanto à definição do que seja uma política pública.³⁷

As políticas públicas constituem um elemento comum da política e das decisões da Administração Pública e da oposição. Desse modo, a política pode ser analisada como a busca pelo estabelecimento de políticas públicas sobre determinados temas, ou de influenciá-las. Por sua vez, parte fundamental das atividades da Administração Pública se refere ao projeto, gestão e avaliação das políticas públicas. Como decorrência, o objetivo dos políticos, sejam quais forem seus interesses, consiste em chegar a estabelecer políticas públicas de sua preferência, ou bloquear aquelas que lhes sejam inconvenientes.³⁸

³⁴ FONTE, Felipe de Melo. *Políticas públicas e direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 46-47.

³⁵ FONTE, Felipe de Melo. *Políticas públicas e direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 47.

³⁶ SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. p. 2.

³⁷ SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. p. 2.

³⁸ DIAS, Reinaldo e MATOS, Fernanda. *Políticas públicas: princípios, propósitos e processos*. São Paulo: Atlas, 2012. p.4.

Em um conceito sucinto e não completo de Políticas Públicas temos que é o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, "colocar a Administração Pública em ação" e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). Em outras palavras, o processo de formulação de política pública é aquele através do qual as Administrações Públicas traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real.³⁹

Políticas públicas compreendem o conjunto de atos e fatos jurídicos que têm por finalidade a concretização de objetivos estatais pela Administração Pública.⁴⁰

Uma fonte normativa importante para defender a obrigatoriedade de implementação de determinadas políticas públicas reside no § 1º do art. 5º da CF. Segundo esse dispositivo, as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais (entre as quais se incluem as que definem direitos sociais) têm aplicação imediata.⁴¹

O caráter complexo das políticas públicas permite decompô-las em alguns elementos particulares, os quais se integram para a sua formação. O orçamento público é o primeiro destes elementos. Em perspectiva histórica, sua primeira função foi de limitação do poder político exercido pelo monarca. O controle de gastos e, principalmente, da imposição de tributos por meio do orçamento decorreu do pensamento liberal. Em momento posterior, com o crescimento do papel do Estado, agrega-se ao orçamento a função de planejamento na medida em que veicula decisões a respeito das ações governamentais futuras.⁴²

No plano sociológico, verifica-se que o condicionamento da eficácia dos direitos sociais prestacionais à previsão orçamentária (e disponibilidade financeira) não despertou maior interesse pelo tema. O orçamento tem, assim, relevantíssima missão no âmbito das políticas públicas: veicular decisões alocativas, realizadas democraticamente, sobre recursos escassos. O planejamento público é o segundo elemento que compõe as políticas públicas. A atividade pública deve ser planejada

³⁹ SOUZA, Celina. *Políticas públicas: conceitos, tipologias e sub áreas*. Disponível em: www.professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/3843/material/001-%20A-%20POLITICAS520PUBLICAS.pdf. p.5.

⁴⁰ FONTE, Felipe de Melo. *Políticas públicas e direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 57.

⁴¹ CAVALCANTE FILHO, João Trindade, p. 40 in: MENDES, Gilmar; PAIVA, Paula. *Políticas públicas no Brasil: uma abordagem institucional*. São Paulo: Saraiva, 2017.

⁴² FONTE, Felipe de Melo. *Políticas públicas e direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p.335-336.

por imposição constitucional. O plano atende a dois objetivos gerais, a saber: transparência e racionalização.⁴³

O primeiro é condição para o exercício efetivo do controle social, além de atender ao aspecto da segurança jurídica, e o segundo é ainda mais essencial, considerando a escassez de recursos públicos e o impedimento geral de que a ação estatal seja aleatória. As regras estabelecidas pelos planos geram direitos subjetivos, não havendo que se falar em impossibilidade de controle judicial ou em mera expectativa de direito. A discricionariedade administrativa é o último dos elementos integrantes das políticas públicas. Ela se manifesta tanto na escolha do instrumental prático que dará concreção aos objetivos da ordem jurídica quanto na decisão a respeito do gasto público.⁴⁴

Debates sobre políticas públicas implicam em responder à questão sobre o espaço que cabe à Administração Pública na definição e implementação de políticas públicas. Não se defende aqui que o Estado (ou a Administração Pública que decide e implementa políticas públicas ou outras instituições que participam do processo decisório) reflete tão-somente as pressões dos grupos de interesse, como diria a versão mais vulgar do pluralismo. Também não se defende que o Estado opta sempre por políticas definidas exclusivamente por aqueles que estão no poder, como nas versões simplificadas do elitismo, nem que servem apenas aos interesses de determinadas classes sociais, como diriam as concepções estruturalistas e funcionalistas do Estado.⁴⁵

Sociedades e Estados complexos como o nosso, no processo de definição de políticas públicas, estão mais próximos da perspectiva teórica daqueles que defendem que existe uma “autonomia relativa do Estado”, que faz com que o mesmo tenha um espaço próprio de atuação, embora permeável a influências externas e internas. Essa autonomia relativa gera determinadas capacidades, as quais, por sua vez, criam as condições para a implementação de objetivos de políticas públicas. A margem dessa

⁴³ FONTE, Felipe de Melo. *Políticas públicas e direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p.335-336.

⁴⁴ FONTE, Felipe de Melo. *Políticas públicas e direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p.335-336.

⁴⁵ SOUZA, Celina. *Políticas públicas: conceitos, tipologias e sub áreas*. Disponível em: www.professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/3843/material/001-%20A-%20POLITICAS520PUBLICAS.pdf. p.6.

“autonomia” e o desenvolvimento dessas “capacidades” dependem, obviamente, de muitos fatores e dos diferentes momentos históricos de cada país.⁴⁶

As políticas públicas, ainda que relacionadas a proporcionar direitos, não brotam como normas jurídicas, carregando sua índole de escolha política, indissociável da sua própria existência. Os agentes provocadores e aplicadores do Direito – Poder Executivo, Poder Judiciário, Poder Legislativo, Ministério Público, Defensoria Pública, advocacia privada... – têm demonstrado uma preocupação cada vez maior com a implantação das políticas públicas, visando propiciar um maior controle jurídico e social sobre os objetivos postos como direitos sociais pela Constituição.⁴⁷

A identificação da fonte primária de uma política pública determinará o grau de exigibilidade a que estará submetida e até a intensidade da intervenção judicial no seu controle. Assim, políticas públicas que efetivam direitos fundamentais sociais previstos em normas autoaplicáveis realizam um dever estatal de atuação bastante intenso, o que significa alto grau de exigibilidade e a possibilidade de controle judicial mais intenso. Por outro lado, políticas que efetivam direitos sociais estabelecidos em normas de eficácia limitada traduzem um dever estatal de atuação intermediário (ou forte apenas em relação à regulamentação da norma), o que corresponde, em linhas gerais, a um patamar também intermediário de exigibilidade/controlado jurisdicional.⁴⁸

Isso, claro, enquanto não regulamentado o direito, já que, desse ponto em diante, a intensidade do controle judicial se torna forte e o grau de exigibilidade pode ser considerado alto. Por fim, no caso de políticas públicas cuja matriz seja a realização de um objetivo que não constitua direito fundamental social, o grau de exigibilidade em relação à sua implementação será baixo, assim como a intensidade

⁴⁶ SOUZA, Celina. *Políticas públicas: conceitos, tipologias e sub áreas*. Disponível em: www.professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/3843/material/001-%20A-%20POLITICAS520PUBLICAS.pdf. p.6.

⁴⁷ PESSOA, Flávia Moreira Guimarães; CARDOSO, Henrique Ribeiro; SOUSA, Otavio Augusto Reis de. Possibilidade e limites do controle judicial das ações e das omissões da Administração Pública na implantação de políticas públicas com sede constitucional. *A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional*. Belo Horizonte, ano 15, n. 61, p. 117-144, jul./set. 2015. p. 118.

⁴⁸ CAVALCANTE FILHO, João Trindade, p. 45 *in*: MENDES, Gilmar; PAIVA, Paula. *Políticas públicas no Brasil: uma abordagem institucional*. São Paulo: Saraiva, 2017.

do controle jurisdicional será fraca – mesmo em virtude dos objetivos de longo prazo e da necessária deferência do Judiciário pelos planos dos demais poderes.⁴⁹

1.2 O direito à propriedade como garantidor da dignidade da pessoa humana

1.2.1 Aspectos iniciais

Para encetar a abordagem deste item, mister se faz partirmos da fonte suprema de 1988. Estão exarados nos princípios fundamentais, a cidadania e a dignidade da pessoa humana; são objetivos fundamentais do Brasil construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. Após, brotam no insigne artigo 5º nos Direitos e Garantias Fundamentais, que é garantido o direito de propriedade e que a propriedade atenderá a sua função social.

Nessa esteira, de efetivação dos direitos e garantias fundamentais há, como consequência, a pavimentação para o respeito aos direitos sociais. Os direitos sociais fundamentais são descritos doutrinariamente como direitos essenciais, reconhecidos na Constituição brasileira de 1988, tanto por influência dos movimentos sociais que reivindicam proteção durante a história e causam sua positivação, seja no plano interno ou internacional.⁵⁰

Nesta gênese, é bom ter o entendimento que a Constituição é o molde de todas as políticas públicas que devem ser elaboradas e aplicadas com base nela e sob sua batuta.

A interpretação constitucional compreende um processo de construção. Porém, adotar essa tese não implica afirmar que a atividade criativa do intérprete seja ilimitada ou desprovida de parâmetros. Esta permanece vinculada à Constituição, à experiência jurídica e às regras de linguagem. É também imprescindível que a interpretação seja dotada de coerência, objetividade e capacidade de persuasão; as peculiaridades inerentes à interpretação da Constituição defluem, essencialmente, da particular natureza de suas normas, as quais se diferenciam das demais normas jurídicas sob

⁴⁹ CAVALCANTE FILHO, João Trindade, p. 45 *in*: MENDES, Gilmar; PAIVA, Paula. *Políticas públicas no Brasil: uma abordagem institucional*. São Paulo: Saraiva, 2017.

⁵⁰ GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes; CALSING, Renata de Assis; SANTOS, Júlio Edstron S. A Construção dos Direitos Sociais: efetivação, desafios e perspectivas no Brasil atual. *Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor- REPATS*, Brasília, v. 4, n. 1, p. 286-323, Jan-Jun, 2017. p.307.

vários aspectos, dentre os quais se destaca: a) a supremacia hierárquica da Constituição; b) a natureza da linguagem empregada; c) a estrutura normativa; d) o conteúdo; e) o caráter inicial e juridicamente ilimitado do Poder Constituinte originário; f) o fato de serem interpretadas, em caráter exclusivo ou, em outros casos, definitivo, pelas Cortes Constitucionais ou Supremas; g) o fato de não poderem ter a sua aplicação forçada.⁵¹

No contexto de uma Constituição analítica como a promulgada no Brasil em 5 de outubro de 1988, constantemente “relida” e “reformulada” pelas muitas emendas editadas desde então, e, mais ainda, uma norma voltada à efetivação de direitos sociais, torna-se impossível falar de políticas públicas sem recorrer à Lei Maior. Dificilmente haverá em nosso sistema constitucional uma política pública que não tangencie – para dizer o mínimo – direitos constitucionalmente assegurados, deveres estatais constitucionalmente impostos ou objetivos traçados para a atuação do poder público. Neste sentido, pode-se assumir como verdadeira a afirmação de que a Constituição Federal (CF) de 1988 é uma verdadeira matriz para as políticas públicas no ordenamento brasileiro, isso no sentido de que toda e qualquer política governamental que vise a efetivar direitos sociais terá que ser constitucionalmente embasada e lida à luz dos preceitos constitucionais.⁵²

Os pressupostos dessa análise baseiam-se na chamada Teoria dos Sistemas Sociais, calcada nas lições de Niklas Luhmann. A partir desta teoria, assume-se que o Direito é um sistema autopoietico – operacionalmente fechado, mas cognitivamente aberto –, o que torna possível observar se a política influencia o discurso e a hermenêutica jurídicas de forma “salutar” (como elemento cognitivo) ou de maneira indevida (substituindo a argumentação jurídica pela política).⁵³

Como dito alhures, o Direito atua como um sistema autopoietico, ou seja, operacionalmente fechado. A norma jurídica, quando criada, sofre óbvias influências dos outros sistemas normativos (Moral, Política, Religião). Mas, depois de elaborada, se autonomiza. O sistema começa a funcionar por si só, sem ser invadido pelos outros,

⁵¹ PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. *Interpretação constitucional e direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 419-420.

⁵² CAVALCANTE FILHO, João Trindade, p. 33 in: MENDES, Gilmar; PAIVA, Paula. *Políticas públicas no Brasil: uma abordagem institucional*. São Paulo: Saraiva, 2017.

⁵³ CAVALCANTE FILHO, João Trindade, p. 33 in: MENDES, Gilmar; PAIVA, Paula. *Políticas públicas no Brasil: uma abordagem institucional*. São Paulo: Saraiva, 2017.

que configuram apenas seu ambiente. A partir daí, todas as relações passam a ser analisadas pelo Direito segundo sua própria medida, sua própria régua: o código binário do lícito/ilícito.⁵⁴

Neste sentido, o Direito é um sistema que se autoproduz e reproduz. Afinal, é ele próprio que dirá quais os requisitos para que se reconheça uma regra como jurídica ou não jurídica (lícita/ilícita). Qual o fundamento de adotarmos esse paradigma de análise? A justificativa baseia-se no fato de que, à luz da Teoria dos Sistemas, podemos racional e operacionalmente conceber o Direito como um sistema autopoiético, que opera sob paradigmas próprios e independentes da Economia e da Política. Em palavras mais simples: a Teoria dos Sistemas permite separar as expectativas (cognitivas e políticas) do intérprete do conteúdo das normas jurídicas positivadas no sistema.⁵⁵

O Brasil, apesar dos significativos avanços na seara industrial e tecnológica, continua tendo retumbante parcela da economia alicerçada no agronegócio, urge o olhar mais atento por parte da Administração Pública na elaboração e efetivação das Políticas Públicas Agrárias. A dignidade da pessoa humana, a função social da propriedade, a cidadania, a sociedade justa e a erradicação da pobreza são componentes indeclináveis para essa aspiração.

1.2.2 Dignidade da pessoa humana

A qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.⁵⁶

⁵⁴ CAVALCANTE FILHO, João Trindade, p. 35-36 in: MENDES, Gilmar; PAIVA, Paula. *Políticas públicas no Brasil: uma abordagem institucional*. São Paulo: Saraiva, 2017.

⁵⁵ CAVALCANTE FILHO, João Trindade, p. 35-36 in: MENDES, Gilmar; PAIVA, Paula. *Políticas públicas no Brasil: uma abordagem institucional*. São Paulo: Saraiva, 2017.

⁵⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. p. 59-60.

A dignidade da pessoa humana tornou-se, nas últimas décadas, um dos grandes consensos éticos do mundo ocidental. Ela é mencionada em incontáveis documentos internacionais, em Constituições, leis e decisões judiciais. No plano abstrato, poucas ideias se equiparam a ela na capacidade de seduzir o espírito e ganhar adesão unânime. Tal fato, todavia, não minimiza – antes agrava – as dificuldades na sua utilização como um instrumento relevante na interpretação jurídica. Com freqüência, ela funciona como um mero espelho, no qual cada um projeta sua própria imagem de dignidade.⁵⁷

São os componentes do princípio da dignidade da pessoa humana: o *valor intrínseco da pessoa*, que veda a sua instrumentalização em proveito de interesses de terceiros ou de metas coletivas; a *igualdade*, que implica a rejeição das hierarquias sociais e culturais e impõe que se busque a sua superação concreta; a *autonomia*, tanto na sua dimensão privada, ligada à autodeterminação individual, como na pública, relacionada à democracia; o *mínimo existencial*, que envolve a garantia das condições materiais indispensáveis para a vida digna; e o *reconhecimento*, que se conecta com o respeito à identidade individual e coletiva das pessoas nas instituições, práticas sociais e relações intersubjetivas.⁵⁸

A dignidade humana tem seu berço secular na filosofia. Constitui, assim, em primeiro lugar, um valor, que é conceito axiológico, ligado à ideia de bom, justo, virtuoso. Nessa condição, ela se situa ao lado de outros valores centrais para o Direito, como justiça, segurança e solidariedade. É nesse plano ético que a dignidade se torna, para muitos autores, a justificação moral dos direitos humanos e dos direitos fundamentais. Em plano diverso, já com o batismo da política, ela passa a integrar documentos internacionais e constitucionais, vindo a ser considerada um dos principais fundamentos dos Estados democráticos. Em um primeiro momento, contudo, sua concretização foi vista como tarefa exclusiva dos Poderes Legislativo e Executivo. Somente nas décadas finais do século XX é que a dignidade se aproxima do Direito, tornando-se um conceito jurídico, deontológico – expressão de um dever-

⁵⁷ BARROSO, Luís Roberto. *A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação*. Versão provisória para debate público. Mimeografado, dezembro de 2010. p. 3. Disponível em: http://www.professoraanafraza.com.br/files/atividades_docentes/2018-03-21-Tema_V_Leitura_III.pdf. Acesso 12 dez. 2020.

⁵⁸ SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p.92.

ser normativo, e não apenas moral ou político. E, como consequência, sindicável perante o Poder Judiciário. Ao viajar da filosofia para o Direito, a dignidade humana, sem deixar de ser um valor moral fundamental, ganha também status de princípio jurídico.⁵⁹

A dignidade é um conceito cujo sentido e alcance sofrem influências históricas, religiosas e políticas, sendo suscetível de variação nas diferentes jurisdições. Em verdade, dignidade humana e direitos humanos são duas faces de uma só moeda, ou, na imagem corrente, as duas faces de Jano: uma, voltada para a filosofia, expressa os valores morais que singularizam todas as pessoas, tornando-as merecedoras de igual respeito e consideração; a outra, voltada para o Direito, traduz posições jurídicas titularizadas pelos indivíduos, tuteladas por normas coercitivas e pela atuação judicial. Em suma: a moral sob a forma de Direito. Três são os aspectos essenciais da dignidade: valor intrínseco, autonomia e valor social da pessoa humana.⁶⁰

O valor intrínseco é o elemento ontológico da dignidade, traço distintivo da condição humana, do qual decorre que todas as pessoas são um fim em si mesmas, e não meios para a realização de metas coletivas ou propósitos de terceiros. A inteligência, a sensibilidade e a capacidade de comunicação são atributos únicos que servem de justificação para essa condição singular. Do valor intrínseco decorrem direitos fundamentais como o direito à vida, à igualdade e à integridade física e psíquica.⁶¹

A autonomia da vontade é o elemento ético da dignidade humana, associado à capacidade de autodeterminação do indivíduo, ao seu direito de fazer escolhas existenciais básicas. Ínsita na autonomia está a capacidade de fazer valorações

⁵⁹ BARROSO, Luís Roberto. *A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação*. Versão provisória para debate público. Mimeografado, dezembro de 2010. p. 10. Disponível em: http://www.professoraanafrazao.com.br/files/atividades_docentes/2018-03-21-Tema_V_Leitura_III.pdf. Acesso 12 dez. 2020.

⁶⁰ BARROSO, Luís Roberto. *A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação*. Versão provisória para debate público. Mimeografado, dezembro de 2010. p. 21-22. Disponível em: http://www.professoraanafrazao.com.br/files/atividades_docentes/2018-03-21-Tema_V_Leitura_III.pdf. Acesso 12 dez. 2020.

⁶¹ BARROSO, Luís Roberto. *A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação*. Versão provisória para debate público. Mimeografado, dezembro de 2010. p. 41. Disponível em: http://www.professoraanafrazao.com.br/files/atividades_docentes/2018-03-21-Tema_V_Leitura_III.pdf. Acesso 12 dez. 2020.

morais e de cada um pautar sua conduta por normas que possam ser universalizadas. A autonomia tem uma dimensão privada, subjacente aos direitos e liberdades individuais, e uma dimensão pública, sobre a qual se apoiam os direitos políticos, isto é, o direito de participar do processo eleitoral e do debate público. Condição do exercício adequado da autonomia pública e privada é o mínimo existencial, isto é, a satisfação das necessidades vitais básicas.⁶²

O valor comunitário é o elemento social da dignidade humana, identificando a relação entre o indivíduo e o grupo. Nesta acepção, ela está ligada a valores compartilhados pela comunidade, assim como às responsabilidades e deveres de cada um. Vale dizer: a dignidade como valor comunitário funciona como um limite às escolhas individuais. Também referida como dignidade como heteronomia, ela se destina a promover objetivos sociais diversos, dentre os quais a proteção do indivíduo em relação a atos que possa praticar capazes de afetar a ele próprio (condutas autorreferentes), a proteção de direitos de outras pessoas e a proteção de valores sociais, dos ideais de vida boa de determinada comunidade. Para minimizar os riscos do moralismo e da tirania da maioria, a imposição de valores comunitários deverá levar em conta (a) a existência ou não de um direito fundamental em jogo, (b) a existência de consenso social forte em relação à questão e (c) a existência de risco efetivo para direitos de terceiros.⁶³

Nessa perspectiva, consagrando expressamente, no título dos princípios fundamentais, a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito (art. 1º, III, da CF), a CF – a exemplo do que ocorreu pela primeira vez e de modo particularmente significativo na Lei Fundamental da Alemanha (1949) –, além de ter tomado uma decisão fundamental a respeito do sentido, da finalidade e da justificação do exercício do poder estatal e do próprio Estado reconheceu categoricamente que é o Estado que existe em função da pessoa

⁶² BARROSO, Luís Roberto. *A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação*. Versão provisória para debate público. Mimeografado, dezembro de 2010. p. 41. Disponível em: http://www.professoraanafrazao.com.br/files/atividades_docentes/2018-03-21-Tema_V_Leitura_III.pdf. Acesso 12 dez. 2020.

⁶³ BARROSO, Luís Roberto. *A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação*. Versão provisória para debate público. Mimeografado, dezembro de 2010. p. 42. Disponível em: http://www.professoraanafrazao.com.br/files/atividades_docentes/2018-03-21-Tema_V_Leitura_III.pdf. Acesso 12 dez. 2020.

humana, e não o contrário, já que o ser humano constitui a finalidade precípua, e não meio da atividade estatal.⁶⁴

Em outras palavras, no momento em que a dignidade é guindada à condição de princípio estruturante e fundamento do Estado Democrático de Direito, é o Estado que passa a servir como instrumento para a garantia e promoção da dignidade das pessoas individual e coletivamente consideradas. Numa primeira perspectiva (não excludente das demais) a dignidade da pessoa humana, na acepção de Miguel Reale, consiste em uma espécie de valor-fonte, o que também foi objeto de reconhecimento pelo STF, alinhado com a tradição consagrada no direito constitucional contemporâneo, para quem a dignidade da pessoa humana constitui verdadeiro valor-fonte que confirma e inspira todo o ordenamento constitucional vigente em nosso País e que traduz, de modo expressivo, um dos fundamentos em que se assenta, entre nós, a ordem republicana e democrática consagrada pelo sistema de direito constitucional positivo.⁶⁵

O princípio da dignidade, que tem campo de incidência extremamente amplo, vincula o Estado e os particulares e envolve prestações positivas e negativas. Ele desempenha múltiplas funções em nosso ordenamento: é fundamento moral do Estado e do Direito, diretriz hermenêutica de todo o sistema jurídico, norte para a ponderação de interesses, parâmetro de validade dos atos estatais e privados, limite para o exercício de direitos, critério para a identificação de direitos fundamentais e fonte de direitos não enumerados na Constituição. A dignidade humana é assegurada através dos direitos positivados na Constituição, mas também por meio da incidência direta do princípio da dignidade sobre a ordem jurídica e relações sociais.⁶⁶

A dignidade da pessoa humana concede unidade aos direitos e garantias fundamentais, sendo inerente às personalidades humanas. Esse fundamento afasta a ideia de predomínio das concepções transpessoalistas de Estado e Nação, em detrimento da liberdade individual. A dignidade é um valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e

⁶⁴ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme e MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 269.

⁶⁵ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme e MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 269.

⁶⁶ SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 98.

responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar, de modo que, somente excepcionalmente, possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos e a busca ao Direito à Felicidade.⁶⁷

1.2.3 Função social da propriedade

Não existe um conceito inflexível do direito de propriedade. Muito erra o profissional que põe os olhos no direito positivo e supõe que os lineamentos legais do instituto constituem a cristalização dos princípios em termos permanentes, ou que o estágio atual da propriedade é a última etapa de seu desenvolvimento. Ao revés, evolve sempre, modifica-se ao sabor das injunções econômicas, políticas, sociais e religiosas.⁶⁸

Não se pode falar, a rigor, que a estrutura jurídica da propriedade, tal como se reflete em nosso Código, é a determinação de sua realidade sociológica, pois que à nossa ótica e sem que alguém possa atravancá-la, ela está passando por transformações tão substanciais quanto aquelas que caracterizaram a criação da propriedade individual, ou que inspiraram a sua concepção feudal.⁶⁹

A princípio foi o fato, que nasceu com a espontaneidade de todas as manifestações fáticas. Mais tarde foi a norma que o disciplinou, afeiçoando--a às exigências sociais e à harmonia da coexistência. Surgiu da necessidade de dominação. Objetos de uso e armas. Animais de presa e de tração. Terra e bens da vida. Atiçou ambições e conflitos. Inspirou a disciplina. Suscitou a regra jurídica. Tem sido comunitária, familiar, individual, mística, política, aristocrática, democrática, estatal, coletiva.⁷⁰

⁶⁷ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020. Livro digital. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024913/cfi/6/10!/4/6/2@0:17.6>. Acesso 04 ago. 2020.

⁶⁸ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil: direitos reais*. Rev. atualizada e ampliada por Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 64.

⁶⁹ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil: direitos reais*. Rev. atualizada e ampliada por Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 64.

⁷⁰ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil: direitos reais*. Rev. atualizada e ampliada por Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 64.

A raiz histórica do nosso instituto da propriedade vai-se prender no Direito Romano, onde foi ela individual desde os primeiros momentos. Dotada de caráter místico nos primeiros tempos. Mesclada de determinações políticas. Somente o cidadão romano podia adquirir a propriedade; somente o solo romano podia ser seu objeto, uma vez que a dominação nacionalizava o chão subjogado. E a técnica da aquisição – *mancipatio*–, um cerimonial tipicamente romano, restringia o fenômeno e limitava o domínio *ex iure quiritium*.⁷¹

Mais tarde estendeu-se o *ius commercii* aos estrangeiros, abriu-se a suscetibilidade da aquisição ao solo itálico, e depois além deste; e a par daquela modalidade aquisitiva hermética, surgiram novos usos e os jurisconsultos elaboraram novas técnicas: *traditio, in iure cessio*.⁷²

A Revolução Francesa pretendeu democratizar a propriedade, eliminou privilégios, dissipou direitos perpétuos. Desprezando a coisa móvel (*vilis mobilium possessio*), concentrou sua atenção na propriedade imobiliária, e o Código por ela gerado – *Code Napoléon* – que serviria de modelo a todo um movimento codificador no século XIX, tamanho prestígio deu ao instituto, que com razão recebeu o apelido de “código da propriedade”, fazendo ressaltar acima de tudo o prestígio do imóvel, fonte de riqueza e símbolo de estabilidade. Daí ter-se originado em substituição à aristocracia de linhagem uma concepção nova de aristocracia econômica, que penetrou no século XX.⁷³

A verdade é que a propriedade individual posta em nossos dias, exprimindo-se embora em termos clássicos e usando a mesma terminologia, não conserva, todavia, conteúdo idêntico ao de suas origens históricas. É certo que se reconhece ao *dominus* o poder sobre a coisa; é exato que o domínio enfeixa os mesmos atributos originários – *ius utendi, fruendi et abutendi*. Mas é inegável também que essas faculdades suportam evidentes restrições legais, tão frequentes e severas, que se vislumbra a criação de novas noções.⁷⁴

⁷¹ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil: direitos reais*. Rev. atualizada e ampliada por Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 64.

⁷² PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil: direitos reais*. Rev. atualizada e ampliada por Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 64.

⁷³ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil: direitos reais*. Rev. atualizada e ampliada por Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 64.

⁷⁴ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil: direitos reais*. Rev. atualizada e ampliada por Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 66-67.

O direito de propriedade é o direito mais amplo da pessoa em relação à coisa. Esta fica submetida à senhoria do titular, do *dominus*, do proprietário, empregando-se esses termos sem maior preocupação semântica. Como descreve de forma o novel Código: “O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha” (art. 1.228).⁷⁵

Trata-se do poder de *senhoria*. O Código preferiu descrever de forma analítica os poderes do proprietário (*ius utendi, fruendi, abutendi*) a definir a propriedade. A síntese dessas faculdades presentes na *senhoria* sobre a coisa fornece seu sentido global. Se vista isoladamente essa descrição legal, sem dúvida que se concluiria por um direito absoluto. No próprio Código Civil, estão presentes limitações a tais poderes que ali esbarram nos direitos de vizinhança, com amplitude maior ainda no presente Código do que em outras leis esparsas. Já se falou de limitações de outra natureza presentes em normas de direito público. Nunca se deve esquecer o sentido social da propriedade, traduzido na Constituição.⁷⁶

São restrições e limitações tendentes a coibir abusos e tendo em vista impedir que o exercício do direito de propriedade se transforme em instrumento de dominação. Tal tendência ora se diz “humanização” da propriedade, ora se considera filiada a uma corrente mais ampla com o nome de “paternalismo” do direito moderno (Colin e Capitant), ora se entende informada a nova noção pelos princípios do “relativismo” do direito (Josserand).⁷⁷

Outros acreditam que aí se instaura uma tendência à “socialização” do direito ou socialização da propriedade, mas sem razão, porque a propriedade socializada tem características próprias e inconfundíveis com um regime em que o legislador imprime certas restrições à utilização das coisas em benefício do bem comum, sem, contudo, atingir a essência do direito subjetivo, nem subverter a ordem social e a ordem econômica. Não obstante a luta das correntes contrárias – individualista e coletivista – sobrevive a propriedade, parecendo ter razão Hedemann quando assinala que é

⁷⁵ VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil: reais*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 182.

⁷⁶ VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil: reais*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 182.

⁷⁷ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil: direitos reais*. Rev. atualizada e ampliada por Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 66-67.

mais uma questão de limite, ou problema de determinar até que ponto a propriedade individual há de ser restringida em benefício da comunidade.⁷⁸

Outros preconizam a “publicização” do direito de propriedade (Savatier), na medida em que a órbita de ação individual cede praça às exigências da ordem pública. E outros, ainda, tratam a propriedade como “instituição” e não como direito. Acreditando e sustentando que os bens são dados aos homens não para que deles extraiam o máximo de benefício e bem-estar com sacrifício dos demais, porém, para que os utilizem na medida em que possam preencher a sua “função social”, defendem que o exercício do direito de propriedade há de ter por limite o cumprimento de certos deveres e o desempenho de tal função.⁷⁹

Esta posição, em que se dão as mãos o *solidarismo* de Duguit e o *espiritualismo* dos neotomistas, encontrou acolhida em nosso direito positivo (apesar de teoricamente parecer a alguns, como Ripert e Gaston Morin, inconciliáveis as ideias de direito e de função social), inscrevendo-se na Constituição Federal de 1946 a subordinação do uso da propriedade ao bem-estar social (art. 147), princípio que se manteve na Reforma Constitucional de 24 de janeiro de 1967 (art. 157), como ainda na de 1969 (art. 160) e sobrevive na Constituição de 1988 (art. 5º, n. XXIII, art. 182, § 2º e art. 186). Não tem faltado hostilidade franca à propriedade, e certa posição de inimizade aos abastados, terreno em que somam esforços os *marxistas* e os *católicos sociais*.⁸⁰

A faculdade de *usar* é colocar a coisa a serviço do titular sem lhe alterar a substância. O proprietário usa seu imóvel quando nele habita ou permite que terceiro o faça. Esse uso inclui também a conduta estática de manter a coisa em seu poder, sem utilização dinâmica. Usa de seu terreno o proprietário que o mantém cercado sem qualquer utilização. O titular serve-se, de forma geral, da coisa. *Gozar* do bem significa extrair dele benefícios e vantagens. Refere-se à percepção de frutos, tanto naturais como civis.⁸¹

⁷⁸ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil: direitos reais*. Rev. atualizada e ampliada por Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 66-67.

⁷⁹ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil: direitos reais*. Rev. atualizada e ampliada por Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 67.

⁸⁰ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil: direitos reais*. Rev. atualizada e ampliada por Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 67.

⁸¹ VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil: reais*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 182.

A faculdade de *dispor* envolve o poder de consumir o bem, alterar-lhe sua substância, aliená-lo ou gravá-lo. É o poder mais abrangente, pois quem pode dispor da coisa, dela também pode usar e gozar. Tal faculdade caracteriza efetivamente o direito de propriedade, pois o poder de usar e gozar pode ser atribuído a quem não seja proprietário. O poder de dispor somente o proprietário o possui. A expressão *abutendi* do Direito Romano não pode ser simplesmente entendida como *abusar da coisa*, que dá ideia de poder ilimitado, ideia não verdadeira mesmo no direito antigo. *Abutendi* não possui o sentido nem de abusar nem de destruir, mas de consumir. Daí por que o termo utilizado na lei, *disposição*, é mais adequado. Não se distancia, contudo, do sentido de destruição da coisa quando o proprietário a aliena, pois o bem desaparece de seu patrimônio.⁸²

Referente à função social da propriedade, o sentido histórico da expressão, embora não na forma atual, é muito antigo, pois vamos encontrá-lo no conceito de economia rural dado pelos fisiocratas. A terra e seus produtos fazem viver o homem. Que expressão mais significativa para indicar a finalidade da terra representada pela sua função econômica! De fato, o verdadeiro sentido da expressão “função social da propriedade” é o de produzir a terra todos os bens que possam satisfazer às necessidades presentes e futuras dos homens. Portanto, admitindo que ela tenha essa função e que se lhe dê o caráter social, o seu sentido não pode ser outro senão o de “função econômica”, para que atenda aos “princípios de justiça social e ao aumento da produtividade”.⁸³

A função social da propriedade constante da Constituição Federal de 1988 e do Código Civil de 2002 sofreu forte influência da clássica doutrina de Leon Duguit, para quem a propriedade já não é o direito subjetivo do indivíduo, mas uma função social a ser exercida pelo detentor da riqueza. Ao antigo absolutismo do direito, consubstanciado no famoso *jus utendi et abutendi*, contrapõe-se, hoje, a socialização progressiva da propriedade – orientando-se pelo critério da utilidade social para maior e mais ampla proteção aos interesses e às necessidades comuns.⁸⁴

Historicamente, pontual também foi a contribuição da Constituição Alemã de Weimar, de 1919, que elevou a ideia de vinculação social da propriedade à categoria

⁸² VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil: reais*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 182.

⁸³ OPITZ, Sílvia C. B.; OPITZ, Oswaldo. *Curso completo de direito agrário*. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 201.

⁸⁴ TARTUCE, Flávio. *Direito civil: direito das coisas*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, v. 4. p. 146.

de princípio jurídico, estabelecendo o art. 14 da atual Norma Fundamental Alemã que a *propriedade obriga*, devendo o seu uso servir tanto ao proprietário como ao bem de toda a coletividade. O mesmo dispositivo coloca o direito à herança como direito fundamental, ao lado da propriedade.⁸⁵

Pode-se concluir que pela necessidade de abandonar a concepção romana da propriedade, para compatibilizá-la com as finalidades sociais da sociedade contemporânea, adotando-se uma concepção finalista, a cuja luz se definam as funções sociais desse direito. No mundo moderno, o direito individual sobre as coisas impõe deveres em proveito da sociedade e até mesmo no interesse de não proprietários.⁸⁶

Quando tem por objeto bens de produção, sua finalidade social determina a modificação conceitual do próprio direito, que não se confunde com a política de limitações específicas ao seu uso. A despeito, porém, de ser um conceito geral, sua utilização varia conforme a vocação social do bem no qual recai o direito – conforme a intensidade do interesse geral que o delimita e conforme a sua natureza na principal *rerum divisio* tradicional. A propriedade deve ser entendida como função social tanto em relação aos bens imóveis como em relação aos bens móveis.⁸⁷

A propriedade sempre esteve entre os direitos fundamentais do homem. Atualmente, fizeram-na se adequar a outro princípio, o da função social, cujo intuito nada mais é do que ajustar o uso do imóvel ao interesse social. A necessidade de se criar limitações em prol do interesse coletivo veio por meio de normas objetivando ajustar seu uso em consonância com as necessidades sociais. O Código de Napoleão (Código Civil francês de 1804) é reconhecido como sendo um dos primeiros a limitar a propriedade ao uso segundo a lei e os regulamentos.⁸⁸

Indigitado Código estabeleceu a necessidade de observância de regras estatais com o intuito de manter a propriedade dentro do que se teria como adequação dela ao interesse coletivo. A finalidade é atingida quando a propriedade cumpre adequadamente com sua destinação econômica (urbana ou rural). A rural, a

⁸⁵ TARTUCE, Flávio. *Direito civil: direito das coisas*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, v. 4. p. 146.

⁸⁶ GOMES, Orlando. *Direitos reais*. 19. ed. atual. e aum. de acordo com o Código Civil de 2002. Atualizador: Luiz Edson Fachin. Coord. Edvaldo Brito. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 129.

⁸⁷ GOMES, Orlando. *Direitos reais*. 19. ed. atual. e aum. de acordo com o Código Civil de 2002. Atualizador: Luiz Edson Fachin. Coord. Edvaldo Brito. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 129.

⁸⁸ SALEME, Edson Ricardo. *Direito constitucional*. 3. ed. Barueri [SP] : Manole, 2020. p. 286-287.

Constituição prescreve que deve ter aproveitamento racional e adequado, ou seja, com medidas relacionadas ao menor impacto ambiental possível que a atividade possa causar, uma vez mantida produtiva, bem como obedecidos os critérios legais trabalhistas para a empregabilidade dos rurícolas, nos termos dos critérios estabelecidos no art. 186 da CF.⁸⁹

A função social da propriedade – e, portanto, sua vinculação social – assume relevo no estabelecimento da conformação ou limitação do direito.⁹⁰

1.2.4 Cidadania e Erradicação da pobreza

Cidadania é o conjunto de direitos civis e políticos da pessoa física, podendo, conseqüentemente, desempenhar funções públicas, atividade profissional, comercial, empresarial, votar, ser votado para qualquer cargo estatal e pertencer a partidos políticos, exercendo atos da vida civil em toda a sua plenitude.⁹¹ Representa um *status* e apresenta-se simultaneamente como objeto e um direito fundamental das pessoas.⁹²

A Emenda Constitucional n. 31, de 14 de dezembro de 2000, atenta a um dos objetivos fundamentais da República – “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” –, criou o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Para financiamento desse fundo, nos Estados e no Distrito Federal, a EC n. 42, de 19 de dezembro de 2003, autorizou a possibilidade de criação adicional de até dois pontos percentuais na alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre os produtos e serviços supérfluos e nas condições definidas em lei complementar, que deverá definir seus contribuintes, dispor sobre substituição tributária e disciplinar o regime de compensação do imposto (CF, art. 155, § 2º, XII).⁹³

⁸⁹ SALEME, Edson Ricardo. *Direito constitucional*. 3. ed. Barueri [SP]: Manole, 2020. p. 286-287.

⁹⁰ MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional* (Série EDB). 4. ed. rev. e ampl. São Paulo : Saraiva, 2012. p. 98.

⁹¹ SALEME, Edson Ricardo. *Direito constitucional*. 3. ed. Barueri [SP]: Manole, 2020. p. 79-80.

⁹² MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020. Livro digital. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024913/cfi/6/10!/4/6/2@0:17.6>. A. Acesso em 04 ago. 2020.

⁹³ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020. Livro digital. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024913/cfi/6/10!/4/6/2@0:17.6>. A. Acesso em 04 ago. 2020.

O Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, instituído no âmbito do Poder Executivo Federal tem como objetivo viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, devendo a aplicação de seus recursos direcionar-se às ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida. Ressalte-se que o referido fundo deverá ser regulamentado por lei complementar, contando em seu Conselho Consultivo e de Acompanhamento com representantes da Sociedade Civil. Igualmente, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a EC n. 31/00 determinou a instituição de Fundos de Combate à Pobreza, com a obrigatoriedade de participação da Sociedade Civil em suas gerências.⁹⁴

A política pública é um programa, isto é, um conjunto coordenado de ações; a adjetivação de que se trata de ações governamentais, ou seja, levadas a cabo, ao menos prioritariamente, pelo Estado; e, por fim, os objetivos, que devem ser socialmente relevantes. Neste sentido, percebe-se uma nítida conexão entre políticas públicas e direitos fundamentais sociais, na medida em que as primeiras são um meio para a efetivação dos segundos. Pode-se afirmar, de forma metafórica, que políticas públicas e direitos sociais são, portanto, dois lados de uma mesma moeda: as políticas públicas servem de instrumento para a realização (efetivação) de direitos sociais constitucionalmente assegurados. Também, nessa mesma toada, são modos de o Estado cumprir seus deveres constitucionais de efetivação dos direitos assegurados na Lei Maior.⁹⁵

Contudo, ao mesmo tempo que se reconhecem as políticas públicas como faces de um dever estatal de efetivar direitos sociais, também é de se aceitar a possibilidade de que cabe aos poderes políticos, de forma discricionária, definir modos de realizar essa obrigação. Não se podem descartar, ademais, políticas públicas que realizem objetivos fundamentais, ainda que não se encontre necessariamente um direito social judicialmente exigível ou um dever estatal imediatamente vigente. Dito de outra maneira, os deveres sociais de atuação estatal são efetivados e cumpridos

⁹⁴ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020. Livro digital. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024913/cfi/6/10!/4/6/2@0:17.6>. A. Acesso em 04 ago. 2020.

⁹⁵ CAVALCANTE FILHO, João Trindade, p. 37-38 in: MENDES, Gilmar; PAIVA, Paula. *Políticas públicas no Brasil: uma abordagem institucional*. São Paulo: Saraiva, 2017.

mediante a formulação e a implementação de políticas públicas, mas não se pode afirmar, a *contrario sensu*, que toda política pública corresponda a um dever estatal. Não se pode, então, desconhecer um certo componente político (discricionário) na definição de políticas públicas.⁹⁶

1.3 Necessidade da Política Pública de regularização fundiária para redução das desigualdades e garantia do direito à propriedade

É sabido que a dinâmica política- assim como a dinâmica de construção das políticas públicas - varia substancialmente nos diferentes lugares em que ela se desenvolve. Em suma, conhecer o contexto onde a política acontece é muito importante para entender a dinâmica política, os comportamentos dos atores e os efeitos das políticas públicas. A dimensão espacial é traduzida como contexto institucional. As políticas públicas se desenvolvem em um cenário político e o conjunto das instituições é esse cenário.⁹⁷

O desenvolvimento sustentável tem como eixo central a melhoria da qualidade de vida humana dentro dos limites da capacidade de suporte dos ecossistemas e, na sua consecução, as pessoas, ao mesmo tempo que são beneficiários, são instrumentos do processo, sendo seu envolvimento fundamental para o alcance do sucesso desejado. Isto se verifica especialmente no que se refere à questão ambiental.⁹⁸

Assim, de acordo com o conceito de desenvolvimento sustentável, para que o mesmo seja implementado é necessário visar à harmonia e à racionalidade, não somente entre o homem e a natureza, mas principalmente entre os seres humanos. As pessoas devem ser sujeito no processo de desenvolvimento, o qual deve ser visto não como fim em si mesmo, mas como meio de se obter, respeitando-se as características étnico-culturais, melhoria de qualidade de vida para diferentes populações, especialmente as mais pobres. Para tanto, as ações desenvolvimentistas

⁹⁶ CAVALCANTE FILHO, João Trindade, p. 37-38 in: MENDES, Gilmar; PAIVA, Paula. *Políticas públicas no Brasil: uma abordagem institucional*. São Paulo: Saraiva, 2017.

⁹⁷ SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. p. 81.

⁹⁸ ASSIS, Renato Linhares de. Desenvolvimento rural sustentável no Brasil: perspectivas a partir da integração de ações públicas e privadas com base na agroecologia. *Econ. Apl.* v.10, n.1. Ribeirão Preto. jan./mar. 2006. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-80502006000100005&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em 10 dez. 2020.

devem priorizar investimentos e programas que tenham como lastro tecnologias e projetos comunitários que procurem sempre despertar a solidariedade e a mobilização por objetivos comuns nos grupos envolvidos.⁹⁹

A elaboração de políticas públicas é resultado da correlação de forças entre instituições que são ou representam interesses de classes. São as partes interessadas que em suas proposições de políticas, defendem seus respectivos modelos de desenvolvimento. A influência de instituições e organizações da sociedade determinam os rumos das políticas da Administração Pública e das políticas de Estado. As políticas de desenvolvimento para o campo são exemplos deste processo. Na última década, os movimentos camponeses têm conseguido influenciar mais a elaboração de políticas de desenvolvimento para a agricultura, pecuária, mercado, indústria, educação, saúde, habitação, etc., ou seja, este conjunto forma as políticas de desenvolvimento territorial, disputando com as corporações capitalistas, denominadas de agronegócio.¹⁰⁰

Foi criado um novo cenário das disputas políticas sobre os modelos de desenvolvimento do País e especialmente para o desenvolvimento territorial rural. Podemos citar como exemplo o Plano Safra da Agricultura Familiar 2013/2014. A existência de dois planos para o desenvolvimento da agricultura explicita as disputas por modelos de desenvolvimento entre duas classes sociais: a classe capitalista representada pelo agronegócio e a classe camponesa, representada com a denominação de agricultura familiar, criada pela Lei 11.326, de 24 de julho de 2006.¹⁰¹

⁹⁹ ASSIS, Renato Linhares de. Desenvolvimento rural sustentável no Brasil: perspectivas a partir da integração de ações públicas e privadas com base na agroecologia. *Econ. Apl.* v.10, n.1. Ribeirão Preto. jan./mar. 2006. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-80502006000100005&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt. Acesso 10 dez. 2020.

¹⁰⁰ FERNANDES, Bernardo Mançano. *Políticas públicas, questão agrária e desenvolvimento territorial rural no Brasil*. Coordenador da Cátedra UNESCO de Educação do Campo e Desenvolvimento Territorial Coordenador do Programa de Pós – Graduação em Desenvolvimento Territorial na América Latina e Caribe. p. 2. Disponível em: <http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/bernardo/BIBLIOGRAFIA%20DISCIPLINAS%20GRADUACAO/GEOGRAFIA%20RURAL%202016/Aula%209b.pdf>. Acesso 07 ago. 2020.

¹⁰¹ FERNANDES, Bernardo Mançano. *Políticas públicas, questão agrária e desenvolvimento territorial rural no Brasil*. Coordenador da Cátedra UNESCO de Educação do Campo e Desenvolvimento Territorial Coordenador do Programa de Pós – Graduação em Desenvolvimento Territorial na América Latina e Caribe. p. 3. Disponível em: <http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/bernardo/BIBLIOGRAFIA%20DISCIPLINAS%20GRADUACAO/GEOGRAFIA%20RURAL%202016/Aula%209b.pdf>. Acesso 07 ago. 2020.

Esta Lei, o plano safra específico para a agricultura familiar, bem como o censo agropecuário de 2006 são referências que demonstram a separação dos planos e das políticas públicas para o agronegócio e agricultura camponesa. Embora esta separação seja resultado de intensa luta de classes, nem sequer é considerada nos documentos de nenhuma Administração Pública, mesmo de esquerda. As disputas por modelos de desenvolvimento não são componentes dos planos e das políticas, porque estes são determinados pelos princípios do paradigma do capitalismo agrário.¹⁰²

A correlação entre ação do Estado e política pública é algo a se remarcar, já que permite assentar que, por regra geral, a execução de políticas públicas depende de gastos públicos. Logo, é no processo político-jurídico de definição do dispêndio público que se encontra a gênese das políticas públicas. É nas leis orçamentárias, nas diretrizes orçamentárias e nos planos plurianuais, todos de iniciativa exclusiva do Poder Executivo e aprovados pelo Poder Legislativo, o ponto de partida das políticas públicas. Não é o ponto de chegada, já que é corrente na doutrina e jurisprudência a natureza meramente autorizativa do orçamento, podendo o Executivo simplesmente contingenciar os valores, deixando de efetuar gastos. O resultado final do procedimento, por óbvio, é a real prestação de serviços públicos à população e a edição de atos administrativos voltados a tal finalidade.¹⁰³

A composição de forças dos grupos sociais no meio rural brasileiro reflete-se no arranjo institucional e na gestão da política agrícola e agrária do país. De um lado estão os interesses da agricultura patronal do agronegócio, e do outro lado, as reivindicações da agricultura familiar e dos trabalhadores rurais, ambas refletindo o perfil dominante da sociedade rural brasileira.¹⁰⁴

A partir da década de oitenta os recentes governos democráticos vêm considerando as ações desses agentes e respondendo mediante a criação de novos

¹⁰² FERNANDES, Bernardo Mançano. *Políticas públicas, questão agrária e desenvolvimento territorial rural no Brasil*. Coordenador da Cátedra UNESCO de Educação do Campo e Desenvolvimento Territorial Coordenador do Programa de Pós – Graduação em Desenvolvimento Territorial na América Latina e Caribe. p. 3. Disponível em: <http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/bernardo/BIBLIOGRAFIA%20DISCIPLINAS%20GRADUACAO/GEOGRAFIA%20RURAL%202016/Aula%209b.pdf>. Acesso 07 ago. 2020.

¹⁰³ FONTE, Felipe de Melo. *Políticas públicas e direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 54.

¹⁰⁴ VITAL, Tales e SAMPAIO Yony. Política agrícola e agrária no Brasil: nova institucionalidade. *Anais da Academia Pernambucana de Ciência Agrônômica*, vols. 8 e 9, 2011/2012. p. 68.

ministérios, novas políticas, planos, programas e projetos e também criando novas instâncias de participação dos interessados, via foruns, conselhos e colegiados para os processos decisórios. A democracia fortaleceu as organizações da sociedade civil e tornou mais transparentes as disputas de classe no meio rural, tendo a Administração Pública, em muitos casos, atuado como mediador desse processo. A criação de um ministério e a disponibilização de recursos para tratar da agricultura familiar e da reforma agrária é um bom exemplo dessas mudanças de institucionalidade.¹⁰⁵

A existência da propriedade, essa relação do homem com a terra, tem sido invariável através dos tempos, de modo que não é com a ficção da “função social” que se vai contra a natureza das coisas. Aceito o direito subjetivo da propriedade consagrado na Constituição (art. 5º XXII), não se lhe pode dar uma condição substantiva, pois é mero atributo do indivíduo. A terra, por si só, não tem expressão alguma, porque o título de propriedade é a manifestação da atividade individual nos objetos que cercam o homem e estão sujeitos à sua ação. Quando esta ação é egoísta, impedindo-os de satisfazerem as necessidades humanas dentro da sociedade, a propriedade da terra deixa de ser amparada por não realizar a justiça social.¹⁰⁶

Elaborar uma proposta de política pública e contribuir para construir um modelo de desenvolvimento para a agricultura camponesa continua sendo o grande desafio destes movimentos camponeses. O Programa Agrário do MST apresenta diretrizes para um modelo de desenvolvimento da agricultura camponesa. Há uma proposta de um programa Reforma Agrária Popular em que são apresentados os principais pontos de uma política de desenvolvimento: a desconcentração da propriedade da terra; a sustentabilidade do uso dos recursos naturais; garantir as sementes como patrimônio e como soberania; assegurar um modo de produção que garanta o direito à alimentação a partir da soberania alimentar; produzir e utilizar energias renováveis; garantir a educação em todos os níveis e acesso às práticas culturais; defender os direitos dos trabalhadores, lutando contra todos os tipos de exploração; a síntese dos pontos é um modo de vida digno. A análise do debate paradigmático contribui para

¹⁰⁵ VITAL, Tales e SAMPAIO Yony. Política agrícola e agrária no Brasil: nova institucionalidade. *Anais da Academia Pernambucana de Ciência Agronômica*, vols. 8 e 9, 2011/2012. p. 68.

¹⁰⁶ OPITZ, Sílvia C. B.; OPITZ, Oswaldo. *Curso completo de direito agrário*. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 200.

uma postura crítica em relação às atitudes da Administração Pública. A partir das políticas da Administração, por meio de seus documentos, pode-se ler suas tendências políticas e formular proposições para mudá-las.¹⁰⁷

As políticas públicas afetam a distribuição de riquezas, e mais importante, talvez, determinam oportunidades em uma sociedade. Nesse contexto, sem dúvida, ainda há uma grande jornada a ser trilhada pela representação política, que pode começar pelo desafio de seguir no caminho de desenvolvimento econômico, de combate à desigualdade social e de redução de miséria no país.¹⁰⁸

Essa função social que se quer dar à propriedade resulta da combinação dos princípios sociológicos e jurídicos. Com ela, altera-se o sentido do conceito de propriedade e se exclui o homem da relação de sujeito de direito. A propriedade é mera relação jurídica e somente por ficção é que se pode dizer que ela exerce função social. Dá-se-lhe uma função que é peculiar ao homem; atribui-se-lhe uma condição que não tem, mas que é conferida ao proprietário pela lei, que lhe assegura o direito de usar, gozar, e dispor (CC, art. 1.228).¹⁰⁹

Importante destacar que a necessidade do cumprimento da função social da propriedade, ao contrário das Constituições anteriores não está mais apenas no capítulo referente a ordem econômica, mas sim como um direito e garantia do homem, direito básico do ser humano, cláusula pétrea da Carta de 1988, isto é, imutável. Portanto o direito ao cumprimento da função social da propriedade foi erigido a direito fundamental do povo brasileiro.¹¹⁰

A norma que contém o princípio da função social da propriedade incide imediatamente, e é de aplicabilidade imediata, como o são todos os princípios constitucionais. A própria jurisprudência já o reconhece. Realmente, afirma-se a tese

¹⁰⁷ FERNANDES, Bernardo Mançano. *Políticas públicas, questão agrária e desenvolvimento territorial rural no Brasil*. Coordenador da Cátedra UNESCO de Educação do Campo e Desenvolvimento Territorial Coordenador do Programa de Pós – Graduação em Desenvolvimento Territorial na América Latina e Caribe. p. 5-6 e 13. Disponível em: <http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/bernardo/BIBLIOGRAFIA%20DISCIPLINAS%20GRADUACAO/GEOGRAFIA%20RURAL%202016/Aula%209b.pdf>. Acesso 07 ago. 2020.

¹⁰⁸ TÁVORA, F. L. *A política agrícola e a questão agrária pós-Constituição Federal de 1988: sucessos, fracassos e digressões*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, out./2013 (Texto para Discussão n. 142) p. 28. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 15 ago. 2020.

¹⁰⁹ OPITZ, Sílvia C. B.; OPITZ, Oswaldo. *Curso completo de direito agrário*. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 201.

¹¹⁰ VARELLA, Marcelo Dias. *Introdução ao direito a reforma agrária: o direito face aos novos conflitos sociais*. São Paulo: LED, 1998. p. 217.

de que aquela norma tem plena eficácia, porque interfere com a estrutura e o conceito da propriedade, valendo como regra que fundamenta um novo regime jurídico desta, transformando-o numa instituição de Direito público, especialmente, ainda que nem a doutrina nem a jurisprudência tenham percebido o seu alcance, nem lhe dado aplicação adequada, como se nada tivesse mudado... Ele transforma a propriedade capitalista, sem socializá-la. Condiciona-a como um todo, não apenas seu exercício, possibilitando ao legislador entender com os modos de aquisição geral ou com certos tipos de propriedade, com seu uso, gozo e disposição. Constitui o fundamento do regime jurídico da propriedade, não de limitações, obrigações e ônus que podem apoiar-se e sempre apoiaram em outros títulos de intervenção, como de ordem pública ou a atividade de polícia.¹¹¹

A função social introduziu na esfera interna do direito de propriedade um interesse que não coincide com o do proprietário e que, em todo o caso, é estranho ao mesmo, constitui princípio ordenador da propriedade privada e fundamento da atribuição desse direito, de seu reconhecimento é da sua garantia, incidindo sobre seu próprio direito. Com essa concepção é que o intérprete tem que compreender as normas constitucionais, que fundamentam o regime jurídico da propriedade: Sua garantia enquanto atende sua função social, implicando um transformação destinada a incidir, seja sobre o fundamento mesmo da atribuição dos poderes ao proprietário, seja, mais concretamente, sobre o modo em que o conteúdo do direito vem positivamente determinado; assim é que a função social mesma acaba por posicionar-se como elemento qualificante da situação jurídica considerada. Enfim, a função social se manifesta na própria configuração estrutural do direito de propriedade.¹¹²

Conforme artigo 24 da Lei n. 8629/93, as ações de reforma agrária devem ser compatíveis com as ações da política agrícola, das políticas sociais e das constantes no Plano Plurianual da União. Reforma Agrária é um anafado tema para as Políticas Públicas...

O debate paradigmático é, primeiro, uma proposta para se compreender os pensamentos que defendem os modelos de desenvolvimento do agronegócio e da agricultura camponesa. O ponto de partida para o debate paradigmático é a

¹¹¹ SILVA José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 24. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 282-283.

¹¹² SILVA José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 24. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 282-283.

intencionalidade. O que nos conduz ao debate é tanto a intenção de defender nossas visões de mundo, nossos estilos de pensamento, nossos referenciais teóricos, nossos paradigmas, nossas posições políticas, quanto de conhecer outras posições teórico-políticas e suas visões de mundo, respectivos estilos de pensamento e distintos paradigmas. Mesmo não tendo noção dos paradigmas e suas tendências, os trabalhadores intelectuais transitam por esses territórios epistemológicos, onde a filosofia e a ciência se encontram.¹¹³

Os territórios do agronegócio têm se valido de políticas públicas e privadas para se desenvolverem a partir da lógica do trabalho assalariado e da produção de commodities para exportação. Os territórios camponeses necessitam de políticas de desenvolvimento a partir da lógica do trabalho familiar, cooperativo ou associado, para a produção de diversas culturas para os mercados locais.¹¹⁴

Nos termos da Constituição, a desapropriação, para fins de reforma agrária, de imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, há de ser efetivada pela União, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação de valor real, resgatáveis no prazo de até 20 anos, a partir do segundo ano de sua emissão (art. 184, *caput*). Não de ser indenizadas, porém, em dinheiro, as benfeitorias úteis e necessárias, aqui entendidas, nos termos da legislação civil, aquelas que aumentam ou facilitam o uso do bem e as que têm por fim conservá-lo ou evitar que se deteriore (CC, art. 96). As benfeitorias voluptuárias serão indenizadas mediante pagamento em títulos da dívida agrária.¹¹⁵

Convém observar que a afirmação de que o pagamento dar-se-á mediante expedição de títulos da dívida agrária resgatáveis em até 20 anos parece em contradição com a assertiva de que haverá uma indenização prévia. Em verdade, tem-

¹¹³ FERNANDES, Bernardo Mançano. *Políticas públicas, questão agrária e desenvolvimento territorial rural no Brasil*. Coordenador da Cátedra UNESCO de Educação do Campo e Desenvolvimento Territorial Coordenador do Programa de Pós – Graduação em Desenvolvimento Territorial na América Latina e Caribe. p. 8. Disponível em: <http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/bernardo/BIBLIOGRAFIA%20DISCIPLINAS%20GRADUACAO/GEOGRAFIA%20RURAL%202016/Aula%209b.pdf>. Acesso 07 ago. 2020.

¹¹⁴ FERNANDES, Bernardo Mançano. *Políticas públicas, questão agrária e desenvolvimento territorial rural no Brasil*. Coordenador da Cátedra UNESCO de Educação do Campo e Desenvolvimento Territorial Coordenador do Programa de Pós – Graduação em Desenvolvimento Territorial na América Latina e Caribe. p. 14. Disponível em: <http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/bernardo/BIBLIOGRAFIA%20DISCIPLINAS%20GRADUACAO/GEOGRAFIA%20RURAL%202016/Aula%209b.pdf>. Acesso 07 ago. 2020.

¹¹⁵ MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional* (Série EDB). 4. ed. rev. e ampl. São Paulo : Saraiva, 2012. p.117.

se compreendido essa disciplina como assecuratória do direito de propriedade enquanto não houver o trânsito em julgado da sentença na ação de desapropriação e o pagamento da indenização fixada em títulos da dívida agrária.¹¹⁶

Em razão da controvérsia política em torno da reforma agrária, houve por bem o constituinte consagrar que compete à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação (CF, art. 184, § 3º).¹¹⁷

Tendo em vista o interesse social que embasa a desapropriação para fins de reforma agrária, reconheceu o constituinte que não serão expropriáveis a pequena e a média propriedades – assim definidas em lei, desde que, também, o seu proprietário não possua outra – e a propriedade produtiva (CF, art. 185, *caput*). Cabe à lei fixar as normas para o cumprimento dos requisitos relativos à função social (CF, art. 185, parágrafo único).¹¹⁸

O STF teve oportunidade de asseverar que a propriedade qualificada como produtiva no cadastro rural não poderia ter sua classificação revista, mediante vistoria *in loco*, após invasão por trabalhadores rurais, uma vez que o coeficiente de produtividade fundiária terá sido descaracterizado pela prática do esbulho possessório. Restaria inválido o decreto expropriatório que se baseou em vistoria do imóvel (para os fins de desclassificação de produtivo para improdutivo) que não preencheria os requisitos básicos para sua idoneidade.¹¹⁹

Nas leituras sobre o desenvolvimento e as transformações da agricultura, encontramos problemas e soluções criadas pelas relações sociais na produção de diferentes espaços e territórios. Estas leituras paradigmáticas têm influências na elaboração de políticas públicas para o desenvolvimento da agricultura, definindo a aplicação de recursos em determinadas regiões, territórios, setores, culturas, instituições etc. Por essa razão, conhecer o movimento paradigmático que vai da

¹¹⁶ MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade*: estudos de direito constitucional (Série EDB). 4. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012. p.117.

¹¹⁷ MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade*: estudos de direito constitucional (Série EDB). 4. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012. p.117.

¹¹⁸ MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade*: estudos de direito constitucional (Série EDB). 4. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012. p.117.

¹¹⁹ MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade*: estudos de direito constitucional (Série EDB). 4. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012. p.117.

construção da interpretação da teoria que sustenta a elaboração até a execução da política é fundamental.¹²⁰

Dois são os métodos para realizar reforma agrária: O primeiro, denominado “coletivista”, consiste na nacionalização da terra, passando a propriedade para o Estado. Fundamenta-se na doutrina socialista, segundo a qual os meios de produção são de propriedade do Estado, cabendo ao camponês apenas o direito de uso. O fracasso dos regimes socialistas, que ninguém ignora, dispensa maiores incursões sobre as experiências ali desenvolvidas.¹²¹

O outro, denominado “privatista”, é aquele em que se admite a propriedade privada. A terra é de quem a trabalha, seja pequeno, médio ou grande produtor, que convivem harmoniosamente. Esse método é baseado na doutrina de Aristóteles, que foi sequenciada por Santo Tomás de Aquino e pregada pela Igreja Católica através de várias encíclicas papais. Baseia-se na teoria segundo a qual os bens existem para a satisfação do homem, que deve se apropriar deles, não sendo, porém, um direito absoluto, porque está condicionado ao bem comum. É o método adotado no Brasil.¹²²

O paradigma da questão agrária tem como ponto de partida as lutas de classes para explicar as disputas territoriais e suas conflitualidades na defesa de modelos de desenvolvimento que viabilizem a autonomia dos camponeses. O paradigma da questão agrária está disposto em duas tendências: a proletarista, que tem como ênfase as relações capital- trabalho, entende o fim do camponês como resultado da territorialização do capital no campo; a camponês que tem como ênfase as relações sociais camponesas e seu enfrentamento com o capital.¹²³

¹²⁰ FERNANDES, Bernardo Mançano. *Políticas públicas, questão agrária e desenvolvimento territorial rural no Brasil*. Coordenador da Cátedra UNESCO de Educação do Campo e Desenvolvimento Territorial Coordenador do Programa de Pós – Graduação em Desenvolvimento Territorial na América Latina e Caribe. p. 10. Disponível em: <http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/bernardo/BIBLIOGRAFIA%20DISCIPLINAS%20GRADUACAO/GEOGRAFIA%20RURAL%202016/Aula%209b.pdf>. Acesso 07 ago. 2020.

¹²¹ MARQUES, Benedito Ferreira. MARQUES, Carla Regina Silva. *Direito agrário brasileiro*. 12. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016. p. 125. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597009118/cfi/6/30!/4/2@0:0>. Acesso em 30 jul. 2020.

¹²² MARQUES, Benedito Ferreira. MARQUES, Carla Regina Silva. *Direito agrário brasileiro*. 12. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016. p. 125. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597009118/cfi/6/30!/4/2@0:0>. Acesso em 30 jul. 2020.

¹²³ FERNANDES, Bernardo Mançano. *Políticas públicas, questão agrária e desenvolvimento territorial rural no Brasil*. Coordenador da Cátedra UNESCO de Educação do Campo e Desenvolvimento Territorial Coordenador do Programa de Pós – Graduação em Desenvolvimento Territorial na América Latina e Caribe. p. 11. Disponível em:

Para o paradigma do capitalismo agrário, as desigualdades geradas pelas relações capitalistas são um problema conjuntural e pode ser superado por meio de políticas que possibilitem a “integração” do campesinato ou “agricultor de base familiar” ao mercado capitalista. Este paradigma possui duas vertentes, a tendência da agricultura familiar que acredita na integração ao capital e a vertente do agronegócio que vê a agricultura familiar como residual. Em síntese, para o paradigma da questão agrária, o problema está no capitalismo e para o paradigma do capitalismo agrário, o problema está no campesinato.¹²⁴

<http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/bernardo/BIBLIOGRAFIA%20DISCIPLINAS%20GRADUACAO/GEOGRAFIA%20RURAL%202016/Aula%209b.pdf>. Acesso 07 ago. 2020.

¹²⁴ FERNANDES, Bernardo Mançano. *Políticas públicas, questão agrária e desenvolvimento territorial rural no Brasil*. Coordenador da Cátedra UNESCO de Educação do Campo e Desenvolvimento Territorial Coordenador do Programa de Pós – Graduação em Desenvolvimento Territorial na América Latina e Caribe. p. 11. Disponível em: <http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/bernardo/BIBLIOGRAFIA%20DISCIPLINAS%20GRADUACAO/GEOGRAFIA%20RURAL%202016/Aula%209b.pdf>. Acesso 07 ago. 2020.

CAPÍTULO 2: ATORES SOCIAIS E SUA ATUAÇÃO NA EFETIVIDADE DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Na literatura das ciências políticas, os atores são aqueles indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política. Os atores relevantes em um processo de política pública são aqueles que têm capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da política pública. São os atores que conseguem sensibilizar a opinião pública sobre problemas de relevância coletiva. São eles que têm influência na decisão do que entra ou não na agenda. São eles que estudam e elaboram propostas, tomam decisões e fazem que intenções sejam convertidas em ações.¹²⁵

A palavra “ator” é importada das artes cênicas para as ciências políticas, porque explicita a conotação de interpretação de papéis. Há um entendimento de que os indivíduos, grupos e organizações que influenciam o processo político não têm comportamentos ou interesses estáticos, mas sim dinâmicos de acordo com os papéis que interpretam. Os atores interagem, alocam recursos, constroem coalizações, resolvem conflitos em um cenário político. Há também um viés elitista no emprego da palavra “ator”, pois, enquanto os atores interpretam papéis em um enredo e cenário, a plateia assiste passivamente ao desenrolar da história.¹²⁶

2.1 Incra

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) foi criado pelo Decreto-Lei n. 1110 de 09 de julho de 1970 pelo Presidente Médici. Ele é vinculado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, é dotado de personalidade jurídica de direito público e possui autonomia administrativa e financeira. O Incra é dirigido por um Conselho Diretor que é composto: pelo Presidente do Incra e por quatro Diretores: a) Diretor de Gestão Estratégica; b) Diretor de Gestão Operacional; c) Diretor de Governança Fundiária; e d) Diretor de Desenvolvimento e Consolidação de Projetos de Assentamento. O presidente do Instituto é nomeado pelo Presidente da República ou a quem for delegada tal competência, por indicação do Ministro da

¹²⁵ SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. p. 99.

¹²⁶ SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. p. 99.

Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Os Diretores e o Procurador-Chefe são nomeados pelo Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

O Instituto é uma autarquia federal, cuja missão prioritária é executar a reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional. Segundo o sítio do Inbra (<https://www.gov.br/inbra/pt-br>), ele possui 5 diretrizes estratégicas: a) democratização do acesso à terra: implementar a reforma agrária promovendo a democratização do acesso a terra por meio da criação e implantação de assentamentos rurais, da regularização fundiária de terras públicas, contribuindo para o desenvolvimento sustentável, para a desconcentração da estrutura fundiária, para a redução da violência e da pobreza no campo e promoção de igualdade; b) participação social: implementar a reforma agrária de forma participativa, reafirmando os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, contribuindo para o fortalecimento das parcerias e da sociedade civil organizada; c) fiscalização da função social: implementar a reforma agrária de forma a fiscalizar a função social dos imóveis rurais, contribuindo para a capacitação dos(as) assentados(as), o fomento da produção agroecológica de alimentos e a inserção nas cadeias produtivas; d) qualificação dos assentamentos: implementar a reforma agrária buscando a qualificação dos assentamentos rurais, mediante o licenciamento ambiental, o acesso a infraestrutura básica, o crédito, a assistência técnica e a articulação com as demais políticas públicas, em especial a educação, saúde, cultura e esportes, contribuindo para o cumprimento das legislações ambiental e trabalhista e para a promoção da paz no campo e; e) titulação dos territórios quilombolas e regularização fundiária: implementar a regularização fundiária das terras ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos e gerenciará a estrutura fundiária nacional pelo conhecimento da malha fundiária mediante o cadastramento e a certificação dos imóveis rurais, contribuindo para as políticas de inclusão social e desenvolvimento sustentável.

O gerenciamento e a promoção do ordenamento da estrutura fundiária nacional são atribuições do Inbra, por meio do cadastro nacional e da certificação de imóveis rurais. Atua também na regularização fundiária de áreas públicas federais no meio rural e na regularização de territórios para comunidades remanescentes de quilombos. Ele também é responsável por definir os critérios para a fixação da fração mínima de parcelamento e do módulo fiscal. Além disso, promove estudos e diagnósticos sobre

a estrutura fundiária nacional, mercados de terras, controle do arrendamento e aquisição de imóveis rurais por estrangeiros.

Segundo o Regimento Interno do Instituto, à Diretoria de Gestão Estratégica do Incra compete definir, coordenar, monitorar e avaliar, em articulação com os órgãos da Administração Pública Federal, as diretrizes, objetivos e estratégias de atuação do Incra, bem como as atividades relacionadas aos sistemas federais de planejamento e de programação orçamentária, os planos relativos às políticas de reforma agrária e ordenamento da estrutura fundiária, formulação e avaliação orçamentária, gestão da informação e programas de avaliação do desempenho gerencial e promover a melhoria contínua dos processos organizacionais.

À Coordenação-Geral de Monitoramento e Avaliação da Gestão do Incra compete coordenar, supervisionar e propor atos normativos, manuais e procedimentos técnicos que permitam monitorar e controlar o desempenho das ações desenvolvidas pelo Incra no âmbito da reforma agrária e ordenamento da estrutura fundiária, estudos e análises do mercado de terras, bem como a avaliação da gestão, e coordenar e supervisionar a execução das atividades relacionadas à sua área de atuação nas Superintendências Regionais.

À Diretoria de Governança Fundiária, compete gerenciar, normatizar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades relativas ao ordenamento da estrutura fundiária do País, a políticas de regularização fundiária, ao controle do arrendamento e da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, à discriminação, à arrecadação, à destinação e à incorporação ao patrimônio público de terras devolutas federais, à identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras caracterizadas como de ocupação pelos remanescentes de quilombos, a atividades de licenciamento ambiental em terras ocupadas pelos remanescentes de quilombos em articulação com o órgão ambiental responsável, aos cadastros que integram o Sistema Nacional de Cadastro Rural e promoção de sua integração com os cadastros nacionais de imóveis rurais; aos serviços de georreferenciamento e de certificação de imóveis rurais, ao zoneamento fundiário que permita o desenvolvimento de propostas de políticas e diretrizes fundiárias específicas para cada região, à caracterização de zonas típicas de módulos de propriedade rural, à fiscalização do cadastro de imóveis rurais em relação ao domínio, ao uso e ao cumprimento da função social, à elaboração e à manutenção da base de dados

cartográficos única do Incra, à tabela de preços referenciais para a execução de serviços de agrimensura, aos serviços de medição e demarcação de projetos de reforma agrária, aos levantamentos geodésicos e topográficos com vistas à certificação dos assentamentos de reforma agrária, à outorga do instrumento definitivo de titulação de lotes aos beneficiários da reforma agrária, ressalvadas as atribuições da Diretoria de Desenvolvimento e Consolidação de Projetos de Assentamento, bem como auxiliar os Estados e o Distrito Federal na regularização das terras estaduais e distritais, apoiar o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento no estabelecimento de critérios e de normas para a celebração de convênios públicos de discriminação e de regularização de terras e coordenar e supervisionar as Superintendências Regionais na execução das atividades relacionadas à sua área de atuação.

À Coordenação-Geral de Cadastro Rural compete organizar, coordenar, normatizar, supervisionar e manter os cadastros que integram o Sistema Nacional de Cadastro Rural e promover a sua integração com os cadastros nacionais de imóveis rurais, definir e caracterizar as zonas típicas de módulos de propriedade rural, apoiar a Diretoria de Gestão Estratégica na elaboração de estudos de mercado de terras, promover a fiscalização do cadastro de imóveis rurais em relação ao domínio, ao uso e ao cumprimento da função social, bem como coordenar e supervisionar o controle do arrendamento e da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros.

À Coordenação-Geral de Regularização Fundiária compete coordenar, supervisionar e normatizar procedimentos técnicos visando às ações de regularização fundiária, arrecadação, discriminação, destinação e titulação em terras devolutas e públicas federais, ratificação dos registros imobiliários decorrentes de alienações e concessões de terras públicas situadas nas faixas de fronteira, bem como auxiliar os Estados e o Distrito Federal na regularização das terras estaduais e distritais.

À Divisão de Arrecadação e Regularização Fundiária compete: supervisionar, orientar e controlar as atividades de discriminação e arrecadação de terras devolutas e terras públicas da União; acompanhar e monitorar a destinação para fins de regularização fundiária de imóveis rurais arrecadados e discriminados; acompanhar, monitorar e controlar a doação e concessões de imóveis da União e do Incra, excetuando os casos previstos em legislação específica; definir critérios e propor atos normativos visando orientar as atividades de regularização fundiária; supervisionar e

acompanhar a titulação dos imóveis rurais para fins de regularização fundiária e; emitir documentos de titularidade de imóveis rurais em áreas de regularização fundiária.

À Diretoria de Desenvolvimento e Consolidação de Projetos de Assentamento, compete coordenar, normatizar, orientar e supervisionar as atividades de aquisição, desapropriação e incorporação de terras ao patrimônio do Incra; as atividades de seleção de famílias, promoção do acesso à terra e criação de projetos de reforma agrária e aproveitamento sustentável do meio-ambiente e dos recursos naturais nos projetos de assentamento; as ações voltadas ao desenvolvimento e consolidação dos projetos de assentamento; as atividades de supervisão e regularização nos assentamentos, titulação de imóveis e destinação de bens remanescentes de projetos de assentamento; a análise e conciliação de sobreposição de outros interesses públicos em assentamentos, assim como propor, supervisionar, controlar e acompanhar a implementação de convênios, contratos e instrumentos congêneres relativos a sua área de competência; e articular com os demais órgãos do poder público, em especial com o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento, para que a atuação na promoção das políticas públicas de suporte produtivo aos assentados da reforma agrária seja realizada de maneira coordenada.

À Divisão de Terras compete definir critérios e propor atos normativos, manuais e procedimentos técnicos relacionados às atividades de aquisição, de desapropriação e de incorporação ao patrimônio do Incra das terras necessárias às suas finalidades.

Às Superintendências Regionais, unidades descentralizadas, compete coordenar e executar, na sua área de atuação, as atividades homólogas às dos órgãos seccionais e específicos, especialmente relacionadas ao planejamento, programação, orçamento, informática, modernização administrativa e garantia da manutenção, fidedignidade, atualização e disseminação de dados do cadastro de imóveis rurais e sistemas de informações do Incra.

A Instrução Normativa é o ato expedido pelo presidente do Incra para disciplinar a aplicação de procedimentos de caráter geral previstos em leis, decretos e regulamentos ou para estabelecer diretrizes e dispor sobre matéria de sua competência específica. A instrução deve ser analisada e aprovada pelo Conselho Diretor do Incra, que submete o ato para assinatura do presidente do Instituto.

O cadastro imobiliário rural tem por fito: o levantamento de dados imprescindíveis à aplicação dos critérios de lançamentos fiscais elaborados pelo Incra, referentes ao imposto territorial rural, e demais contribuições parafiscais e à concessão de isenção tributária prevista em lei; o levantamento sistemático e organizado de imóveis rurais para obter o conhecimento das condições vigentes na estrutura fundiária das várias regiões brasileiras, que torne possível o fornecimento de elementos necessários para orientar a programação dos instrumentos de política agrícola do Incra; o fornecimento de elementos à realização de análises microeconômicas e de amostragens nas diversas regiões do país e; a obtenção de informações que possibilitem verificar certas diretrizes, orientando órgãos de assistência técnica e creditícia aos agricultores na formação de planos assistenciais, o conhecimento de terras públicas federais, estaduais e municipais disponíveis para fins de colonização e de regularização.¹²⁷

2.2 Ofícios de Registro de Imóveis

No Registro de Imóveis são feitos o registro e a averbação dos títulos ou atos constitutivos, declaratórios, translativos e extintivos de direitos reais sobre imóveis reconhecidos em lei, "*inter vivos*" ou "*mortis causa*" quer para sua constituição, transferência e extinção, quer para sua validade em relação a terceiros, quer para a sua disponibilidade (artigo 172 da Lei n. 6015/73).

O direito registral imobiliário é um ramo do direito real que consiste num complexo de normas jurídico-positivas e de princípios atinentes ao registro de imóveis que regulam a organização e o funcionamento das serventias imobiliárias; a atividade cartorária do registrador e de seus prepostos, que agem por delegação do Poder Público, conferindo-lhes fé pública em todos os atos que autonomamente praticarem, atendendo ao interesse da sociedade e à técnica dos atos registrários.¹²⁸

Ele tem por escopo assegurar vasta publicidade dos direitos reais e da situação jurídica dos imóveis, de forma a garantir a validade e a eficácia desses direitos. Nos atos entre vivos, o registro constitui a propriedade; nos atos *causa mortis*, o registro

¹²⁷ DINIZ, Maria Helena. *Sistemas de registros de imóveis*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 598-599.

¹²⁸ DINIZ, Maria Helena. *Sistemas de registros de imóveis*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 50.

tem natureza declaratória, pois informa a ocorrência da modificação na titularidade do imóvel ou na sua situação jurídica.¹²⁹

O Registro Imobiliário é a instituição competente para a formação e conservação do assento dos dados relacionados aos direitos reais além de organizar e controlar o ingresso de atos no fôlio real. Este controle realiza-se através da análise da legalidade deles e da conformação do ato que se busca inscrever aos requisitos e exigências normativas, que é chamada de qualificação registral¹³⁰. Esta qualificação é o poder-dever do oficial de verificar a existência no título de todos os requisitos obrigatórios para que ele possa adentrar na serventia.

O artigo 236 da Constituição dispõe que o serviço de registro é uma delegação do Poder Público, sendo agentes públicos seus exercentes. Eles estão subordinados aos princípios do artigo 37 da Carta de Outubro o qual consta a eficiência como um de seus pontos. A eficiência exige dos agentes atividade permanente apta a produzir resultados (a efetividade) em razão de seu poder legal de os causar, para satisfação dos escopos visados (a eficácia).¹³¹

A função qualificadora possui estes requisitos: é uma função independente, uma vez que o oficial é um profissional do Direito com independência no desempenho de suas atribuições; é completa e integral, pois se aplica sobre o título no seu todo, devendo o registrador, quando necessário, formular por escrito todas as exigências para tornar possível o seu registro e; é uma função obrigatória, não podendo o oficial deixar de exercê-la com a justificativa de obscuridade ou omissão da lei por se tratar de uma função pública.¹³²

O Registro Imobiliário é parceiro do Judiciário. Isto porque sua atividade registrária visa atender, ante a obrigatoriedade do registro de imóveis para constituir direito real, a interesses da coletividade, garantindo a qualquer interessado na

¹²⁹ LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros públicos: teoria e prática*. 5. ed. rev., atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014. p. 274.

¹³⁰ SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. *Registro de Imóveis I: parte geral*. São Paulo: Saraiva, 2013 (Coleção Cartórios/ coordenador Christiano Cassettari). p.16-17.

¹³¹ CENEVIVA, Walter. *Lei dos notários e dos registradores comentada (Lei n. 8935/94)*. 4. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 24.

¹³² LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros públicos: teoria e prática*. 5. ed. rev., atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014. p.311-312.

mutação do direito real sobre imóvel a possibilidade de utilizar seu sistema de serviço com a função especial de registrar o direito real e suas modificações.¹³³

Com um sistema de registros imobiliários eficiente, confere-se maior segurança jurídica ao adquirente de imóvel e ao credor que busca garantia para realização de empréstimo. O adquirente estará seguro quando ninguém puder perturbar seu direito por motivos anteriores à sua aquisição. Para tanto, ele deve ter certeza de que aquele que está alienando o imóvel é seu verdadeiro proprietário, e de que não incide sobre o bem qualquer ônus ou gravame que impeça a alienação.¹³⁴

A função do registro imobiliário é enorme pois assegura a possibilidade da identificação do bem e de seu senhor por resguardar a propriedade, documentando a sua transferência e dando publicidade às mutações subjetivas; permite a aquisição da propriedade, passando o adquirente a ser, com a garantia da segurança, o dono do imóvel a partir do registro; garante a existência de ônus reais; assegura a formalização da aquisição por usucapião; funciona como ato declaratório da disponibilidade da propriedade, se o imóvel vier a ser adquirido por ato *causa mortis*; garante, nas desapropriações, por ter fim cadastral, a obediência ao princípio da continuidade e; permite a continuidade registrária, na divisão que declarar o domínio.¹³⁵

O registrador não é nomeado, ele recebe a outorga da delegação. Destarte, o candidato deve preencher requisitos previstos em lei, cuja normatividade geral, imposta nacionalmente, compreende a qualificação para o exercício profissional, em concurso público a todos os cidadãos brasileiros natos ou naturalizados¹³⁶. A delegação do serviço acontece através de concurso de provas e títulos realizado pelo Poder Judiciário.

Os serviços de registro são recebidos pelo particular por meio de delegação. Delegar consiste em atribuir atividade própria da administração a um ente privado ou público. As atividades registrais são públicas, sendo exercidas, entretanto, em caráter privado, por particulares.¹³⁷

¹³³ DINIZ, Maria Helena. *Sistemas de registros de imóveis*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 718.

¹³⁴ LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros públicos: teoria e prática*. 5. ed. rev., atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014. p. 281.

¹³⁵ DINIZ, Maria Helena. *Sistemas de registros de imóveis*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 41-42.

¹³⁶ CENEVIVA, Walter. *Lei dos notários e dos registradores comentada (Lei n. 8935/94)*. 4. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002. p.126.

¹³⁷ SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. *Registro de Imóveis I: parte geral*. São Paulo: Saraiva, 2013 (Coleção Cartórios/ coordenador Christiano Cassettari). p.13.

Os registradores são agentes públicos, mas não são funcionários públicos em sentido estrito. São particulares em colaboração com a Administração, pessoas alheias ao aparelho estatal, mas que compõem uma terceira categoria de agentes públicos, ao lado dos agentes políticos e dos funcionários públicos.¹³⁸

O registro imobiliário é o poder legal de agentes do ofício público, para efetuar todas as operações relativas a bens imóveis e a direitos a eles condizentes, promovendo atos de escrituração, assegurando aos requerentes a aquisição e exercício do direito de propriedade e a instituição de ônus reais de fruição, garantia ou de aquisição. Desta forma, o assentamento dá guarida à propriedade imobiliária, por entregar meios probatórios fidedignos da situação do imóvel, sob a ótica da respectiva titularidade e dos ônus reais que o gravam, e por revestir-se de publicidade, que lhe é inerente, tornando os dados registrados conhecidos de terceiros.¹³⁹

O oficial registrador é profissional independente devendo obediência apenas à lei e aos provimentos feitos pelo Judiciário. Ele é detentor de liberdade decisória, sem nenhum tipo de condicionamento, seja de ordem política, econômica ou administrativa. Seu limite é a ordem jurídica, que disciplina o exercício da função, os limites de sua atribuição e os deveres a observar. Portanto, ele não é subordinado ao Poder Judiciário. Este poder tem apenas a atribuição constitucional de fiscalizar a atividade notarial e de registro.¹⁴⁰

A atividade do registrador imobiliário recebe tratamento constitucional de serviço público delegado, inteiramente peculiar, parecido aquele deferido às concessões de serviço público. Entrementes, a delegação é feita direta e exclusivamente à pessoa física do delegado, em caráter originário e pessoal.¹⁴¹

O mister de Registrador tem como escopo: dar esteio ao mercado, tornando públicos *erga omnes* os ônus e constrições judiciais, legais, administrativas e convencionais que incidam sobre imóveis e ao apreciar a aptidão de títulos para ingresso no registro imobiliário, para: constituição, extinção ou modificação de direitos relativos a imóveis; obtenção de disponibilidade de direito já existente; garantir a

¹³⁸ LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros públicos: teoria e prática*. 5. ed. rev., atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014. p.1.

¹³⁹ DINIZ, Maria Helena. *Sistemas de registros de imóveis*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 49.

¹⁴⁰ LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros públicos: teoria e prática*. 5. ed. rev., atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014. p. 4.

¹⁴¹ OLIVEIRA, Lourival Gonçalves de. *Notários e registradores: Lei n. 8935/1994*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2009. p. 97.

proteção estatal sobre direitos constituídos na Serventia e; reverenciar, na recusa de título por descumprimento de requisitos legais, o sistema de segurança jurídica e publicidade.¹⁴²

Os serviços de registro dedicam-se, ao assentamento de títulos de interesse privado ou público, para garantir oponibilidade a todos os terceiros, com a publicidade que lhes é inerente, garantindo, por definição legal, a segurança a autenticidade e a eficácia dos atos da vida civil a que se refiram. Submetidos ao princípio do *numerus clausus*, são limitados aos previstos nas leis vigentes.¹⁴³

Os assentos do registro de imóveis são documentos públicos: constituem informações, ordenadas por imóvel, segundo o princípio do fôlio real que rege o sistema pátrio. Para cada imóvel existe uma matrícula aberta em uma folha do livro de registro, na qual serão anotadas as situações jurídicas a ele referentes, que acedem à mesma pela qualificação e inscrição dos títulos previstos na legislação.¹⁴⁴

O registro apresentará eficácia: *erga omnes*, isto é, em relação a terceiros, já que, pela publicidade que gera, terá aptidão para produzir o efeito de preservar a boa-fé daqueles que vieram a realizar negócios imobiliários; constitutiva, pois provoca a aquisição, alteração, ou extinção de direitos; assecuratória de sua autenticidade; conservatória de documento, por ser o cartório um repositório de documentos ou de atos e; reduzida, pois há certos atos ou negócios imobiliários que serão lavrados para reforçar a declaração de propriedade imóvel já existente.¹⁴⁵

O efeito característico do registro imobiliário é o constitutivo, contudo ele apresenta também o de publicidade; o da legalidade; o de força probante, que se funda na fé pública do registro; o da continuidade uma vez que o registro constitui um dos modos derivados de aquisição de propriedade de coisa imóvel, prende-se ele ao anterior; obrigatoriedade, por ser o registro indispensável à aquisição da propriedade

¹⁴² DINIZ, Maria Helena. *Sistemas de registros de imóveis*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 726-727.

¹⁴³ CENEVIVA, Walter. *Lei dos notários e dos registradores comentada (Lei n. 8935/94)*. 4. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 23.

¹⁴⁴ LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros públicos: teoria e prática*. 5. ed. rev., atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014. p. 282-283.

¹⁴⁵ DINIZ, Maria Helena. *Sistemas de Registros de imóveis*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 60-61.

imobiliária entre vivos; retificação, pois o registro não é imutável; e o da prioridade, oriundo da ordem de prenotação do título.¹⁴⁶

A eficácia traduz-se pela aptidão de produzir efeitos jurídicos, baseada na segurança dos assentos, na autenticidade dos negócios e declarações para eles transpostos.¹⁴⁷

O princípio da legalidade determina quais títulos terão ingresso no serviço registral e como deve ser o conteúdo destes títulos, tanto sob o ponto de vista formal quanto sob o aspecto material. Estabelece-se também que estes títulos passíveis de ingresso no fólio real devem ser juridicamente válidos e observar aos requisitos legais da registrabilidade.¹⁴⁸

Nesta esteira, ele também pode ser conceituado como aquele pelo qual se impõe que os documentos submetidos ao registro devem reunir os requisitos constantes na legislação para que possam aceder à publicidade registral.¹⁴⁹

A segurança jurídica confere a estabilidade das relações elencadas dentro de sua esfera de atribuição, ajudando na pacificação social através de prevenção de litígios envolvendo estes atos. Robustece o setor econômico, na medida em que a segurança trazida pelo sistema registral reflete na efetividade das garantias reais oferecidas no mercado, o que leva a uma queda nas taxas de juros em virtude do grau de recuperação dos valores ofertados com a execução das indigitadas garantias.¹⁵⁰

Há a denominada segurança jurídica dinâmica, que se manifesta quando o adquirente de um imóvel leva o seu título ao Registro de Imóveis e em consequência deste ato tem garantido todos os benefícios decorrentes do direito registrado. E há a segurança jurídica estática que diz respeito à garantia assegurada pela estabilidade dos direitos reais que decorre da regulamentação e observância do ordenamento jurídico no que se refere a estes direitos.¹⁵¹

¹⁴⁶ DINIZ, Maria Helena. *Sistemas de registros de imóveis*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 65.

¹⁴⁷ CENEVIVA, Walter. *Lei dos notários e dos registradores comentada (Lei n. 8935/94)*. 4. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 27.

¹⁴⁸ SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. *Registro de imóveis I: parte geral*. São Paulo: Saraiva, 2013 (Coleção Cartórios/ coordenador Christiano Cassettari). p.133.

¹⁴⁹ LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros públicos: teoria e prática*. 5. ed. rev., atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014. p. 307.

¹⁵⁰ SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. *Registro de imóveis I: parte geral*. São Paulo: Saraiva, 2013 (Coleção Cartórios/ coordenador Christiano Cassettari). p. 126.

¹⁵¹ SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. *Registro de imóveis I: parte geral*. São Paulo: Saraiva, 2013 (Coleção Cartórios/ coordenador Christiano Cassettari). p. 126.

O registro imobiliário pretende obter a segurança jurídica, pelo aperfeiçoamento do controle dos lançamentos e dos cadastros imobiliários, constituindo um repositório de informações, garantindo que haja indenização ao titular ou a terceiros pelos danos que lhes foram causados, por risco inerente às deficiências estruturais do sistema.¹⁵²

Segurança é a qualidade do que está afastado de riscos. É a qualidade do ato praticado dentro dos ditames legais, cuja existência e qualidades no jeito e na forma são indiscutíveis.¹⁵³

O princípio da especialidade estabelece em um primeiro momento a necessidade de descrição completa do imóvel e do direito, bem como da qualificação de seus sujeitos, tanto na matrícula quanto no título que pretende ingresso na serviço registral, como determina a necessidade da coincidência entre os elementos constantes do título e os existentes na matrícula, para que o primeiro possa ser registrado.¹⁵⁴

Há a especialidade objetiva que tem o escopo de individualizar os imóveis inscritos no serviço registral, de forma que qualquer pessoa consiga identificá-los; e há a especialidade subjetiva que diz respeito às pessoas que por qualquer motivo aparecem nas relações jurídicas constantes da matrícula.¹⁵⁵

A matrícula é a essência do registro de imóveis. Seu controle rigoroso e a exatidão das indicações que nela se contiverem acabarão dando ao assentamento da propriedade uma feição de cadastro. Cada imóvel indica a individualidade da unidade predial. Traço assinalador da matrícula é o de referir-se exclusivamente ao imóvel, exigindo perfeita caracterização deste, distinguindo-o dos demais.¹⁵⁶

A matrícula consiste num simples cadastro da unidade físico-jurídica de cada imóvel registrado. É o necessário ato cadastral da unidade que exterioriza a sua perfeita individuação. Ela refere-se unicamente ao imóvel, caracterizando-o e

¹⁵² DINIZ, Maria Helena. *Sistemas de registros de imóveis*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 60.

¹⁵³ OLIVEIRA, Lourival Gonçalves de. *Notários e registradores*: Lei n. 8935/1994. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2009. p. 23.

¹⁵⁴ SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. *Registro de imóveis I: parte geral*. São Paulo: Saraiva, 2013 (Coleção Cartórios/ coordenador Christiano Cassettari). p. 135.

¹⁵⁵ SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. *Registro de Imóveis I: parte geral*. São Paulo: Saraiva, 2013 (Coleção Cartórios/ coordenador Christiano Cassettari). p. 136.

¹⁵⁶ CENEVIVA, Walter. *Lei dos registros públicos comentada*. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 396.

confrontando-o, enquanto o registro e a averbação são atinentes à pessoa que intervém no negócio imobiliário referente ao imóvel que consta na matrícula.¹⁵⁷

Sendo a matrícula o cerne do sistema registral imobiliário, este só será efetuado à plenitude com o perfeito atendimento dos requisitos impostos quanto a ela.¹⁵⁸

A identificação do imóvel rural na matrícula requer sejam apontados o código próprio do bem referido e os dados constantes do CCIR, denominação, características e confrontações, localidade municipal bem como da comarca, além da área em hectares e seus submúltiplos.¹⁵⁹

O imóvel rural passou a ter que ser georreferenciado com as características e pressupostos determinados pelo Incra. Todos os imóveis rurais terão que se submeter a este procedimento de forma gradativa, conforme a extensão da área. Georreferenciar é descrever o imóvel, incluindo pontos geodésicos obtidos por satélite. Em nenhuma hipótese, a adequação do imóvel às exigências da lei poderá ser feita sem a certificação do memorial descritivo expedida pelo Incra.

Ciente das falhas do sistema dominial brasileiro, a Administração Pública entendeu por bem promover o recadastramento das áreas rurais. Tal instrumento auxilia consideravelmente na precisão do cadastro imobiliário.

Os artigos 9º e 10 do Decreto n. 4449 de 2002 dispõem que a identificação do imóvel rural, na forma do § 3º do art. 176 e do § 3º do art. 225 da Lei n. 6.015/73, será obtida a partir de memorial descritivo elaborado, executado e assinado por profissional habilitado e com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, abrangendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro, e com precisão posicional a ser estabelecida em ato normativo, inclusive em manual técnico, expedido pelo Incra.

Compete ao Incra certificar que a poligonal objeto do memorial descritivo não se sobrepõe a nenhuma outra constante de seu cadastro georreferenciado e que o memorial atende às exigências técnicas, conforme ato normativo próprio. Isso, entretanto, não fará com que o Incra reconheça domínio de propriedade.

¹⁵⁷ DINIZ, Maria Helena. *Sistemas de registros de imóveis*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 85.

¹⁵⁸ CENEVIVA, Walter. *Lei dos registros públicos comentada*. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 397.

¹⁵⁹ CENEVIVA, Walter. *Lei dos registros públicos comentada*. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 398.

O memorial descritivo, que de qualquer modo possa alterar o registro, resultará numa nova matrícula com encerramento da matrícula anterior no serviço de registro de imóveis competente, mediante requerimento do interessado, contendo declaração firmada sob pena de responsabilidade civil e criminal, com firma reconhecida, de que foram respeitados os direitos dos confrontantes, acompanhado da certificação do georreferenciamento, do CCIR e da prova de quitação do ITR dos últimos cinco exercícios.

Essa documentação deve ser acompanhada de declaração expressa dos confinantes de que os limites divisórios foram respeitados, com suas respectivas firmas reconhecidas. Contudo, é dispensada a declaração dos confinantes quando a retificação de matrícula de imóvel rural relativo à área pública da União ou do Incra for formulada pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República ou pelo Incra, acompanhada de declaração de que o memorial descritivo apresentado refere-se somente ao perímetro originário do imóvel cuja matrícula esteja sendo retificada.

A precisão da área do imóvel rural será imprescindível nos casos de desmembramento, parcelamento, remembramento e em qualquer situação de transferência de imóvel rural somente após transcorridos os seguintes prazos (contados de 20 de novembro de 2003): noventa dias, para os imóveis com área de cinco mil hectares, ou superior; um ano, para os imóveis com área de mil a menos de cinco mil hectares; cinco anos, para os imóveis com área de quinhentos a menos de mil hectares; dez anos, para os imóveis com área de duzentos e cinquenta a menos de quinhentos hectares; quinze anos, para os imóveis com área de cem a menos de duzentos e cinquenta hectares; vinte anos, para os imóveis com área de vinte e cinco a menos de cem hectares; vinte e dois anos, para os imóveis com área inferior a vinte e cinco hectares.

Atualmente, a exigência é para imóveis rurais com área de 100 hectares ou mais.

É proibido ao registrador imobiliário a prática dos seguintes atos registrares sem o devido georreferenciamento: desmembramento, parcelamento ou remembramento; transferência de área total; criação ou alteração da descrição do imóvel, resultante de qualquer procedimento judicial ou administrativo. Importante salientar que em projetos

de assentamento da reforma agrária, a identificação exigida considerará a área da parcela a ser desmembrada.

Publicar, no aspecto do serviço público, é ação de lançar, para fins de divulgação geral, ato ou fato juridicamente relevante em livro ou papel oficial, indicando o agente que neles interfira (ou os agentes que interfiram), com referência ao direito ou ao bem de vida mencionado.¹⁶⁰

O princípio da publicidade ensina que todos os atos inscritos no registro de imóveis tornam-se públicos e somente a sua inscrição faz com que estes atinjam a publicidade buscada perante a sociedade¹⁶¹. A publicidade do registro é uma presunção de veracidade e integridade.

Ela é o âmago do registro imobiliário deixando todos a par das mutações objetivas ou subjetivas ocorridas no direito real sobre um imóvel; assim oferece firmeza às aquisições, simplifica as transferências de propriedade imobiliária e as onerações que recaíem sobre o bem de raiz, obstando fraudes. O Cartório tem um sistema especial de publicidade, tornando conhecidos não só o imóvel, com seus caracteres e confrontações, e os direitos reais que nele incidirem, mas também o titular do direito real a ele relativo, de forma que todos respeitem o direito registrado, que será, então, oponível *erga omnes*. A publicidade divulgará o registro feito, tornando-o conhecível de terceiros, que não poderão ignorá-lo.¹⁶²

O Registro de Imóveis tem por fito a publicidade da propriedade de bens imóveis e de outros direitos reais imobiliários, objetivando a guarida dos titulares desses direitos reais (publicidade estática) assim como a proteção do tráfico jurídico dos bens imóveis (publicidade dinâmica). Assim, a serventia de Registro de Imóveis diminui o risco dos adquirentes de imóveis ou direitos a eles relativos, através de uma maior segurança jurídica na transação predial e, colabora, de maneira sublime, na diminuição de litígios envolvendo imóveis. ¹⁶³

¹⁶⁰ CENEVIVA, Walter. *Lei dos notários e dos registradores comentada (Lei n. 8935/94)*. 4. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 25.

¹⁶¹ SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. *Registro de imóveis I: parte geral*. São Paulo: Saraiva, 2013 (Coleção Cartórios/ coordenador Christiano Cassettari). p.147.

¹⁶² DINIZ, Maria Helena. *Sistemas de registros de imóveis*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 719-720.

¹⁶³ LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros públicos: teoria e prática*. 5. ed. rev., atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014. p. 271.

Autenticidade é a propriedade daquilo a que se pode atribuir fé.

A autenticidade é a qualidade de que se reveste aquilo que tem a aprovação ou o reconhecimento da autoridade. É fruto da relação de dependência direta e positiva estabelecida entre determinado ato e autoridade. Destarte, o ato registral praticado pela autoridade detentora da delegação reveste-se de presunção relativa de verdade.¹⁶⁴

O oficial de registro trabalha para assegurar efeito constitutivo (a aptidão constitutiva submete o ato ou o negócio jurídico ao prévio registro, sem o qual aquela não nasce), comprobatório (o ato ou o negócio jurídico registrado existe, nos termos assentados no ofício público, gerando presunção, absoluta ou relativa, do direito ao qual se refere) ou publicitário.¹⁶⁵

A fé pública corresponde à especial confiança atribuída por lei ao que o delegado declare ou faça, no exercício da função, com presunção de verdade e; afirma a eficácia de negócio jurídico ajustado com base no declarado ou praticado pelo registrador.¹⁶⁶

Se a presunção é vista pelo ângulo do registro, podemos dizer que a fé pública é vista pelo ângulo do registrador. Assim, a fé pública refere-se às declarações feitas pelo registrador no tangente aos direitos inscritos, as quais são tidas como verdadeiras.¹⁶⁷

A fé pública almeja transmitir à sociedade confiança sobre a verdade dos assentos feitos pelo oficial e sobre as informações por este entregues. Quando se diz na verdade em relação aos assentos, não está se tratando da análise do direito e sua possível invalidação, mas, sim, sob a óptica do trabalho feito pelo oficial.¹⁶⁸

A matéria dos registros públicos é verdadeira especialização dentro do ramo do Direito Civil. O registro público, sob a forma de delegação a mãos privadas, mercê

¹⁶⁴ OLIVEIRA, Lourival Gonçalves de. *Notários e registradores*: Lei n. 8935/1994. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2009. p. 23.

¹⁶⁵ CENEVIVA, Walter. *Lei dos notários e dos registradores comentada (Lei n. 8935/94)*. 4. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 30.

¹⁶⁶ CENEVIVA, Walter. *Lei dos notários e dos registradores comentada (Lei n. 8935/94)*. 4. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002. p.30

¹⁶⁷ SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. *Registro de imóveis I: parte geral*. São Paulo: Saraiva, 2013 (Coleção Cartórios/ coordenador Christiano Cassettari). p.149.

¹⁶⁸ SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. *Registro de imóveis I: parte geral*. São Paulo: Saraiva, 2013 (Coleção Cartórios/ coordenador Christiano Cassettari). p.149.

de desmedido protecionismo corporativo, mantinha até pouco tempo índole do regime cartorial da época colonial. Cumpria ao legislador corrigir a distorção, e nesse sentido a Constituição de 1988 deu grande passo ao exigir concursos públicos para as respectivas delegações. Ao Estado democrático cumpre fomentar a iniciativa privada. O sistema de registros públicos, porém, como tantos outros serviços essenciais, todo ele e não apenas o imobiliário, é de segurança nacional, pois diz respeito à própria estrutura da propriedade e do Estado. Não podia manter a mesma estrutura do passado tão antigo. O Estado brasileiro perdeu-se ao absorver atividades essencialmente da iniciativa privada e de livre concorrência e paradoxalmente manteve o registro público, de certa forma, fora de seu direto controle, sendo que muitos Estados não realizam concursos públicos para as delegações, contra o ditame constitucional. Sem o registro, persiste periclitante estado de fato, que pode ser questionado a qualquer momento e, como tal, torna-se motivo de instabilidade social. Por essa razão, avulta de importância na jurisprudência a crescente proteção à posse justa e a possibilidade de registros de compromissos de compra e venda que paulatinamente o legislador vem admitindo, com respaldo no trabalho consciente da nova geração de registradores de alto nível profissional em nosso País, não mais ligados às mazelas do nepotismo do passado.¹⁶⁹

¹⁶⁹ VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil*: reais. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 200.

CAPÍTULO 3: POLÍTICA PÚBLICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL- EVOLUÇÕES E DESAFIOS

3.1 Direito Agrário

O direito agrário, por muitas décadas e principalmente nos países latino americanos, foi identificado pelo caráter subjetivo, ou seja, como o direito dos agricultores, o que levou a um grande insucesso. O direito agrário entendido como direito dos agricultores nada mais é que a contraposição de duas classes sociais: aquela dos proprietários de terra, mas não cultivadores, e aquela dos cultivadores e não proprietários. Acrescenta ainda que a lógica da contraposição passou por momentos alternados, pois existiu momentos de prevalência dos proprietários fundiários, que possuíam fácil acesso ao poder legislativo, e também da sindicalização da propriedade.¹⁷⁰

Todos na tentativa de reconhecer o direito agrário como um direito classista. Estabelecer o critério subjetivo, ou seja, a qualificação profissional, deixaria de lado o fato técnico dominante do setor primário da economia. A utilização de uma metodologia fundada em caráter objetivo seria a mais apropriada, porque estabelecerá uma individualização do objeto determinável em base a critérios intrínsecos e inconfundível com outras matérias.¹⁷¹

Direito agrário é o conjunto de normas jurídicas concernentes ao aproveitamento do imóvel rural. Quando se trata de defini-lo, devemos fazer a vinculação do jurídico e do econômico. No jurídico, importa atender às figuras de direito que se sujeitam ao desenvolvimento das atividades econômicas rurais. Releva notar ainda que foi de uma economia rural que emergiu o direito agrário.¹⁷²

Assim conceituado corresponde à função social da propriedade rural, pois seu conjunto de normas favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, mantém níveis satisfatórios de produtividade (economia agrária), assegura a conservação dos recursos naturais (direito e economia agrários) e, finalmente, regula as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam

¹⁷⁰ TRENTINI, Flavia. *Teoria geral do direito agrário contemporâneo*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 03.

¹⁷¹ TRENTINI, Flavia. *Teoria geral do direito agrário contemporâneo*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 03.

¹⁷² OPITZ, Sílvia C. B.; OPITZ, Oswaldo. *Curso completo de direito agrário*. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 58-59.

(economia rural e direito agrário conduzem à harmonia e solidariedade entre os fatores da produção).¹⁷³

São princípios do Direito Agrário: o monopólio legislativo da União; a utilização da terra se sobrepõe à titulação dominial; a propriedade da terra é garantida, mas condicionada ao cumprimento da função social; o Direito Agrário é dicotômico: compreende política de reforma (Reforma Agrária) e política de desenvolvimento (Política Agrícola); as normas jurídicas primam pela prevalência do interesse público sobre o privado; a reformulação da estrutura fundiária é uma necessidade constante; o fortalecimento do espírito comunitário, através de cooperativas e associações; o combate ao latifúndio, ao minifúndio, ao êxodo rural, à exploração predatória e aos mercenários da terra; a privatização dos imóveis rurais públicos; a proteção à propriedade familiar, à pequena e à média propriedade; o fortalecimento da empresa agrária; a proteção da propriedade consorcial indígena; o dimensionamento eficaz das áreas exploráveis; a proteção do trabalhador rural; e a conservação e a preservação dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente.¹⁷⁴

A finalidade do direito agrário não é proteger os fracos, mas incentivar a produtividade da terra que termina alcançando a função social de proteção aos agricultores. Daí esse conjunto de normas ditado pelo Estado para regulamentação do uso e gozo da propriedade territorial rural.¹⁷⁵

É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista no Estatuto da Terra (art. 2º). A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; mantém níveis satisfatórios de produtividade; assegura a conservação dos recursos naturais; observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.

¹⁷³ OPITZ, Sílvia C. B.; OPITZ, Oswaldo. *Curso completo de direito agrário*. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 58-59.

¹⁷⁴ MARQUES, Benedito Ferreira. MARQUES, Carla Regina Silva. *Direito agrário brasileiro*. 12. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016. p. 14. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597009118/cfi/6/30!/4/2@0:0>. Acesso em 30 jul. 2020.

¹⁷⁵ OPITZ, Sílvia C. B.; OPITZ, Oswaldo. *Curso completo de direito agrário*. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 203.

É dever do Poder Público: promover e criar as condições de acesso do trabalhador rural à propriedade da terra economicamente útil, de preferência nas regiões onde habita, ou, quando as circunstâncias regionais, o aconselhem em zonas previamente ajustadas; zelar para que a propriedade da terra desempenhe sua função social, estimulando planos para a sua racional utilização, promovendo a justa remuneração e o acesso do trabalhador aos benefícios do aumento da produtividade e ao bem-estar coletivo. A todo agricultor assiste o direito de permanecer na terra que cultive.

O direito à moradia pode ser considerado plenamente satisfeito a partir da existência de três elementos que são: viver com segurança, viver com paz, e viver com dignidade. O núcleo básico do direito à moradia é constituído, portanto, pela segurança, pela paz e pela dignidade.¹⁷⁶

A questão da moradia não cabe nos estreitos limites dos aspectos físicos, urbanísticos e jurídicos. A moradia digna é muito mais que uma construção de um espaço físico de abrigo. A moradia digna implica a construção de um espaço psicológico e humano.¹⁷⁷

3.2 Reforma Agrária

A agricultura é, e será ainda por alguns anos, o campo de batalha onde se decidirá a sorte nacional e sua configuração jurídica e econômico-social. Portanto a reforma agrária não pode afastar-se dessa trajetória, se quiser alcançar algum êxito. A ordem é produzir mais e mais.¹⁷⁸

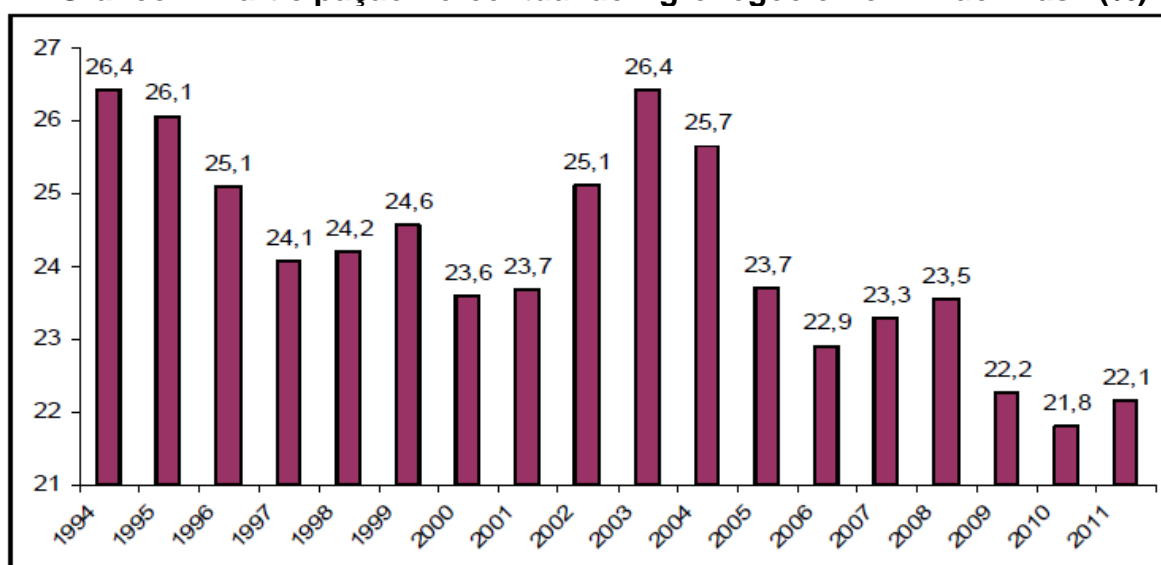
Em grandes números, em 2011, o agronegócio brasileiro respondeu por cerca de 22% do Produto Interno Bruto do Brasil (PIB), 35% dos empregos totais do país e 40% de todas as exportações nacionais, de acordo com dados do Cepea-USP/CNA (2013), MAPA (2013) e CNA (2013), respectivamente. Toda essa pujança se inicia com a forte capacidade de desenvolvimento e produção do setor agropecuário e de sua importância no PIB do país.¹⁷⁹

¹⁷⁶ SAULE JÚNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Fabris, 2004. p.133.

¹⁷⁷ GAZOLA, Patrícia Marques. *Concretização do direito à moradia digna. Teoria e prática*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 113.

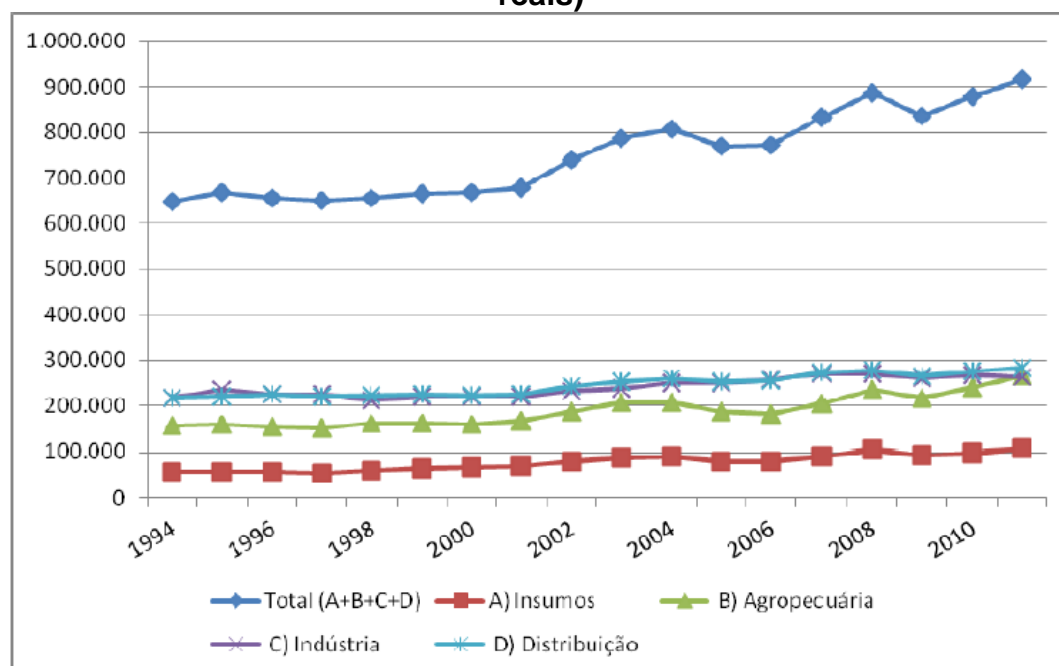
¹⁷⁸ OPITZ, Sílvia C. B.; OPITZ, Oswaldo. *Curso completo de direito agrário*. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 190.

¹⁷⁹ TÁVORA, F. L. *A política agrícola e a questão agrária pós-Constituição Federal de 1988: sucessos, fracassos e digressões*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, out./2013

Gráfico 1- Participação Percentual do Agronegócio no PIB do Brasil (%)

Fonte: (Cepea-USP/CNA, 2013)

Em 2011, o PIB do agronegócio foi da ordem de R\$ 917,7 bilhões de reais, crescimento nominal de 42% em relação a 1994, ano de lançamento do Plano Real.¹⁸⁰

Gráfico 2- Valores do PIB do Agronegócio Brasileiro, 1994 a 2011 (milhões reais)

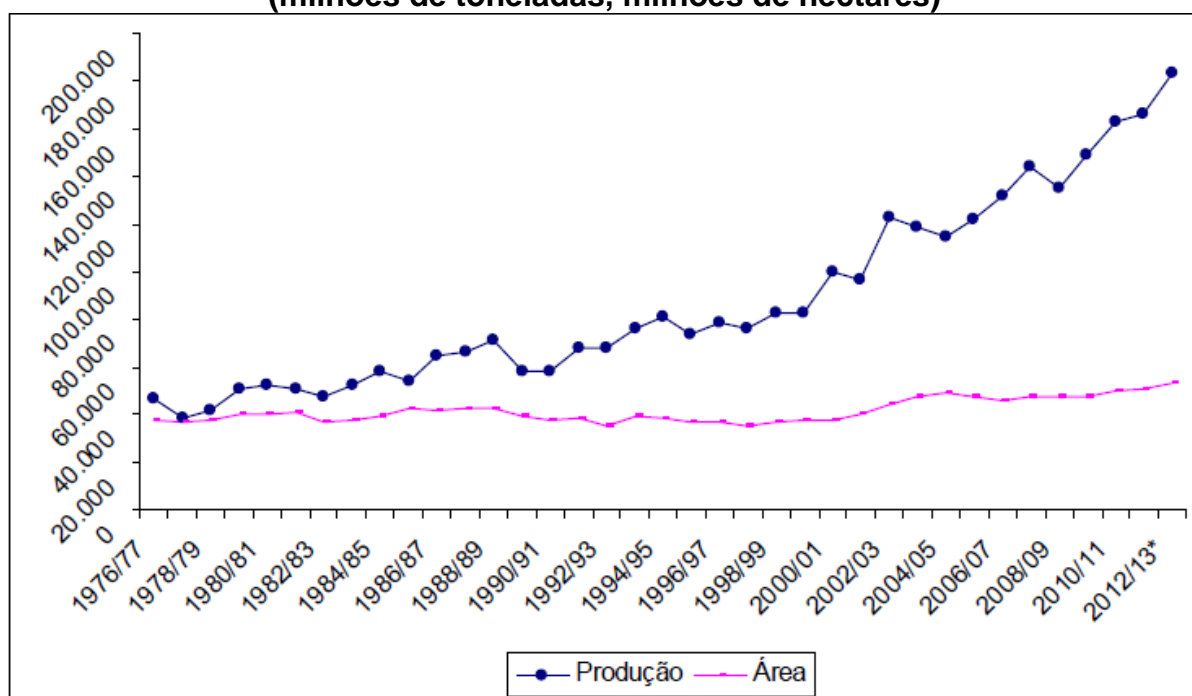
Fonte: (Cepea- USP/ CNA, 2013).

(Texto para Discussão n. 142), p. 6. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 15 ago. 2020.

¹⁸⁰ TÁVORA, F. L. *A política agrícola e a questão agrária pós-Constituição Federal de 1988: sucessos, fracassos e digressões*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, out./2013 (Texto para Discussão n. 142) p. 7. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 15 ago. 2020.

Tomando o período entre as safras 1976/1977 e 2012/2013, dados da Conab (2013) mostram que a produção de grãos (cereais e oleaginosas) cresceu de 46,9 milhões de toneladas para 183,6 milhões de toneladas; mas a área plantada de 37,3 milhões de hectares para cerca de 53 milhões de hectares, o que leva a um acréscimo de produtividade de 1.258 kg/ha para 3.464 kg/ha no período (vide Gráfico 3). Em termos percentuais, a produção disparou 291%, a área plantada cresceu 42% e a produtividade, 175%.¹⁸¹

Gráfico 3- Evolução da produção de grãos e da área plantada no Brasil (milhões de toneladas, milhões de hectares)



Fonte: (CONAB, 2013)

Considerando o uso de terras no País, é possível estimar que a agricultura utiliza, entre culturas permanentes e anuais, 66 milhões de hectares; a pecuária, 210 milhões; e que ainda restam 90 milhões de hectares disponíveis para o futuro, o que nos levaria a dispor de um volume superior a 360 milhões de hectares, sem ter que destruir uma única árvore na Amazônia.¹⁸²

¹⁸¹ TÁVORA, F. L. *A política agrícola e a questão agrária pós-Constituição Federal de 1988: sucessos, fracassos e digressões*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, out./2013 (Texto para Discussão n. 142) p. 7. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 15 ago. 2020.

¹⁸² TÁVORA, F. L. *A política agrícola e a questão agrária pós-Constituição Federal de 1988: sucessos, fracassos e digressões*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, out./2013 (Texto para Discussão n. 142) p. 10-11. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 15 ago. 2020.

Tabela 1- Perfil de utilização de terras no Brasil

Em milhões de ha

Uso	Área
Floresta Amazônica	350
Áreas protegidas	55
Pastagens	210
Culturas anuais	46
Culturas permanentes	15
Florestas cultivadas	5
Áreas agricultáveis inexploradas	90
Cidades, lagos e estradas	20
Outros usos	60
Total	851

Fonte: (MAPA, 2013) com adaptações do autor do texto citado.

Dados do MAPA indicam grande expansão da produção de grãos e o do rebanho de gado, com o acréscimo modesto de área. Essa realidade se beneficiou em muito da contribuição da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e demais instituições integrantes do Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA), que tem sido fundamental no desenvolvimento de inúmeras soluções para o agronegócio brasileiro, tais como as desenvolvidas para domesticação do cerrado, em especial para o plantio de soja. Não é sem razão que a Empresa é referência mundial na produção de agricultura na região tropical.¹⁸³

Sem dúvida, há uma tendência de a Embrapa continuar a ser um importante vetor de desenvolvimento e inovação para o agronegócio brasileiro. Olhando para o futuro, a partir de dados do MAPA (2012), concluímos que as projeções são promissoras. Além de solos de qualidade, possibilidade de desenvolvimento tecnológico, existência de água, haverá demanda crescente por alimentos no nível mundial em face de crescimento populacional e maior demanda por proteínas. Nesse diapasão, esperava-se que, da safra 2011/2012 para a safra 2021/2022, ocorra um acréscimo de 32,3 milhões de toneladas na produção de arroz, feijão, milho, soja em grão e trigo, ou seja, acréscimo de 21%.¹⁸⁴

¹⁸³ TÁVORA, F. L. *A política agrícola e a questão agrária pós-Constituição Federal de 1988: sucessos, fracassos e digressões*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, out./2013 (Texto para Discussão n. 142) p. 11-12. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 15 ago. 2020.

¹⁸⁴ TÁVORA, F. L. *A política agrícola e a questão agrária pós-Constituição Federal de 1988: sucessos, fracassos e digressões*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, out./2013

Tabela 2- Projeção de crescimento da produção agrícola – produtos selecionados (mil toneladas)

Grãos	Safra 2011/2012	Safra 2021/2022	Variação (%)
Arroz	13.208	15.242	15,4%
Feijão	3.630	4.093	12,8%
Milho	59.651	70.421	18,1%
Soja	71.100	88.913	25,1%
Trigo	5.680	6.937	22,1%
Total	153.269	185.606	21,1%

Fonte: (MAPA, 2012)

Adicionalmente, é esperado que a área total plantada com lavouras passe de 64,9 milhões de hectares em 2012 para 71,9 milhões em 2022, e que haja um importante consumo no mercado interno. Em 2021/2022, 56,0% da produção de soja seriam destinadas ao mercado interno, e do milho, 84,0% da produção.¹⁸⁵

Tais números expressivos envolvem, na mesma escala, a complexidade para atender os interesses de cada setor integrante da política agrária.

O Estatuto da Terra dispõe em seu artigo 1º que considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade. Entende-se por Política Agrícola o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país. Essa reforma abarca a alteração da estrutura fundiária por meio de transformações na forma de distribuição da propriedade da terra.

Do conceito estabelecido pelo legislador, de logo, se sobressai a conclusão de que reforma agrária é, acima de tudo, distribuição de terras, mas não apenas isso. As terras serão distribuídas, porém com duas finalidades básicas: a busca de justiça social e o aumento de produtividade.¹⁸⁶

(Texto para Discussão n. 142) p. 11-12. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 15 ago. 2020.

¹⁸⁵ TÁVORA, F. L. *A política agrícola e a questão agrária pós-Constituição Federal de 1988: sucessos, fracassos e digressões*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, out./2013 (Texto para Discussão n. 142) p. 12. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 15 ago. 2020.

¹⁸⁶ BARROS, Wellington Pacheco. *Curso de direito agrário*. 5. ed. revista e atualizada. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, vol. 1. p. 47.

Indigitado Estatuto nasce junto com o regime militar de 1964 e firmou um arquétipo de reforma de índole produtivista com base na função social. Deste modo, caracterizavam-se o acesso à terra, a produção agrícola e a função social da propriedade. Conforme artigo 16 e seguintes do Estatuto, a Reforma Agrária visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.

O acesso à propriedade rural será promovido mediante a distribuição ou a redistribuição de terras, pela execução de qualquer das seguintes medidas: desapropriação por interesse social; doação; compra e venda; arrecadação dos bens vagos; reversão à posse do Poder Público de terras de sua propriedade, indevidamente ocupadas e exploradas, a qualquer título, por terceiros; herança ou legado. A desapropriação por interesse social tem por fim: condicionar o uso da terra à sua função social; promover a justa e adequada distribuição da propriedade; obrigar a exploração racional da terra; permitir a recuperação social e econômica de regiões; estimular pesquisas pioneiras, experimentação, demonstração e assistência técnica; efetuar obras de renovação, melhoria e valorização dos recursos naturais; incrementar a eletrificação e a industrialização no meio rural; facultar a criação de áreas de proteção à fauna, à flora ou a outros recursos naturais, a fim de preservá-los de atividades predatórias.

Apesar de decorridos mais de 50 anos, o Estatuto continua moderno. Instrumento de vanguarda em 1964, apesar de idealizado pelos militares que tomaram o poder do Presidente João Goulart, suas ideias continuam vigentes, tanto que, ainda em 1988, muitos dos seus institutos foram constitucionalizados. Desta forma, institutos como o da função social da propriedade rural, da reforma agrária e da função social dos contratos constituíram inovações jurídicas que o tempo demonstram sua contemporaneidade.¹⁸⁷

O objetivo dos militares era o desenvolvimento nacional pois tal postura ia ao encontro de grupos sociais antípodas. A promulgação do Estatuto foi um grande

¹⁸⁷ BARROS, Wellington Pacheco. *Curso de direito agrário*. 5. ed. revista e atualizada. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, Vol. 1. p. 38.

avanço para a distribuição de terras. O Estado conseguiu tornar viável o acesso à terra.

Em 1985, o Presidente Sarney criou o Ministério da Reforma Agrária e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD) e fez o I Plano Nacional de Reforma Agrária para aplicar o Estatuto da Terra com a estipulação de metas. A Administração Pública conseguiu finalizar menos que 10% dos projetos de assentamento da meta.

Em 1989, a reforma agrária saiu da pauta política da Administração Pública, com a eleição de Fernando Collor. O governo Collor (1990-1992) foi pautado por um total desmonte do aparato público nesse e em diversos setores da estrutura administrativa. O MIRAD foi extinto e o Incra e outros órgãos públicos também entraram em conflito, o que resultou em pouca desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.¹⁸⁸

O governo Collor, embora eleito com a apelação para o novo, era marcadamente conservador, tendo como base parlamentar de apoio as bancadas que votaram contra a reforma agrária na Assembleia Nacional Constituinte. A plataforma de campanha anunciava o assentamento de 500 mil famílias ao longo do mandato. Contudo, no período Collor, foram criados apenas 259 novos assentamentos e tão somente 41.070 famílias foram assentadas. Ou seja, apenas 8,21% do que havia sido anunciado como meta.¹⁸⁹

No entanto, o que marcou o mandato de Collor foi o desmantelamento da administração pública. Especificamente em relação a reforma agrária, o MIRAD foi extinto, o INCRA foi desaparelhado e teve sua força de trabalho reduzida em 40%, através de disponibilizações e demissões de servidores, passando a ser vinculado ao Ministério da Agricultura, tradicional reduto político dos grandes proprietários de terra vinculados à UDR, e opositores à reforma agrária. A questão agrária voltou a subordinação do Ministério da Agricultura, que tinha a frente o ministro Antônio

¹⁸⁸ SILVA, Danielle Fabiane. Análise das políticas públicas para criação de assentamentos rurais no Triângulo Mineiro/ Alto Paranaíba. *Geoambiente on-line*. ISSN 1679-9860. p.117.

¹⁸⁹ SOUSA, Plínio Guimarães de. *Turismo em assentamentos de reforma agrária no Nordeste do Brasil*. Tese de Doutorado em desenvolvimento e meio ambiente pela Universidade Federal de Pernambuco- UFPE (BCFCH2018-019) 2017. p.35. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/30478/1/TESE%20PI%C3%ADnio%20Guimar%C3%A3es%20de%20Souza.pdf>. Acesso em 21 out. 2020.

Cabrera, conhecido publicamente como um porta-voz dos interesses dos produtores rurais e com vinculações à UDR.¹⁹⁰

A queda de Collor em pouco alterou a estrutura agrária e o processo de reforma agrária.¹⁹¹

A chegada de Itamar Franco a presidência da república trouxe um novo alento à reforma agrária. A nomeação de Osvaldo Russo de Azevedo, um conhecido defensor da reforma agrária, para a presidência do Incra, foi um sinal de que os retrocessos do governo Collor poderiam ser revertidos. Outra importante ação do novo governo foram os vetos a chamada “Lei Agrária” (Lei n. 8629, de 25 de fevereiro de 1993), que foi promulgada com a finalidade de regulamentar dispositivos constitucionais que tratavam da reforma agrária e que tramitava a cinco anos no Legislativo.¹⁹²

No início do mandato, antes, portanto, da regulamentação da Lei Agrária, o governo Itamar Franco, identificou na reforma agrária uma oportunidade de geração de emprego e renda a custos inferiores aos que seriam gerados na área urbana, utilizando o fortalecimento da agricultura camponesa como estratégia para tal empreitada. Nasceu dessa visão de avançar nos assentamentos o “Programa Emergencial da Reforma Agrária” com a finalidade de atender as demandas mais urgentes dentro das possibilidades do orçamento.¹⁹³

Este programa previa o assentamento de 100 mil famílias. Tal previsão, se confrontada com as demandas das entidades de representação dos trabalhadores, era modesta. Entretanto, ao ser confrontada com os resultados obtidos até então

¹⁹⁰ SOUSA, Plínio Guimarães de. *Turismo em assentamentos de reforma agrária no Nordeste do Brasil*. Tese de Doutorado em desenvolvimento e meio ambiente pela Universidade Federal de Pernambuco- UFPE (BCFCH2018-019) 2017. p. 35. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/30478/1/TESE%20PI%C3%ADnio%20Guimar%C3%A3es%20de%20Souza.pdf>. Acesso em 21 out. 2020.

¹⁹¹ SILVA, Danielle Fabiane. Análise das políticas públicas para criação de assentamentos rurais no Triângulo Mineiro/ Alto Paranaíba. *Geoambiente on-line*. ISSN 1679-9860. p. 118.

¹⁹² SOUSA, Plínio Guimarães de. *Turismo em assentamentos de reforma agrária no Nordeste do Brasil*. Tese de Doutorado em desenvolvimento e meio ambiente pela Universidade Federal de Pernambuco- UFPE (BCFCH2018-019) 2017. p. 36. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/30478/1/TESE%20PI%C3%ADnio%20Guimar%C3%A3es%20de%20Souza.pdf>. Acesso em 21 out. 2020.

¹⁹³ SOUSA, Plínio Guimarães de. *Turismo em assentamentos de reforma agrária no Nordeste do Brasil*. Tese de Doutorado em desenvolvimento e meio ambiente pela Universidade Federal de Pernambuco- UFPE (BCFCH2018-019) 2017. p. 36. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/30478/1/TESE%20PI%C3%ADnio%20Guimar%C3%A3es%20de%20Souza.pdf>. Acesso em 21 out. 2020.

pelos governos Sarney e Collor, era razoável. Contudo, até o final do governo Itamar Franco, o programa emergencial conseguiu assentar apenas 15.581 famílias, 12,98% do que havia sido proposto, com a criação de apenas 104 novos assentamentos.¹⁹⁴

Em 1994 Fernando Henrique Cardoso assumiu a presidência da república tendo a reforma agrária como prioridade em seu plano de ação. No entanto, as políticas públicas e os investimentos públicos implementados garantiram apenas a ampliação do agronegócio e do mercado de terras.¹⁹⁵

Há quem se baseie que a reforma agrária de mercado no Brasil, surge, especificamente, com FHC.

Os programas de mercado vêm sendo implantados desde 1996 no Brasil. Mesmo apresentando diversos problemas como, por exemplo, dificuldade por parte das famílias para pagar as prestações e amortizar a dívida, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) ampliou as linhas de financiamento e, por meio da criação do Programa Nacional de Crédito Fundiário de mudanças legais no Fundo de Terras, transformou essa proposta em uma política de Estado, com aportes de recursos regulares do Orçamento Geral da União.¹⁹⁶

Os conflitos fundiários no estado mais rico da Federação (São Paulo), a marcha do MST para Brasília (1997), o aumento dos conflitos e assassinatos no campo, entre outros motivos, recolocaram a demanda por reforma agrária na pauta nacional nos anos 1990. Somada às pressões internas, a repercussão internacional dos massacres de Corumbiara (RO) e Eldorado dos Carajás (PA) forçou a criação do Gabinete do Ministro Extraordinário de Política Fundiária, em 1996. O governo FHC deu início então a um conjunto de ações relacionadas à reforma agrária e aos conflitos no campo.¹⁹⁷

¹⁹⁴ SOUSA, Plínio Guimarães de. *Turismo em assentamentos de reforma agrária no Nordeste do Brasil*. Tese de Doutorado em desenvolvimento e meio ambiente pela Universidade Federal de Pernambuco- UFPE (BCFCH2018-019) 2017. p. 36. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/30478/1/TESE%20PI%C3%ADnio%20Guimar%C3%A3es%20de%20Souza.pdf>. Acesso em 21 out. 2020.

¹⁹⁵ SILVA, Danielle Fabiane. Análise das políticas públicas para criação de assentamentos rurais no Triângulo Mineiro/ Alto Paranaíba. *Geoambiente on-line*. ISSN 1679-9860. p. 118-119.

¹⁹⁶ SAUER, Sérgio. "Reforma agrária de mercado" no Brasil: sonho que se tornou dívida. *Estud. Soc. e Agric.*, Rio de Janeiro, vol. 18, n. 1, 2010. p. 98.

¹⁹⁷ SAUER, Sérgio. "Reforma agrária de mercado" no Brasil: sonho que se tornou dívida. *Estud. Soc. e Agric.*, Rio de Janeiro, vol. 18, n. 1, 2010. p. 99.

A reforma agrária de mercado é caracterizada pelo financiamento para compra e venda de terras em caráter voluntário entre agentes privados, sem que ocorra a desapropriação, gerando consequências sociais perversas. São requeridas mudanças nas legislações agrárias, permitindo condições legais e administrativas para fomentar o mercado de terras (e atração de capital para o campo), incluindo nesse conjunto de medidas aquelas que envolvem o cadastro, registro e demarcação de terras.¹⁹⁸

Ela é particularizada pela ação do Estado na transação patrimonial, conjuntamente com a política distributiva. A transação patrimonial é feita por intermédio de um financiamento para compra e venda de caráter voluntário entre os agentes privados. Os proprietários rurais são pagos em valores de mercado e à vista e os compradores da terra devem arcar integralmente com os custos da aquisição do imóvel e dos respectivos custos com a transação imobiliária. A política distributiva de terra se caracteriza por sua vez por um subsídio (variável), como a transferência de recursos na forma de fundo perdido. Contempla ainda uma parcela de recursos, proporcionais ao financiamento, para a produção agrícola e para investimentos em infraestrutura.¹⁹⁹

De uma maneira geral, os programas de acesso à terra foram concebidos como mecanismos para diminuir os conflitos e combater a pobreza rural, pois as ações agrárias não eram vistas como parte do programa econômico, muito menos como uma questão política. Essa visão permitiu uma aliança com o Banco Mundial, que tinha interesses em financiar programas de alívio à pobreza, cumprindo sua “missão social”. Esses recursos permitiram ao governo FHC amenizar a pressão social por terra sem alterar a estrutura fundiária ou ampliar os processos de desapropriação.²⁰⁰

Essas frentes de atuação do Banco Mundial identificadas requerem mudanças nas legislações agrárias, permitindo condições legais e administrativas para fomentar o mercado de terras (e atração de capital para o campo), incluindo nesse conjunto de

¹⁹⁸ ESTEVES, Marcel Petrocino. *O modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial: implicações dos programas executados no Brasil e na América Latina*. p. 2. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2012/actas/14-M-Esteves.pdf>. Acesso em: 17 out. 2020.

¹⁹⁹ ESTEVES, Marcel Petrocino. *O modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial: implicações dos programas executados no Brasil e na América Latina*. p.8. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2012/actas/14-M-Esteves.pdf>. Acesso em: 17 out. 2020.

²⁰⁰ SAUER, Sérgio. “Reforma agrária de mercado” no Brasil: sonho que se tornou dívida. *Estud. Soc. e Agric.*, Rio de Janeiro, vol. 18, n. 1, 2010. p. 99-100.

medidas aquelas que envolvem o cadastro, registro e demarcação de terras. Para isso, torna-se necessário distinguir as racionalidades existentes no modelo de reforma agrária de mercado preconizado pelo Banco Mundial e a reforma agrária conduzida pelo Estado como política pública redistributiva (baseada na função social da propriedade e na desapropriação), relacionando o cadastro de terras com as demais ações das políticas agrárias executadas.²⁰¹

Essa junção de interesses possibilitou a formulação e a implementação do projeto-piloto de “reforma agrária de mercado” denominado Cédula da Terra (1996-1997), como uma experiência alternativa de acesso à terra via mecanismo de compra e venda. O governo FHC instituiu o financiamento público para a compra privada de terras como um mecanismo para aliviar tensões sociais no campo e retomar o protagonismo político na condução da política agrária.²⁰²

Desde o início do governo FHC, o Bird preconizava a dinamização dos mercados de terras como mecanismo para atingir dois objetivos simultâneos quais sejam, permitir o acesso à terra a agricultores sem terras e aliviar a pobreza rural, agudizada pelas políticas de ajuste estrutural. Na ótica do Bird, o modelo de mercado deveria ser introduzido no Brasil como uma espécie de “braço agrário” de políticas compensatórias já em curso.²⁰³

O governo FHC e o Bird tinham interesse em diminuir a pressão provocada pelas ocupações de terra, introduzindo um mecanismo de mercado que pudesse disputar, pela base, a adesão de trabalhadores sem terra. A criação de programas orientados pelo mercado (disponibilidade de financiamento para compra) deveria desconectar as ocupações das desapropriações, permitindo à Administração Pública ações fundiárias não pautadas por mobilizações e pressões dos movimentos sociais.

204

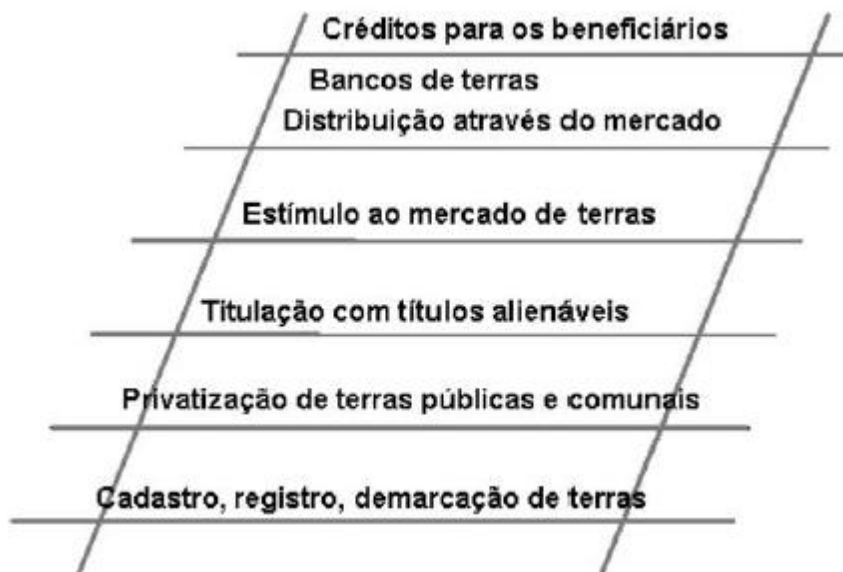
²⁰¹ ESTEVES, Marcel Petrocino. *O modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial: implicações dos programas executados no Brasil e na América Latina*. p. 2. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2012/actas/14-M-Esteves.pdf>. Acesso em: 17 out. 2020.

²⁰² SAUER, Sérgio. “Reforma agrária de mercado” no Brasil: sonho que se tornou dívida. *Estud. Soc. e Agric.*, Rio de Janeiro, vol. 18, n. 1, 2010. p.100.

²⁰³ SAUER, Sérgio. “Reforma agrária de mercado” no Brasil: sonho que se tornou dívida. *Estud. Soc. e Agric.*, Rio de Janeiro, vol. 18, n. 1, 2010. p.100.

²⁰⁴ SAUER, Sérgio. “Reforma agrária de mercado” no Brasil: sonho que se tornou dívida. *Estud. Soc. e Agric.*, Rio de Janeiro, vol. 18, n. 1, 2010. p. 100-101.

Gráfico 4: Escada de reformas das políticas agrárias do Banco Mundial



Fonte: ROSSET, P.²⁰⁵

O discurso governamental ganhou então três aspectos centrais, sendo o primeiro uma crítica radical ao instituto das desapropriações, passando a afirmar que esse mecanismo de reforma agrária deveria ser repensado e mesmo abandonado porque o modelo constitucional era ineficiente e as desapropriações caras e morosas. De acordo com esse discurso, as desapropriações, perderam a legitimidade porque já não significam uma penalidade ao latifúndio, pois a alta liquidez dos Títulos da Dívida Agrária (TDAs) tornou o processo bastante rentável e atrativo. Apesar de este argumento ter um “fundo de verdade”, o Executivo deveria ter alterado a legislação e os procedimentos burocráticos para penalizar o latifúndio como, por exemplo, estabelecer prazos mais longos para o resgate dos TDAs ou eliminar os juros compensatórios, o que não aconteceu.²⁰⁶

O segundo argumento em defesa dos programas de compra e venda (acesso à terra via mercado) era a falta de recursos públicos. Não havendo recursos orçamentários suficientes para executar programas sociais caros como a reforma agrária, o país precisava de dinheiro e o Banco Mundial estava oferecendo recursos, criando uma nova fonte de financiamento do acesso à terra. Vários argumentos poderiam ser usados para contestar este discurso como, por exemplo, o do custo real

²⁰⁵ ROSSET, P. O bom, o mau e o feio: a política fundiária do Banco Mundial. In: MARTINS, M. D. O Banco Mundial e a terra: ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia. São Paulo: Viramundo, 2004, p. 16.

²⁰⁶ SAUER, Sérgio. “Reforma agrária de mercado” no Brasil: sonho que se tornou dívida. *Estud. Soc. e Agric.*, Rio de Janeiro, vol. 18, n. 1, 2010. p. 101.

de um programa de acesso à terra, além do problema de endividamento externo para financiar programas sociais.²⁰⁷

O terceiro aspecto do discurso governamental era que, historicamente, as ações governamentais sempre foram “a reboque” dos movimentos sociais organizados. Os projetos de assentamentos, bem como todas as ações de reforma agrária, eram resultados de conflitos e pressões exercidas pelos movimentos organizados. A intenção era então tornar a Administração Pública o agente principal do processo, criando um mecanismo pacífico de acesso à terra, disponibilizando recursos via empréstimos para a negociação entre proprietários vendedores e famílias compradoras.²⁰⁸

A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), já em 1996, fez duras críticas à implantação do projeto-piloto (Cédula da Terra). Nestes embates e lutas contra essa implantação havia um “jogo de empurra-empurra” entre o Banco Mundial e o Executivo Federal, pois um jogava para o outro a responsabilidade de promover mudanças no projeto. Nas diversas tentativas de negociação, o principal argumento de defesa do projeto era que se constituía apenas em um projeto-piloto, portanto, limitado e experimental. Esse argumento, no entanto, foi esvaziado com a criação do Fundo de Terras/Banco da Terra e a expansão dos financiamentos para todo o país, quando o Cédula da Terra estava começando a ser implantado e não havia sido ainda avaliado.²⁰⁹

Os programas de reforma agrária de mercado têm sido apresentados com a justificativa de reduzir a pobreza mediante o rápido acesso à terra de forma não conflituosa. Os mecanismos supostamente mais ágeis e eficazes que os da desapropriação foram apontados como capazes de diminuir os conflitos no campo e reduzir as desigualdades sociais. No entanto, esses programas que atendem às propostas preconizadas pelo Banco Mundial estimulam o mercado de terras onde não existiria se fosse devidamente aplicado o instrumento de desapropriação e fazendo cumprir a função social da propriedade. Além disso, reduz o papel do Estado na

²⁰⁷ SAUER, Sérgio. “Reforma agrária de mercado” no Brasil: sonho que se tornou dívida. *Estud. Soc. e Agric.*, Rio de Janeiro, vol. 18, n. 1, 2010. p. 101.

²⁰⁸ SAUER, Sérgio. “Reforma agrária de mercado” no Brasil: sonho que se tornou dívida. *Estud. Soc. e Agric.*, Rio de Janeiro, vol. 18, n. 1, 2010. p. 102.

²⁰⁹ SAUER, Sérgio. “Reforma agrária de mercado” no Brasil: sonho que se tornou dívida. *Estud. Soc. e Agric.*, Rio de Janeiro, vol. 18, n. 1, 2010. p. 104.

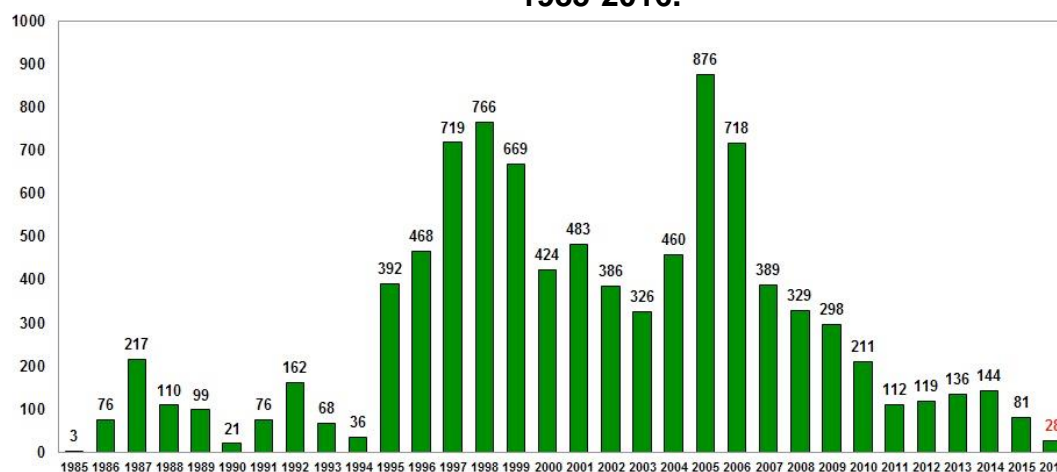
questão agrária, seja do ponto de vista político como também financeiro, ao descentralizar a política de reforma agrária e a execução assentamentos.²¹⁰

Em 2003, Lula assumiu a presidência da república com o apoio de vários movimentos sociais, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag). Dentro da Administração Pública, essas minorias conseguiram assumir cargos importantes, como a presidência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA).²¹¹

Assim, a opinião pública e as entidades sociais aguardavam por uma mudança na estrutura agrária do país. Neste ano, houve a primeira ruptura com as políticas agrárias do governo FHC, marcada pela criação do II Plano Nacional de Reforma Agrária- PNRA, embora não correspondessem todos os anseios dos movimentos e organizações camponesas. Contudo, após os dois mandatos, não houve muitas mudanças no cenário agrário nacional no que diz respeito à concentração fundiária.²¹²

Vejamos o quadro abaixo referente a quantidade de projetos criados a partir de 1985:

Gráfico 5: BRASIL - Projetos de Assentamentos Rurais criados no período de 1985-2016.



Fonte: DATALUTA/Incra, 2016.²¹³

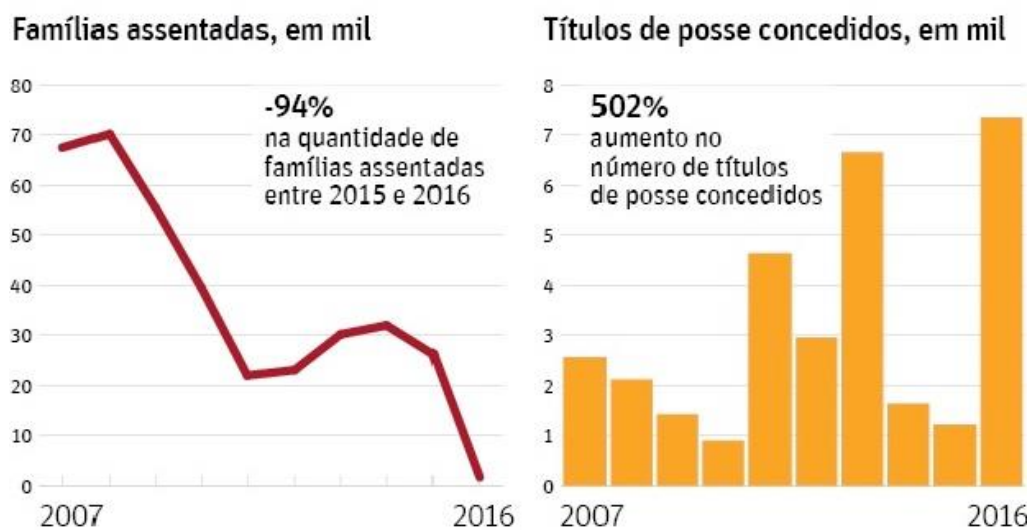
²¹⁰ ESTEVES, Marcel Petrocino. *O modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial: implicações dos programas executados no Brasil e na América Latina*. p. 9. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2012/actas/14-M-Esteves.pdf>. Acesso em: 17 out. 2020.

²¹¹ SILVA, Danielle Fabiane. Análise das políticas públicas para criação de assentamentos rurais no Triângulo Mineiro/ Alto Paranaíba. *Geoambiente on-line*. ISSN 1679-9860. p. 123-124.

²¹² SILVA, Danielle Fabiane. Análise das políticas públicas para criação de assentamentos rurais no Triângulo Mineiro/ Alto Paranaíba. *Geoambiente on-line*. ISSN 1679-9860. p. 123-124.

²¹³ DATALUTA. Banco de Dados da Luta pela Terra. *Relatório Brasil 2015*. Presidente Prudente: NERA /FCT/ UNESP, 2016. Disponível em: www2.fct.unesp.br/nera/. Acesso em 20 out. 2020.

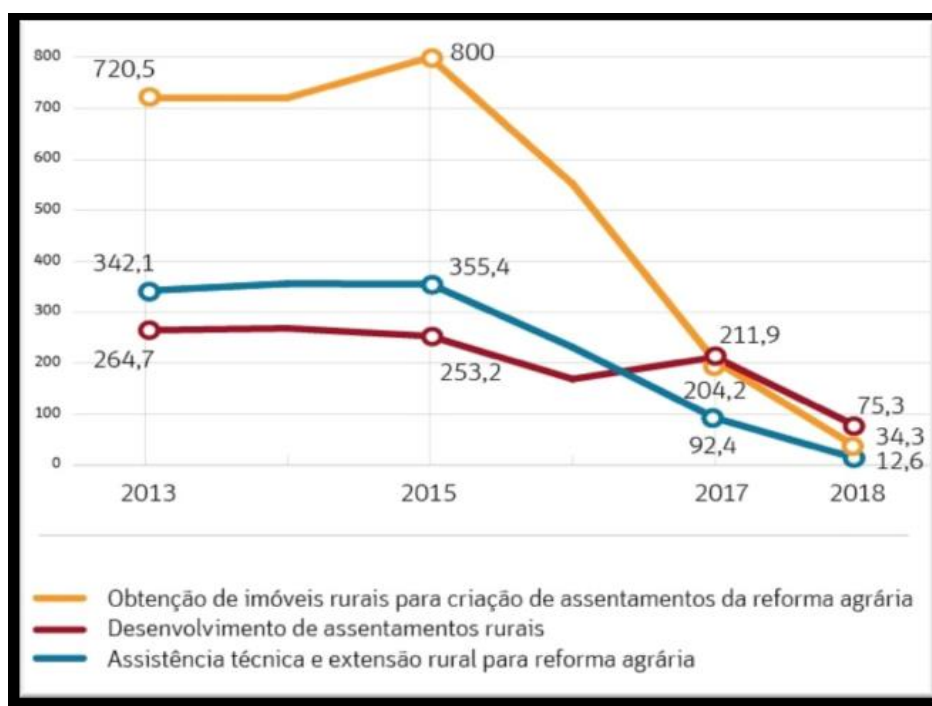
Gráfico 6: BRASIL – Número de famílias assentadas x títulos de posse concedidos de 2007-2016.



*Valores previstos do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, que ainda precisa ser aprovado pelo Congresso
Fonte: Incra e Ministério do Planejamento

Fonte: GUERRA, R. e MAGALHÃES, A. ²¹⁴

Gráfico 7: BRASIL - Dados orçamentários sobre a Reforma Agrária de 2013 a 2018* (em milhões R\$)

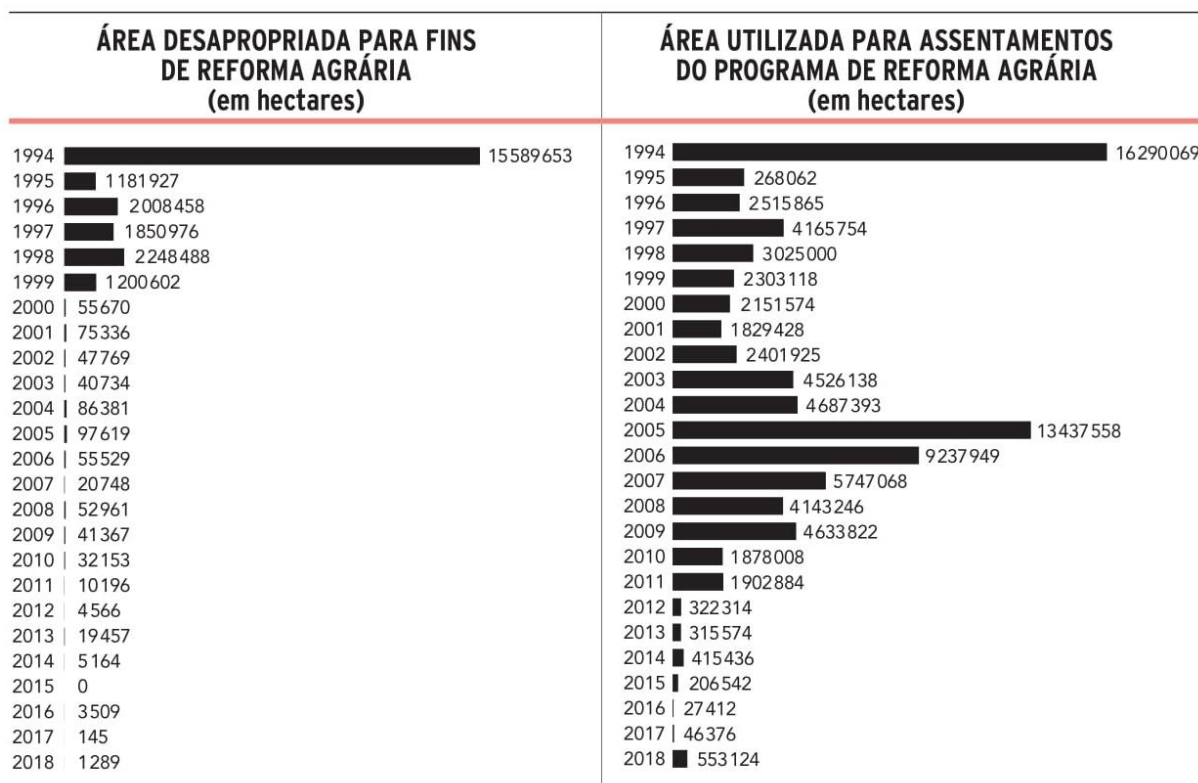


Fonte: GUERRA, R. e MAGALHÃES, A. ²¹⁵ (*) Valores previstos no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, a ser aprovado pelo Congresso Nacional até dezembro de 2017.
Fonte: Incra/Ministério do Planejamento, 2017.

²¹⁴ GUERRA, Renata; MAGALHÃES, Ana. Incra restringe recursos para assentamentos. *Folha de São Paulo*. 04 out. 2017, p. 3.

²¹⁵ GUERRA, Renata; MAGALHÃES, Ana. Incra restringe recursos para assentamentos. *Folha de São Paulo*. 04 out. 2017, p. 2

Gráfico 8: Área desapropriada para fins de reforma agrária (em hectares) / Área utilizada para assentamentos do programa de reforma agrária (em hectares)



FONTE. Indagação. 2019. ²¹⁶

Em novembro de 2003, o MDA criou o Programa Nacional de Crédito Fundiário, responsável pela gestão dos recursos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária. Estes recursos estavam sendo aplicados na execução de várias linhas ou projetos, principalmente: o Crédito Fundiário (ou simplesmente Combate à Pobreza Rural), o Consolidação da Agricultura Familiar e o Nossa Primeira Terra.²¹⁷

O Programa Nacional de Crédito Fundiário tinha como meta financiar a compra de terras por 130 mil famílias, entre 2003 e 2006, segundo dados do II Plano Nacional de Reforma Agrária. A meta do programa de reforma agrária via desapropriações era assentar 400 mil famílias no mesmo período, portanto, esses projetos de mercado correspondiam a cerca de 30% das metas de assentamento. Esse percentual sustenta

²¹⁶ Área desapropriada para fins de reforma agrária (em hectares) / Área utilizada para assentamentos do programa de reforma agrária (em hectares). INDAGAÇÃO. UERJ 2020: as informações do texto e a comparação dos dados dos gráficos permitem reconhecer um processo socioespacial. Disponível em: <https://www.indagacao.com.br/2019/07/uerj-2020-as-informacoes-do-texto-e-a-comparacao-dos-dados-dos-graficos-permitem-reconhecer-um-processo-socioespacial.html>. Acesso em 04 ago. 2020.

²¹⁷ SAUER, Sérgio. "Reforma agrária de mercado" no Brasil: sonho que se tornou dívida. *Estud. Soc. e Agric.*, Rio de Janeiro, vol. 18, n. 1, 2010. p. 110-111.

o discurso oficial de que o programa de compra de terras “constitui um mecanismo complementar” aos programas constitucionais de reforma agrária.²¹⁸

No segundo mandato de Lula, de 2007 a 2010, o MDA não estabeleceu metas anuais. Ao final dos dois mandatos do governo Lula, em 2010, haviam sido assentadas 425.485 famílias, com 3.607 novos assentamentos criados. Considerando-se os resultados obtidos nos dois mandatos do governo FHC, compreende-se como justa a frustração e a insatisfação tanto dos movimentos sociais de luta pela terra quanto dos defensores da reforma agrária como instrumento de redistribuição de terras, desconcentração fundiária e redução das desigualdades sociais. Os resultados do PNRA na gestão Lula criaram um desalento aos atores na luta pela terra e realização da reforma agrária.²¹⁹

De fato, ao analisarmos os dados referentes as ocupações ocorridas durante o governo Lula, verifica-se que as mobilizações refluíram, arrefecendo as ocupações e acampamentos, fazendo com que os movimentos sociais perdessem o seu protagonismo histórico na luta pela democratização do acesso à terra. Após um ápice em 2004, quando ocorreram 662 ocupações, nos anos seguintes elas foram sendo reduzidas, chegando ao último ano do governo, em 2010, com 184 ocupações, envolvendo 16.936 famílias²²⁰. Estes foram os menores números de ocupação e de famílias envolvidas nos 16 anos que compreenderam os mandatos de FHC e Lula. Entretanto, é importante destacar que o número de conflitos, embora também tenha seguido uma tendência de queda no governo Lula, eles sempre estiveram superiores aos números de todas as administrações anteriores. Estes dados demonstram que a estratégia de enfrentamento adotada pelos ruralistas permanecia sendo adotada, mesmo diante do arrefecimento das ocupações.²²¹

²¹⁸ SAUER, Sérgio. “Reforma agrária de mercado” no Brasil: sonho que se tornou dívida. *Estud. Soc. e Agric.*, Rio de Janeiro, vol. 18, n. 1, 2010. p. 111.

²¹⁹ SOUSA, Plínio Guimarães de. *Turismo em assentamentos de reforma agrária no Nordeste do Brasil*. Tese de Doutorado em desenvolvimento e meio ambiente pela Universidade Federal de Pernambuco- UFPE (BCFCH2018-019) 2017. p. 47. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/30478/1/TESE%20PI%C3%ADnio%20Guimar%C3%A3es%20de%20Souza.pdf>. Acesso em 21 out. 2020.

²²⁰ SOUSA, Plínio Guimarães de. *Turismo em assentamentos de reforma agrária no Nordeste do Brasil*. Tese de Doutorado em desenvolvimento e meio ambiente pela Universidade Federal de Pernambuco- UFPE (BCFCH2018-019) 2017. p. 47. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/30478/1/TESE%20PI%C3%ADnio%20Guimar%C3%A3es%20de%20Souza.pdf>. Acesso em 21 out. 2020.

²²¹ SOUSA, Plínio Guimarães de. *Turismo em assentamentos de reforma agrária no Nordeste do Brasil*. Tese de Doutorado em desenvolvimento e meio ambiente pela Universidade Federal de

As composições políticas alinhavadas tanto para a eleição de Lula quanto para a governabilidade em seu mandato, foram negativas para a reforma agrária. Prevaleceram a força da bancada ruralista e os interesses do agronegócio.²²²

Se a análise sobre o programa de reforma agrária no período de janeiro de 2011 a maio de 2016, que corresponde ao governo de Dilma Rousseff, for feita com base na quantidade assentamentos criados e famílias assentadas, conclui-se que o governo Dilma foi um dos menos expressivos desde o período da redemocratização do país.²²³

Tabela 3: Participação por período. 1985-2015

Ano	Assentamentos	% sobre o total	Famílias Assentadas	% sobre o total
1985/1989	505	5,39%	88.059	8,14%
1990/1991	259	2,76%	41.070	3,80%
1993/1994	104	1,11%	15.581	1,44%
1995/2002	4.307	45,95%	464.174	42,93%
2003/2010	3.607	38,48%	425.485	39,35%
2011/2015	592	6,32%	46.904	4,34%
Total	9.374	100,00%	1.081.273	100,00%

Fonte: DATALUTA

Observa-se que dos 9.374 assentamentos criados ao longo dos trinta anos analisados, 592 novos assentamentos ocorreram no período correspondente ao governo Dilma, representando apenas 6,32% do total. Já em relação ao número de famílias assentadas, no período de 2011/2015, foram 46.904 famílias beneficiadas, ou 4,34% do total. Considerando-se a média anual, os resultados foram, respectivamente, 118 assentamentos criados e 9.381 famílias assentadas. São números muito baixos quando comparados com as médias anuais nos governos de FHC e Lula. Nos oito anos do governo FHC, a média anual foi de 538 novos

Pernambuco- UFPE (BCFCH2018-019) 2017. p. 47. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/30478/1/TESE%20PI%C3%ADnio%20Guimar%C3%A3es%20de%20Souza.pdf>. Acesso em 21 out. 2020.

²²² SOUSA, Plínio Guimarães de. *Turismo em assentamentos de reforma agrária no Nordeste do Brasil*. Tese de Doutorado em desenvolvimento e meio ambiente pela Universidade Federal de Pernambuco- UFPE (BCFCH2018-019) 2017. p. 48. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/30478/1/TESE%20PI%C3%ADnio%20Guimar%C3%A3es%20de%20Souza.pdf>. Acesso em 21 out. 2020.

²²³ SOUSA, Plínio Guimarães de. *Turismo em assentamentos de reforma agrária no Nordeste do Brasil*. Tese de Doutorado em desenvolvimento e meio ambiente pela Universidade Federal de Pernambuco- UFPE (BCFCH2018-019) 2017. p. 48. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/30478/1/TESE%20PI%C3%ADnio%20Guimar%C3%A3es%20de%20Souza.pdf>. Acesso em 21 out. 2020.

assentamentos criados e 58.022 famílias assentadas. Já nos oito anos do governo Lula, em média anualmente, foram criados 451 novos assentamentos, beneficiando 53.186 famílias por ano, em média. ²²⁴

Consolidou-se, no governo Dilma, uma tendência iniciada no governo Lula, já que no último ano do seu segundo mandato, em 2010, foram criados apenas 211 novos assentamentos, beneficiando apenas 15.536 famílias. Ao considerarmos em nossa análise os dados relativos ao acompanhamento do Índice de Gini de concentração de terras, constatamos um fracasso ainda maior da política de redistribuição de terras brasileiras. ²²⁵

Os resultados demonstram que a reforma agrária havia saído da pauta da Administração Pública. Pode-se a isso atribuir a ampla coligação política realizada pelo PT no processo eleitoral que elegeu e reelegeu tanto Lula quanto Dilma. A necessidade de uma base parlamentar de apoio fez com que o PT, em suas administrações, compusesse com um amplo espectro político, inclusive de conduta conservadora, como foi o caso do apoio de parte da bancada ruralista representada pela senadora Katia Abreu, indicada para o Ministério da Agricultura, no segundo mandato do governo Dilma. Com a eleição de 2010, a bancada ruralista passou a ser composta por 140 deputados e 18 senadores, representando 26,6% do número total de parlamentares da Câmara dos Deputados e do Senador Federal. É uma bancada forte, atuante e que defende a primazia da política agrícola e opõe-se, recorrentemente, as iniciativas em prol da política agrária. ²²⁶

Em ambas as administrações petistas o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) esteve sempre sob o domínio político de representantes das

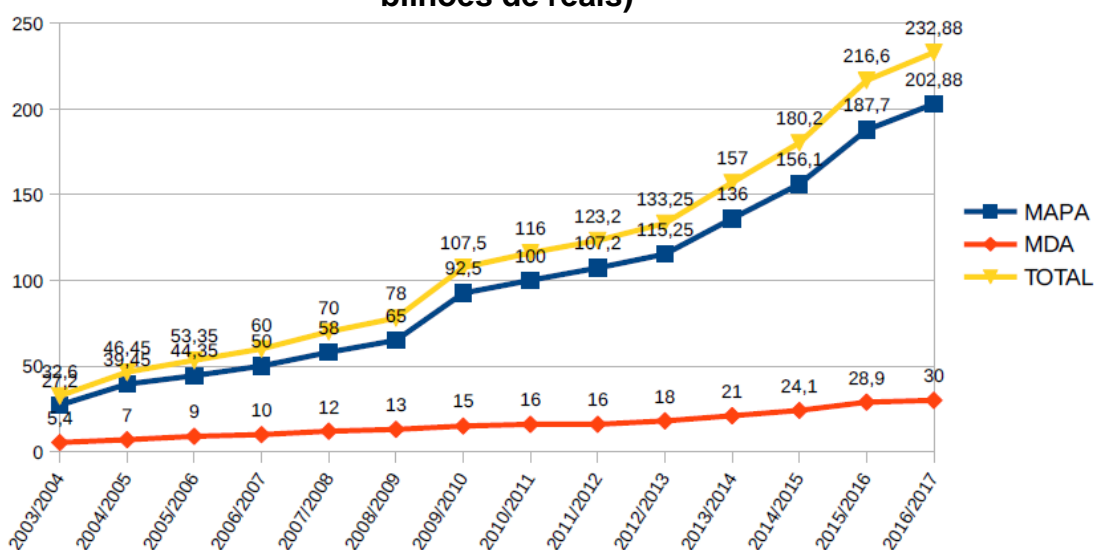
²²⁴ SOUSA, Plínio Guimarães de. *Turismo em assentamentos de reforma agrária no Nordeste do Brasil*. Tese de Doutorado em desenvolvimento e meio ambiente pela Universidade Federal de Pernambuco- UFPE (BCFCH2018-019) 2017. p. 48-49. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/30478/1/TESE%20PI%C3%ADnio%20Guimar%C3%A3es%20de%20Souza.pdf>. Acesso em 21 out. 2020.

²²⁵ SOUSA, Plínio Guimarães de. *Turismo em assentamentos de reforma agrária no Nordeste do Brasil*. Tese de Doutorado em desenvolvimento e meio ambiente pela Universidade Federal de Pernambuco- UFPE (BCFCH2018-019) 2017. p. 49. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/30478/1/TESE%20PI%C3%ADnio%20Guimar%C3%A3es%20de%20Souza.pdf>. Acesso em 21 out. 2020.

²²⁶ SOUSA, Plínio Guimarães de. *Turismo em assentamentos de reforma agrária no Nordeste do Brasil*. Tese de Doutorado em desenvolvimento e meio ambiente pela Universidade Federal de Pernambuco- UFPE (BCFCH2018-019) 2017. p.49. disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/30478/1/TESE%20PI%C3%ADnio%20Guimar%C3%A3es%20de%20Souza.pdf>. Acesso em 21 out. 2020.

alas mais conservadoras da agricultura. Tal domínio resultou na prevalência de políticas públicas para a agricultura e pecuária com foco no agronegócio e nas grandes exportações. Já o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), responsável pelas políticas públicas para a agricultura camponesa, pela reforma agrária e pela regularização fundiária, embora estivesse ao longo de treze anos sempre sob o domínio do PT, nunca conquistou avanços tão significativos em relação à disponibilização de créditos orçamentários quanto o MAPA.²²⁷

Gráfico 9: Evolução do crédito agropecuário nos governos Lula e Dilma (em bilhões de reais)



Fonte: MAPA e MDA

A análise do Gráfico 9, que demonstra a evolução dos créditos orçamentários disponibilizados para a execução dos programas sob a responsabilidade de cada um destes ministérios, é suficiente para ilustrar que a estratégia das administrações petistas para as políticas agrícolas, não diferindo dos que o antecederam, sempre esteve condicionada prioritariamente aos interesses da bancada ruralista e do agronegócio exportador.²²⁸

²²⁷ SOUSA, Plínio Guimarães de. *Turismo em assentamentos de reforma agrária no Nordeste do Brasil*. Tese de Doutorado em desenvolvimento e meio ambiente pela Universidade Federal de Pernambuco- UFPE (BCFCH2018-019) 2017. p. 49-50. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/30478/1/TESE%20PI%20Guimar%20A3es%20de%20Souza.pdf>. Acesso em 21 out. 2020.

²²⁸ SOUSA, Plínio Guimarães de. *Turismo em assentamentos de reforma agrária no Nordeste do Brasil*. Tese de Doutorado em desenvolvimento e meio ambiente pela Universidade Federal de Pernambuco- UFPE (BCFCH2018-019) 2017. p. 50. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/30478/1/TESE%20PI%20Guimar%20A3es%20de%20Souza.pdf>. Acesso em 21 out. 2020.

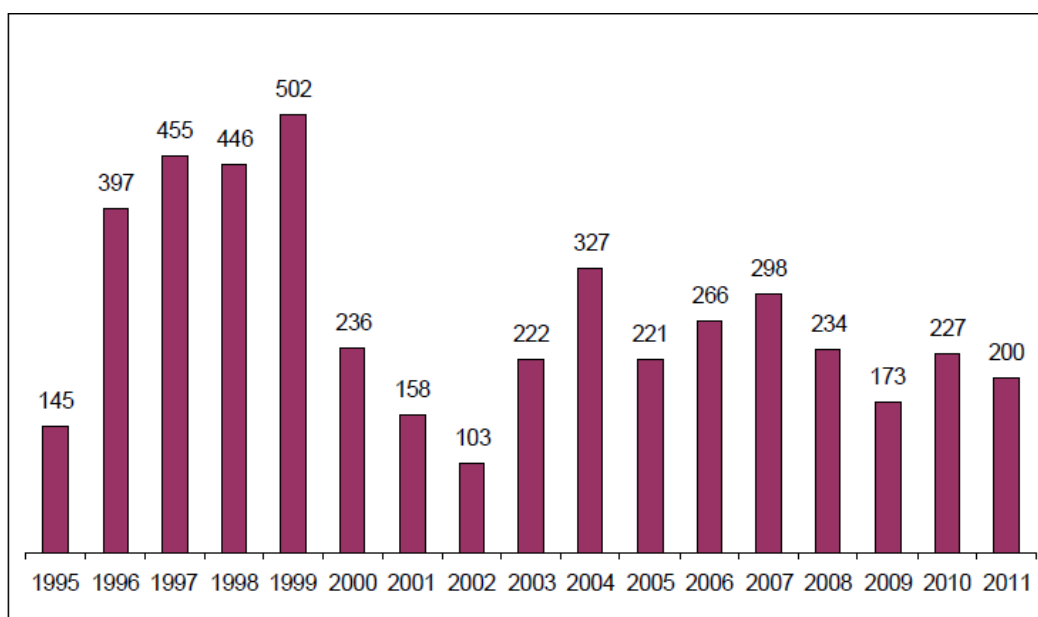
O governo Temer extinguiu o MDA, por meio da MP 726/2016 nascendo o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Temer sancionou a Lei n. 13465/2017. Uma das ações desta administração, que marcaram a questão agrária, foi a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), criado no governo FHC. Outra ação foi a titulação em definitivo dos assentamentos mais antigos, permitindo, assim, a venda legal dessas terras. Essa política poderá provocar, ao longo dos próximos anos, um aumento significativo das aquisições de terras de assentados, colocando essas terras no mercado e voltando a concentrá-las. Além disso, o governo Temer cancelou as desapropriações e as demarcações de terras indígenas e quilombolas.²²⁹

Neste início de governo, Jair Bolsonaro tem mostrado estar alinhado com os grandes latifundiários e ser defensor do agronegócio de commodities. Isso contudo, não impede o desenvolvimento das políticas de reforma agrária em sua gestão.

A caracterização da questão agrária no Brasil passa necessariamente pelo desconforto de se verificar o grande número de invasão de imóveis rurais no país, o que nos leva a crer que o problema configura-se em questão ainda sem solução no âmbito das políticas públicas brasileiras.²³⁰

²²⁹ CATTELAN, Renata; MORAES, Marcelo Lopes de; ROSSONI, Roger Alexandre. A reforma agrária nos ciclos políticos do Brasil (1995-2019). *Revista NERA*, v. 23, n. 55, p. 156, set.- dez., 2020.

²³⁰ TÁVORA, F. L. *A política agrícola e a questão agrária pós-Constituição Federal de 1988: sucessos, fracassos e digressões*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, out./2013 (Texto para Discussão n. 142) p. 18. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 15 ago. 2020.

Gráfico 10 – Invasões de imóveis rurais – 1996-2011

Fonte: (MDA, 2002, 2012)

Somente em 2011, foram 200 invasões de propriedades, sendo que de 1996 a 2011, foram registrados mais de 4.600 invasões. O Brasil é um dos poucos países com produção agrícola de alto nível a ainda vivenciar disputa por terras nesse nível.²³¹

Há, no entanto, indícios de redução da disputa agrária desde a promulgação da Constituição, devido: ao elevado número de projetos criados e de famílias assentadas; aos valores aplicados no crédito rural e na reforma agrária; aos investimentos realizados em infra-estrutura, em assistência técnica e em educação rural; à queda de assassinatos de trabalhadores rurais por questões agrárias; e à redução da concentração de terras (MDA, 1999; 2000; 2001; 2002).²³²

Por outro lado, argumenta-se que há necessidade, entre outras medidas, de ampliação do número de programas e de ações para a solução da questão agrária, de intensificação dos programas existentes, de integração da ação dos órgãos da

²³¹ TÁVORA, F. L. *A política agrícola e a questão agrária pós-Constituição Federal de 1988: sucessos, fracassos e digressões*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, out./2013 (Texto para Discussão n. 142) p. 18. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 15 ago. 2020.

²³² TÁVORA, F. L. *A política agrícola e a questão agrária pós-Constituição Federal de 1988: sucessos, fracassos e digressões*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, out./2013 (Texto para Discussão n. 142) p. 20. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 15 ago. 2020.

administração, de elevação do volume dos recursos aplicados, de continuidade no processo de investimento em programas de assistência técnica e de educação.²³³

Argumenta-se que a continuidade do processo de reforma agrária e a redução definitiva do atrito no campo ainda dependem, de um lado, da capacidade de o Estado aprimorar suas ações de intervenção, regulação e fomento ao meio rural e, de outro, da priorização da matéria por meio de ações econômicas mais efetivas e da construção de um consenso político com os agentes envolvidos.²³⁴

Urge ter um conjunto de medidas que visam a realizar uma melhor distribuição da terra com acesso a políticas públicas para promover o desenvolvimento social e econômico das famílias beneficiárias. No âmbito da administração pública federal, o Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) será executado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, a quem compete promovê-lo em articulação com os demais órgãos e entidades da administração pública, direta e indireta, federal, distrital, estadual e municipal, responsáveis pelas políticas públicas complementares e necessárias à efetivação do Programa. (artigo 2º Decreto n. 9311/2018).

O acesso à terra, a solução dos conflitos sociais, o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, a utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem elementos de realização da função social da propriedade. A desapropriação, nesse contexto – enquanto sanção constitucional impositiva ao descumprimento da função social da propriedade – reflete importante instrumento destinado a dar consequência aos compromissos assumidos pelo Estado na ordem econômica e social. Incumbe, ao proprietário da terra, o dever jurídico-social de cultivá-la e de explorá-la adequadamente, sob pena de incidir nas disposições constitucionais e legais que sancionam os senhores de imóveis ociosos, não cultivados e/ou improdutivos, 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. As prescrições constantes da MP 2.027-38/2000, reeditada, pela última vez, como MP 2.183-56/2001, precisamente porque têm por finalidade neutralizar abusos e atos de violação possessória, praticados contra proprietários de imóveis rurais, não se mostram eivadas de inconstitucionalidade (ao menos em juízo de

²³³ TÁVORA, F. L. *A política agrícola e a questão agrária pós-Constituição Federal de 1988: sucessos, fracassos e digressões*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, out./2013 (Texto para Discussão n. 142) p. 20. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 15 ago. 2020.

²³⁴ TÁVORA, F. L. *A política agrícola e a questão agrária pós-Constituição Federal de 1988: sucessos, fracassos e digressões*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, out./2013 (Texto para Discussão n. 142) p. 21. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 15 ago. 2020.

estrita deliberação), pois visam, em última análise, a resguardar a integridade de valores protegidos pela própria Constituição da República. O sistema constitucional não tolera a prática de atos, que, concretizadores de invasões fundiárias, culminam por gerar – considerada a própria ilicitude dessa conduta – grave situação de insegurança jurídica, de intranquilidade social e de instabilidade da ordem pública.²³⁵

Um dos fins da reforma agrária é a “melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso”.²³⁶

A função social da propriedade rural é cumprida, dentre outros fatores, pelo aproveitamento racional e adequado. Logo, as terras que estão produzindo, ou seja, que estão cumprindo a sua função social estão descartadas da possibilidade de serem fragmentadas para fins de reforma agrária.

O primeiro dos requisitos diz respeito ao fator produção. Exige-se o aproveitamento racional e adequado, o que significa dizer, a utilização para fins econômicos compatível com as características do imóvel. Se houver aproveitamento, e este for absurdo não por atender a critérios mínimos de economicidade, mas sim, a devaneios de seu proprietário, satisfação não existirá do preceito constitucional. É compreensível que assim seja. Queiramo-lo ou não, seja ou não do nosso agrado pessoal, o fato é que os objetivos fundamentais dos Estados Modernos continuam a ser aqueles voltados ao desenvolvimento do seu potencial econômico. Embora, quando se fale em desenvolvimento social, queira-se mais referir a uma partilha equitativa dos bens produzidos, o fato é que nenhum Estado se contenta com o mero distributivismo. Uma política social eficaz só acaba afinal por êxito se lastreada em uma abundante produção de bens. Ninguém em são juízo pode acreditar que um produto nacional insuficiente possa gerar o bem estar coletivo pela circunstância de ter criado pessoas mais ou menos do mesmo nível de miséria. As palavras antigas de Jefferson parecem confirmadas pela história: Não criarás a riqueza dos pobres, eliminando a riqueza dos ricos.²³⁷

Sem produção abundante não há bem estar social, mesmo porque todos os planos que interessam mais diretamente à qualidade de vida do cidadão dependem

²³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *A Constituição e o Supremo. ADI 2.213 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 4-4-2002, P, DJ de 23-4-2004*. Disponível em: <https://constituicao.stf.jus.br/dispositivo/cf-88-parte-1-titulo-7-capitulo-3-artigo-184>. Acesso em: 21 jul. 2020.

²³⁶ OPITZ, Sílvia C. B.; OPITZ, Oswaldo. *Curso completo de direito agrário*. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 191.

²³⁷ BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1990. v.7, p. 287-288.

de grandes somas de dinheiro para implementação, desenvolvimento da educação, da saúde, da habitação, da ecologia. Daí porque o fundamental é que as terras agrícolas produzam aquilo que o estado atual da tecnologia e as condições de investimento do país estão a permitir. Parcelar a propriedade produtiva é prenúncio quase certo de diminuição com conseqüente degradação dos níveis sociais já atingidos. Fornecer um pedacinho de terra a cada brasileiro e pensar que por aí estará resolvido o problema da pobreza é uma doce quimera. Do exposto resulta claro que o núcleo fundamental do conceito de preenchimento da função social é dado pela sua eficácia atual quanto à geração de riqueza. Daí o porquê de a propriedade produtiva vir excluída daquelas suscetíveis de expropriação para fins de reforma agrária nos termos do art. 186.²³⁸

Não podemos restringir os fitos da Reforma Agrária. Nem se pode reduzi-los apenas ao atendimento do princípio da justiça social, à promoção do aumento da produtividade e ao estabelecimento de uma classe rural média estável e próspera. Os objetivos são muito mais amplos, pois não se deve olvidar que ela também se presta para aumentar o número de proprietários rurais, reduzindo o nível de concentração hoje existente; para estancar ou inibir o êxodo rural; para aumentar o nível de emprego; para matar a fome de milhões de brasileiros que vivem na mais completa miséria; e muitos outros.²³⁹

Não se deve entender reforma agrária apenas como uma mera distribuição de lotes, que é o que geralmente acontece, mas sim como uma mudança radical na estrutura política e social do campo, sobre o qual o pequeno agricultor tenha autonomia e consiga diminuir a influência dos grandes latifundiários, que, muitas vezes, apresentam-se como lideranças políticas das comunidades.²⁴⁰

A reforma agrária é uma política social a fim de atingir a redução da desigualdade no meio rural. Isso significa dizer que ela envolve não só a distribuição racional de terra, mas também a modificação das relações de trabalho e do

²³⁸ BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1990. v.7, p. 287-288.

²³⁹ MARQUES, Benedito Ferreira. MARQUES, Carla Regina Silva. *Direito agrário brasileiro*. 12. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016. p. 125. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597009118/cfi/6/30!/4/2@0:0>. Acesso em 30 jul. 2020.

²⁴⁰ CARVALHO, Lívia Hernandes. A concentração fundiária e as políticas agrárias governamentais recentes. *Revista IDeAS*, v. 4, n. 2, p. 395-428, 2010. p. 400-401.

relacionamento do homem no meio. Enfim, pressupõe mudanças no meio rural de forma a oferecer condições de uma vida digna no campo.²⁴¹

Reforma agrária é um processo amplo, imediato e drástico de redistribuição de direitos sobre a propriedade privada da terra agrícola, promovido pela Administração Pública, com a ativa participação dos próprios camponeses e objetivando sua promoção humana, social, econômica e política.²⁴²

A reforma agrária, por essência, é política com forte impacto social, sem diminuir os argumentos econômicos de aumentar a produção e de inclusão de parcela da população no circuito do mercado e produtores e de consumidores. O desenvolvimento local e regional sofre impacto positivo e diversificado com essa política. Nesta perspectiva do desenvolvimento econômico combinado com a diminuição da pobreza pela oferta de postos de trabalho e pela dinamização do desenvolvimento local, a reforma agrária é legitimada porque responde aos interesses gerais, não apenas dos assentados.²⁴³

Um ponto que realça a importância da regularização fundiária rural é o caráter duplice que ela traz em seu bojo. Ao mesmo tempo em que ela garante o lar do assentado e o de sua família; ela também tem o condão de proporcionar o labor e a possibilidade de ganhos econômicos no instante em que o assentado utiliza e produz na terra. Há uma harmoniosa solução que contempla dois direitos essenciais: o da moradia e o do trabalho digno. O trabalho na terra é tão valorizado que fica assegurada a participação das pessoas com deficiência no PNRA, desde que comprovada a capacidade de exploração agrícola pela unidade familiar. Esse é um ponto interessante a ser refutado, uma vez que, desta forma, o portador de necessidades especiais que não tenha família é excluído do benefício do programa.

São características da Reforma Agrária: é uma forma de intervenção do Estado na propriedade privada, na medida em que os principais instrumentos são a desapropriação e a tributação; é peculiar a cada país, vale dizer, a que se faz em determinado país não serve para outro, porque cada qual tem a sua formação

²⁴¹ SILVEIRA, Ubaldo. *Reforma agrária: a esperança dos "sem terra"*. Franca: UNESP, 2003. p. 97.

²⁴² SILVA, José Gomes da. *A reforma agrária no Brasil- frustração camponesa ou instrumento de desenvolvimento?* Rio de Janeiro: Zahar, 1971. p. 37-38.

²⁴³ GEHLEN, Ivaldo. *Políticas públicas e desenvolvimento social rural*. São Paulo Perspectiva. 2004, vol.18, n.2, p. 95. ISSN 0102-8839. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a10v18n2.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2020.

territorial diferenciada; é transitória. No Brasil, ela é preconizada como tarefa a ser executada paulatinamente, extinguindo-se gradualmente o minifúndio e o latifúndio, sendo a distribuição das terras a ela destinadas feita sob a forma de Propriedade Familiar.²⁴⁴

Pode-se imaginar que, daqui a algumas décadas, seja pregada outra reforma agrária em nosso País, desta feita, lembrando propriedades familiares em grandes empresas; passa por um redimensionamento das áreas mínimas e máximas (um módulo, no mínimo, e 600, no máximo); depende de uma Política Agrícola eficiente. Devem ser compatibilizadas as ações da Política Agrícola com as da Reforma Agrária. A Reforma Agrária não se esgota na simples distribuição de terras aos seus beneficiários. Faz-se mister que a estes se dêem condições mínimas para desenvolverem as atividades agrárias com vistas a alcançarem os seus objetivos.²⁴⁵

É preciso entender que o desenvolvimento rural não pode ser tratado isoladamente. Não se pode aceitar que desenvolvimento rural significa apenas modernização tecnológica e crescimento da população. Desenvolvimento inclui distribuição e redução de desigualdades entre pessoas e entre regiões. O trato do desenvolvimento rural deve estar inserido na questão do desenvolvimento econômico e social do país.²⁴⁶

Conforme Declaração dos Direitos Humanos:

Artigo 25º 1. Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.

O artigo 184, já na parte da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, preceitua que é competência da União a desapropriação por interesse social com o

²⁴⁴ MARQUES, Benedito Ferreira; MARQUES, Carla Regina Silva. *Direito agrário brasileiro*. 12. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016. p. 125. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597009118/cfi/6/30!/4/2@0:0>. Acesso em 30 jul. 2020.

²⁴⁵ MARQUES, Benedito Ferreira; MARQUES, Carla Regina Silva. *Direito agrário brasileiro*. 12. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016. p. 125. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597009118/cfi/6/30!/4/2@0:0>. Acesso em 30 jul. 2020.

²⁴⁶ CARVALHO FILHO, José Juliano de. Política Agrária do governo FHC: Desenvolvimento Rural e a Nova Reforma Agrária. In: LEITE, Sérgio (Org). *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. 2. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2009. p. 198.

escopo de reforma agrária do imóvel rural que não realiza a função social desde que haja prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária.

Ab initio, com essa competência positivada, descartamos a possibilidade de feitura de reforma agrária irrompida por Estado-membro ou por município.

Os Estados-membros e os Municípios não dispõem do poder de desapropriar imóveis rurais, por interesse social, para efeito de reforma agrária, inclusive para fins de implementação de projetos de assentamento rural ou de estabelecimento de colônias agrícolas.²⁴⁷

Referente a aspectos tributários temos que: “§ 5º São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária”.

Na verdade, trata-se de imunidade de impostos e não isenção como consta na Carta. Esta imunidade recai frontalmente sobre o Imposto de competência municipal de transmissão "*inter vivos*", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis (ITBI) elencado no artigo 156 II da Constituição Federal.

Há corrente que defende a imunidade, *in casu*, pela ausência de onerosidade na aquisição do imóvel rural por parte do beneficiado. Alegam também que não há ato de transferência de propriedade por ser uma aquisição originária. Entrementes, as duas premissas não são genuínas.

A primeira afirmação não se sustenta porque os assentados pagam pela terra conforme o artigo 39 do Decreto n. 9311/2018: o pagamento do Título de Domínio será efetuado à vista ou a prazo, em prestações anuais e sucessivas, amortizáveis em até vinte anos, incluída a carência de três anos, conforme valor mínimo de parcela a ser estabelecido pelo Incra. Para pagamento à vista, será concedido desconto de vinte por cento sobre o valor atualizado do título desde que efetuado dentro no prazo de cento e oitenta dias, contado da data do recebimento do título ou do termo aditivo, na hipótese de reenquadramento. Sobre o valor das parcelas anuais incidirá taxa de juros de um por cento ao ano. Na hipótese de atraso no pagamento da prestação

²⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *A Constituição e o Supremo*. RE 496.861 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 30-6-2015, 2ª T, DJE de 13-8-2015. Disponível em: <https://constituicao.stf.jus.br/dispositivo/cf-88-parte-1-titulo-7-capitulo-3-artigo-184>. Acesso em: 21 jul. 2020.

anual, sobre o seu valor vencido incidirão juros de mora de cinco décimos por cento ao mês, além da atualização monetária de um por cento ao ano.

Rúpteis argumentos possui a segunda premissa pois há sim ato de transferência de propriedade. O projeto de assentamento é planejado e trabalhado pelo Incra, porém há um ator de suma importância nesse processo: o Registro de Imóveis. Neste é que haverá a identificação, a abertura da matrícula e a individualização de cada imóvel; e mais, será registrada a propriedade em nome da União ou do Incra e, após a emissão do Título de Domínio, será registrado este na matrícula correspondente onde constará o transmitente e o adquirente assentado.

A Lei n. 8629/93 reverbera esse entendimento em seu artigo 26 e acrescenta em seu artigo 26-A que a isenção estende-se para os registros nas Serventias Registrais Imobiliárias:

Art. 26. São isentas de impostos federais, estaduais e municipais, inclusive do Distrito Federal, as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária, bem como a transferência ao beneficiário do programa.

Art. 26-A. Não serão cobradas custas ou emolumentos para registro de títulos translativos de domínio de imóveis rurais desapropriados para fins de reforma agrária.

É de bom alvitre lembrar que os emolumentos de Serventias Extrajudiciais têm natureza de taxa.

Os emolumentos são os dispêndios ou despesas referentes aos atos realizados pelo notário e pelo registrador no desempenho de suas atividades profissionais, devidamente previstos em lei. Os emolumentos têm natureza tributária e constituem taxas.²⁴⁸

Conforme ADI 1378-5 ES:

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que as custas judiciais e os emolumentos concernentes aos serviços notariais e registrais possuem natureza tributária, qualificando-se como taxas remuneratórias de serviços públicos, sujeitando-se, em consequência, quer no que concerne à sua instituição e majoração, quer no que se refere a sua exigibilidade, ao regime jurídico-constitucional pertinente a essa especial modalidade de tributo vinculado, notadamente aos princípios fundamentais que proclamam, dentre outras, as garantias essenciais (a) da reserva de competência impositiva, (b) da legalidade, (c) da isonomia e (d) da anterioridade. Precedentes. Doutrina. SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS. - A atividade notarial e registral, ainda que executada no âmbito de serventias

²⁴⁸ LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros públicos: teoria e prática*. 5. ed. rev, atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014. p.14.

extrajudiciais não oficializadas, constitui, em decorrência de sua própria natureza, função revestida de estatalidade, sujeitando-se, por isso mesmo, a um regime estrito de direito público. A possibilidade constitucional de a execução dos serviços notariais e de registro ser efetivada "em caráter privado, por delegação do poder público" (CF, art. 236), não descaracteriza a natureza essencialmente estatal dessas atividades de índole administrativa. As serventias extrajudiciais, instituídas pelo Poder Público para o desempenho de funções técnico-administrativas destinadas a garantir a publicidade, a autenticidade, a segurança e a eficácia dos atos jurídicos (Lei n. 8.935/94, art. 1º), constituem órgãos públicos titularizados por agentes que se qualificam, na perspectiva das relações que mantêm com o Estado, como típicos servidores públicos.²⁴⁹

Logo, há uma intimidade efetiva e real entre a imunidade tributária/isenção de emolumentos registrais; e a busca de benesses e dignidade humana para a inserção do cidadão nos seus direitos por meio das Políticas Públicas.

É consabido que os tributos, que incidem e atingem a todo cidadão trabalhador que busca e produz riqueza, são contribuições impostas pelo Estado por lei para que haja a formação da receita com o escopo de suprir os encargos públicos.

A imunidade tributária na transferência dos imóveis rurais na reforma agrária, assim como a isenção de taxas registrais no título de domínio refrigeram e aliviam o pesado ônus que o cidadão comum, simples, envolvido com o campo e que, pelas circunstâncias da vida não teve oportunidades, possa estar livre ao menos destas obrigações que são devidas pelos demais cidadãos que não se enquadram nessa categoria de assentado.

3.3 Lei n. 8629/93, Lei n. 13465/2017, Decreto n. 9311/2018, Lei n. 11952/2009 e Decreto n. 10592/2020. Aspectos e relevâncias

A Lei n. 13465 de 2017 trouxe modificações importantes no que tange à regularização fundiária rural. Ela alterou a Lei n. 8629 de 1993 que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária. Esta norma, já inicia dispondo que a propriedade rural que não cumprir a função social é passível de desapropriação. Os títulos da dívida agrária, que conterão cláusula assecuratória de preservação de seu valor real, serão resgatáveis a partir do segundo ano de sua emissão, em percentual proporcional ao prazo. Na hipótese de acordo

²⁴⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.378-5*. Espírito Santo. (Medida Liminar). Relator: Min. Celso de Mello. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347013>. Acesso em 28 jul. 2020.

administrativo ou acordo realizado no âmbito do procedimento previsto na Lei Complementar n. 76/93, o pagamento será efetuado de forma escalonada em Títulos da Dívida Agrária (TDA), resgatáveis em parcelas anuais, iguais e sucessivas, a partir do segundo ano de sua emissão.

Esta lei impulsionou modificações na obtenção de imóveis rurais e no procedimento da seleção, titulação e regularização dos assentados. Um ponto interessante de significativa mudança é que anteriormente, os assentados deviam trabalhar na terra de forma direta através do núcleo familiar. Agora, essa situação foi mitigada com a possibilidade da feitura de contrato de integração. Além disso, ela permitiu a regularização de áreas rurais ocupadas sem autorização do Incra.

Uma questão que se apresenta também, com viés negativo, é a que a seleção venha a ser feita no município. Isso acarretará em ingerências por parte da administração municipal, além de ser flagrantemente inconstitucional!

Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente.

A função social, como dito alhures, é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios, os seguintes requisitos: aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Dispõe o artigo 13 que as terras rurais de domínio da União, dos Estados e dos Municípios ficam destinadas, preferencialmente, à execução de planos de reforma agrária. Excetuando-se as reservas indígenas e os parques, somente se admitirá a existência de imóveis rurais de propriedade pública, com objetivos diversos dos previstos neste artigo, se o poder público os explorar direta ou indiretamente para pesquisa, experimentação, demonstração e fomento de atividades relativas ao desenvolvimento da agricultura, pecuária, preservação ecológica, áreas de segurança, treinamento militar, educação de todo tipo, readequação social e defesa nacional.

As terras públicas que podem ser distribuídas são as seguintes, na ordem prioritária: as de propriedade da União, que não tenham outra destinação específica; as reservadas pelo Poder Público para serviços ou obras de qualquer natureza, ressalvadas as pertinentes à segurança nacional, desde que o órgão competente considere sua utilização econômica compatível com a atividade principal sob a forma de exploração agrícola; as devolutas da União, dos Estados e dos Municípios.²⁵⁰

Quanto aos legítimos possuidores das terras federais, observar-se-á o seguinte: o Incra promoverá a discriminação das áreas ocupadas por posseiros, para a progressiva regularização de suas condições de uso e posse da terra, providenciando, quando for o caso, a emissão dos títulos de domínio.

A Portaria n. 812, de 26 de agosto de 1991, do Presidente do Incra, estabelece os requisitos para a alienação de terras públicas federais ocupadas e destinadas a atividade agropecuária: não ser proprietário rural, em qualquer parte do território nacional; explorar diretamente, por mais de um ano, o imóvel rural ocupado, com utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente; manter residência no local ou em local próximo a ele, de modo que possibilite a sua exploração; ter na agropecuária a sua principal atividade.²⁵¹

A dimensão da área a ser alienada restringe-se ao módulo correspondente ao tipo de exploração desenvolvida no imóvel, ressalvadas as áreas efetivamente exploradas como situação jurídica constituída, competente aos Superintendentes Estaduais do Incra para, em suas áreas de jurisdição, decidir sobre a alienação de áreas de três módulos, cabendo ao titular da Diretoria de Recursos Fundiários decidir sobre alienação de áreas acima de três módulos. A alienação faz-se por venda direta ao ocupante, mediante outorga do título de Domínio, inegociável pelo prazo de dez anos.²⁵²

No artigo 16 já vemos a atuação dos dois atores sociais que estudamos no capítulo anterior que são o Incra e o Registro Imobiliário. Efetuada a desapropriação, o órgão expropriante, dentro do prazo de 3 (três) anos, contados da data de registro

²⁵⁰ OPITZ, Sílvia C. B.; OPITZ, Oswaldo. *Curso completo de direito agrário*. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 191.

²⁵¹ OPITZ, Sílvia C. B.; OPITZ, Oswaldo. *Curso completo de direito agrário*. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 192.

²⁵² OPITZ, Sílvia C. B.; OPITZ, Oswaldo. *Curso completo de direito agrário*. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 192.

do título translativo de domínio, destinará a respectiva área aos beneficiários da reforma agrária, admitindo-se, para tanto, formas de exploração individual, condominial, cooperativa, associativa ou mista.

A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á por meio de títulos de domínio, concessão de uso ou concessão de direito real de uso – CDRU (Concessão de Direito Real de Uso). Os títulos de domínio e a CDRU são inegociáveis pelo prazo de dez anos, contado da data de celebração do contrato de concessão de uso ou de outro instrumento equivalente. O título de domínio e a CDRU conterão cláusulas resolutivas e será outorgado ao beneficiário do programa de reforma agrária, de forma individual ou coletiva, após a realização dos serviços de medição e demarcação topográfica do imóvel a ser alienado.

O processo de seleção inicia-se com a publicação de edital para chamamento dos interessados, seguido de inscrição da unidade familiar perante o Incra, do deferimento da inscrição e da classificação dos candidatos e encerra-se com a homologação das famílias beneficiárias do projeto de assentamento (art. 5º Dec. n. 9311/18).

Esse processo de indivíduos e famílias candidatos a beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária, elaborado pelo Incra (com ampla divulgação do edital de convocação na internet e no Município em que será instalado o projeto de assentamento, bem como nos Municípios limítrofes, na forma do regulamento), será realizado por projeto de assentamento, observada a seguinte ordem de preferência na distribuição de lotes: ao desapropriado, ficando-lhe assegurada a preferência para a parcela na qual se situe a sede do imóvel, hipótese em que esta será excluída da indenização devida pela desapropriação; aos que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários, identificados na vistoria; aos trabalhadores rurais desintrusados de outras áreas, em virtude de demarcação de terra indígena, criação de unidades de conservação, titulação de comunidade quilombola ou de outras ações de interesse público; ao trabalhador rural em situação de vulnerabilidade social que não se enquadre nas hipóteses previstas anteriormente; ao trabalhador rural vítima de trabalho em condição análoga à de escravo; aos que trabalham como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários em outros imóveis rurais e; aos ocupantes de áreas inferiores à fração mínima de parcelamento.

Após essa classificação, o Incra estabelecerá os beneficiários nos seguintes critérios conforme o artigo 19-A: família mais numerosa cujos membros se proponham a exercer a atividade agrícola na área objeto do projeto de assentamento; família ou indivíduo que resida há mais tempo no Município em que se localize a área objeto do projeto de assentamento para o qual se destine a seleção, ou nos Municípios limítrofes; família chefiada por mulher; família ou indivíduo integrante de acampamento situado no Município em que se localize a área objeto do projeto de assentamento ou nos Municípios limítrofes; filhos que tenham entre dezoito e vinte e nove anos idade de pais assentados que residam na área objeto do mesmo projeto de assentamento; famílias de trabalhadores rurais que residam em área objeto de projeto de assentamento na condição de agregados; e outros critérios sociais, econômicos e ambientais estabelecidos por regulamento, de acordo com as áreas de reforma agrária para as quais a seleção é realizada.

As condições de permanência do beneficiário no PNRA, conforme o Decreto n. 9311/2018, constarão do Contrato de Concessão de Uso - CCU, do Contrato de Concessão de Direito Real de Uso - CDRU e do Título de Domínio - TD e incluem as seguintes obrigações da unidade familiar: explorar o imóvel direta e pessoalmente, por meio de sua unidade familiar, exceto se verificada situação que enseje justa causa ou motivo de força maior reconhecido pelo Incra, admitidas a intermediação de cooperativas, a participação de terceiros, onerosa ou gratuita, e a celebração do contrato de integração de que trata a Lei n. 13288/2016; não ceder, a qualquer título, a posse ou a propriedade da parcela recebida, ainda que provisória e parcialmente, para uso ou exploração por terceiros; observar a legislação ambiental, em especial quanto à manutenção e à preservação das áreas de reserva legal e de preservação permanente; observar as diretrizes técnicas, econômicas e sociais definidas pelo Incra para projeto de assentamento; firmar o instrumento de titulação definitiva, conforme disciplinado pelo Incra; e cumprir demais obrigações e compromissos previstos no instrumento contratual.

Essas obrigações possuem natureza de condição resolutiva. As cláusulas resolutivas constantes do CDRU ou do TD vigorarão pelo prazo mínimo de dez anos, contado da data de celebração do contrato de concessão de uso ou de outro instrumento equivalente que comprove a exploração do lote após a homologação, e somente se extinguem após o transcurso do prazo e a realização do pagamento

integral. Antes da resolução do CCU, do CDRU ou do TD, será dada oportunidade ao assentado de adimplir a cláusula descumprida. Comprovado o descumprimento de condição resolutive, o CCU, o CDRU ou o TD será rescindido, com imediato retorno da parcela ao Incra, por meio de processo administrativo, assegurado o contraditório e a ampla defesa.

A lei, em seu artigo 20, elenca os casos de impedimento para ser considerado beneficiário dos projetos de assentamento. Não poderá ser selecionado quem: for ocupante de cargo, emprego ou função pública remunerada; tiver sido excluído ou se afastado do programa de reforma agrária, de regularização fundiária ou de crédito fundiário sem consentimento de seu órgão executor; for proprietário rural, exceto o desapropriado do imóvel e o agricultor cuja propriedade seja insuficiente para o sustento próprio e o de sua família; for proprietário, cotista ou acionista de sociedade empresária em atividade; for menor de dezoito anos não emancipado na forma da lei civil; ou auferir renda familiar proveniente de atividade não agrária superior a três salários mínimos mensais ou superior a um salário mínimo *per capita*. Excetuam-se deste impedimento, alguns poucos casos constantes nos parágrafos do artigo indigitado.

Para fins didáticos temos que família beneficiária é a unidade familiar selecionada e homologada na relação de beneficiários do projeto de assentamento; e família assentada é a unidade familiar homologada na relação de beneficiários do projeto de assentamento que tenha firmado contrato de concessão de uso ou, quanto a reconhecimento de projeto que não tenha sido criado pelo Incra, documento equivalente.

Um ponto que merece uma atenção especial por ser de difícil vistoria de cumprimento é que nos instrumentos que conferem o título de domínio, concessão de uso ou CDRU, os beneficiários da reforma agrária assumirão, obrigatoriamente, o compromisso de cultivar o imóvel direta e pessoalmente, ou por meio de seu núcleo familiar, mesmo que por intermédio de cooperativas, e o de não ceder o seu uso a terceiros, a qualquer título, pelo prazo de 10 (dez) anos.

Essa situação é extremamente delicada pois frequentemente grandes latifundiários e empresários do agronegócio fazem acordos com alguns assentados e plantam nas áreas do projeto de assentamento, maculando destarte, o cultivo da terra de forma direta e sem a cessão de uso a terceiros. Nos instrumentos translativos de

domínio, constará cláusula resolutória com previsão de rescisão de contrato e o retorno do imóvel ao Incra em caso de inobservância de quaisquer das obrigações assumidas.

O Incra fará a verificação (de ofício ou por provocação) se o beneficiário realmente está na área e se há possíveis invasões nestas áreas do projeto. Essa verificação por parte do Instituto pode ser por: declaração do beneficiário ou do ocupante; vistoria; documentos; técnicas de sensoriamento remoto; cruzamento de dados em sistemas; ou outros meios de prova. O projeto de assentamento, convém lembrar, é a unidade territorial destinada ao assentamento de famílias de agricultores ou trabalhadores rurais criada ou reconhecida pelo Incra.

Contudo, há quem sustente que foi aberta uma brecha que vai de encontro com os interesses sociais da reforma agrária. Tenho convicção que o escorreito seria que os títulos de domínio fossem inegociáveis pelo prazo de dez anos. Acontece que ao se contar o tempo da data de celebração do contrato de concessão de uso, cai, drasticamente, o prazo em que o assentado possa alienar o lote. Vejamos a seguinte situação que ocorre em todo projeto de assentamento: um cidadão é admitido na seleção com um lote em 2010. Ele assina o contrato de concessão de uso no mesmo ano, porém ele passa por vários requisitos de cumprimento para ter direito ao título de domínio. No ano de 2019, ele consegue o título de domínio junto ao Incra e quita o valor devido à União. A visão teleológica e coerente da justiça social é: ao adquirir o título de domínio em 2019, o beneficiário só poderá alienar o lote no ano de 2029. Isso se deve para que o cidadão se comprometa com o acordo feito junto à União, trabalhe na terra e evite que haja a especulação da área com a compra imediata por parte de um fazendeiro com poder econômico. Mas não, querem aceitar que ao assinar o contrato de concessão de uso, já esteja valendo o prazo!!! Logo, no período que o assentado ainda nem comprovou se credenciou nos requisitos estipulados, o prazo está correndo! Ele assina o contrato de concessão em 2010, recebe o título definitivo em 2019 e, em apenas 1 ano com o título de domínio, ele já pode vender para quem quiser. Vale salientar que esse contrato de concessão de uso, de caráter provisório, não é o título de concessão de uso expresso no artigo 189 da Constituição Federal, que possui natureza vinculativa.

Neste sentido o Decreto estabeleceu também que “os títulos de domínio e a CDRU são inegociáveis pelo prazo de dez anos, contado da data de celebração do

contrato de concessão de uso ou de outro instrumento equivalente”. Apesar de, aparentemente, manter os dez anos, a mudança (de formulação) provoca uma redução significativa nos prazos ou período em que as famílias contempladas ficam impedidas de comercializar esses títulos. Esta mudança tem consequências graves, pois ao estabelecer a partir da data de celebração do contrato de concessão de uso, ou seja, a partir da criação do projeto, reduz os prazos de titulação e emancipação uma vez que até então o prazo vigora a partir da outorga do título. O Decreto não apresenta uma ação de criação ou reconhecimento de novas áreas, mas ao contrário, facilita a mercantilização de terras nos projetos de assentamento já criados.²⁵³

Conforme o Decreto em comento, a distribuição de imóveis rurais em projetos de assentamento federais será formalizada: em caráter provisório, por meio de CCU gratuito. Em caráter definitivo, por meio de: CDRU gratuito; ou TD oneroso ou gratuito. O instrumento de titulação, provisório ou definitivo, poderá ter como objeto área descontínua. A titulação, provisória ou definitiva, poderá ser: individual; individual, com fração ideal de área coletiva; ou coletiva, com fração ideal.

O instrumento de titulação será formalizado com os titulares da unidade familiar, vedada a titulação em nome de pessoa jurídica. Vale frisar que o CCU, instrumento celebrado entre o Incra e o beneficiário imediatamente após a homologação da seleção, é inegociável e autoriza de forma provisória, segundo suas cláusulas, o uso e a exploração do imóvel e o acesso às demais políticas do PNRA.

O pagamento do TD será efetuado à vista ou a prazo, em prestações anuais e sucessivas, amortizáveis em até vinte anos, incluída a carência de três anos, conforme valor mínimo de parcela a ser estabelecido pelo Incra. Para pagamento à vista, será concedido desconto de vinte por cento sobre o valor atualizado do título desde que efetuado dentro no prazo de cento e oitenta dias, contado da data do recebimento do título ou do termo aditivo, na hipótese de reenquadramento.

Sobre o valor das parcelas anuais incidirá taxa de juros de um por cento ao ano. Na hipótese de atraso no pagamento da prestação anual, sobre o seu valor vencido incidirão juros de mora de cinco décimos por cento ao mês, além da

²⁵³ CLEPS JÚNIOR, João. *Descaminhos da reforma agrária no contexto das reformas neoliberais e da crise institucional no Brasil*. NERA – Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária – Artigo DATALUTA: dezembro de 2017. p.4. Disponível em: www.fct.unesp.br/nera. Acesso em: 03 ago 2020.

atualização monetária de um por cento ao ano. Assim que forem cumpridas as cláusulas resolutivas e for quitado o valor do título de domínio, o Incra fará uma certidão de baixa das condições que, para dar conhecimento *erga omnes*, será averbada no Ofício Registral Imobiliário competente.

Já o artigo 15 do Decreto n. 9311/18 lista as condições para que a família se mantenha beneficiária do PNRA, aproximando do cumprimento da função social da terra, conforme disposto na Constituição Federal. No entanto, a principal ressalva se refere à possibilidade (já no Inciso I) de celebração de contrato de integração de que trata a Lei n. 13.288/2016. Este dispositivo foi inserido no Congresso, quando da discussão e conversão da MP 759 em Lei (13.465/2017), inserido por emenda proposta pelo Senador Wellington Fagundes (PR/MT).²⁵⁴

Assim como já apontado em análise sobre o conteúdo da lei, a possibilidade de celebração de contrato possui dois problemas: 1) várias modalidades de contrato de integração são, na verdade, verdadeiras terceirizações, sem qualquer interferência ou trabalho das "famílias integradas"; 2) esta "integração" rompe com o espírito constitucional do direito à terra, ou seja, a condição de "explorar o imóvel diretamente" como forma de geração de trabalho e renda para as famílias.²⁵⁵

Há uma ilegalidade no disposto no art. 21, que propõe a regularização dos ocupantes irregulares de lotes em projetos de assentamento, de ofício ou mediante solicitação, até o limite de 4 (quatro) módulos fiscais. O primeiro problema é que, originalmente, a esmagadora maioria dos lotes de todos os assentamentos do País possui originalmente dimensões menores do um módulo fiscal.²⁵⁶

Isto já está consolidado em dispositivo estabelecido na Lei n. 13.001/2014, a qual definiu que "os lotes a serem distribuídos pelo Programa Nacional de Reforma Agrária não poderão ter área superior a 2 (dois) módulos fiscais ou inferior à fração mínima de parcelamento". A direção do Incra procura estabelecer via decreto um limite absolutamente ilegal para os ocupantes irregulares, afastando qualquer tipo de

²⁵⁴ SAUER, Sérgio. LEITE, Acácio Zuniga. Lei n. 13465 e o decreto que reduzirá a reforma agrária a um negócio: uma minuta para uma análise. *Boletim DATALUTA n. 120* – Artigo do mês: dezembro de 2017. p.3 ISSN 2177-4463.

²⁵⁵ SAUER, Sérgio. LEITE, Acácio Zuniga. Lei n. 13465 e o decreto que reduzirá a reforma agrária a um negócio: uma minuta para uma análise. *Boletim DATALUTA n. 120* – Artigo do mês: dezembro de 2017. p.3 ISSN 2177-4463.

²⁵⁶ SAUER, Sérgio. LEITE, Acácio Zuniga. Lei n. 13465 e o decreto que reduzirá a reforma agrária a um negócio: uma minuta para uma análise. *Boletim DATALUTA n. 120* – Artigo do mês: dezembro de 2017. p. 4 ISSN 2177-4463.

razoabilidade social do processo. Com isso, há possibilidade grande de ações na justiça.²⁵⁷

Há casos em projetos de assentamentos com lotes de um quarto de módulo (ou lote de 0,2 módulos fiscais de dimensão), portanto, lotes poderão ser indevidamente legalizados. A mensagem transmitida pela Administração Pública nesse caso é de que a terra deve ser simples mercadoria, em um movimento claro de privatização das áreas dos projetos de assentamento, via regularização de grilagem nos assentamentos.²⁵⁸

Essas questões sem resposta na questão agrária custam caro, causam alto grau de insatisfação por parte dos sem-terra, que vêem seu sonho frustrado de ter um pedaço de terra; pelo contribuinte, que percebe a corrosão do dinheiro investido nos programas agrários – que não eliminam o processo de invasão de propriedades e a existência de morte por conflitos agrários; pelas mais variadas administrações, que se mostram impotentes para resolver em definitivo a questão; pelo setor privado que se sente inseguro para investir; enfim, por todos os agentes envolvidos. É um tipo de *failure state action*, com custo para todos.²⁵⁹

No que tange ao aspecto ambiental pode-se entender que, de um lado, ambientalistas tentavam aperfeiçoar regras de preservação dos biomas, com vistas a evitar danos ambientais irreversíveis. De outro, produtores rurais mostravam-se preocupados com limitações de seus direitos de propriedade e com possíveis perdas de competitividade em relação a produtores de outros países que não enfrentam a mesma rigidez legal. Independentemente de qual seja a posição do agente, faz-se necessário evoluir no sentido de dar efetividade as novas regras.²⁶⁰

²⁵⁷ SAUER, Sérgio. LEITE, Acácio Zuniga. Lei n. 13465 e o decreto que reduzirá a reforma agrária a um negócio: uma minuta para uma análise. *Boletim DATALUTA n. 120* – Artigo do mês: dezembro de 2017. p. 4 ISSN 2177-4463.

²⁵⁸ SAUER, Sérgio. LEITE, Acácio Zuniga. Lei n. 13465 e o decreto que reduzirá a reforma agrária a um negócio: uma minuta para uma análise. *Boletim DATALUTA n. 120* – Artigo do mês: dezembro de 2017. p. 4 ISSN 2177-4463.

²⁵⁹ TÁVORA, F. L. *A política agrícola e a questão agrária pós-Constituição Federal de 1988: sucessos, fracassos e digressões*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, out./2013 (Texto para Discussão n. 142) p. 23-24. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 15 ago. 2020.

²⁶⁰ TÁVORA, F. L. *A política agrícola e a questão agrária pós-Constituição Federal de 1988: sucessos, fracassos e digressões*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, out./2013 (Texto para Discussão n. 142) p. 24-25. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 15 ago. 2020.

O país é de longe um dos maiores preservadores do mundo: é o segundo maior preservador de florestas em números absolutos, ficando atrás apenas da Rússia. No entanto, em termos percentuais, o Brasil fica à frente desse país, com 62% do seu território preservado contra 49% dos russos. Além disso, não é demais se ter em mente que o Instituto das Áreas de Reserva Legal e de Proteção Permanente não é encontrado de forma similar em nenhum outro país.²⁶¹

Agregue-se ainda o fato de que, antes do novo Código Florestal brasileiro, cerca de 4,3 milhões dos 5,2 milhões agricultores estavam impossibilitados de cumprir a legislação então vigente, em sua maioria, médios e pequenos proprietários. Ou seja, o desafio ambiental e a busca de um maior consenso continuam em pauta de um Brasil moderno.²⁶²

A falta de infraestrutura põe em risco vários setores produtivos nacionais e pode corroer a eficiência dos produtores. À questão caberia um estudo à parte. Mas um exemplo simplório, muito propalado pela mídia nacional, parece ser didático da ineficiência e do tamanho do caminho a se percorrer: 120 km de transporte de um contêiner custam US\$ 600 dólares no Brasil. Com o mesmo valor, é possível atravessar o contêiner de uma costa à outra dos EUA (cerca de 4.300 km). Em outras palavras, o custo do transporte responde por porcentagem muito grande do preço dos produtos, estimada em até 30% custo final do produto. No limite, o problema é ainda muito mais sério, o produtor produz, mas os gargalos impedem o país a entregar nos prazos por conta de falhas de logística.²⁶³

Adentrando na Lei n. 11952/2009, temos que ela dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal. São passíveis de regularização fundiária nos termos desta Lei as ocupações incidentes em terras: discriminadas, arrecadadas e registradas em nome

²⁶¹ TÁVORA, F. L. *A Política Agrícola e a Questão Agrária pós-Constituição Federal de 1988: sucessos, fracassos e digressões*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, out./2013 (Texto para Discussão n. 142) p. 24-25. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 15 ago. 2020.

²⁶² TÁVORA, F. L. *A política agrícola e a questão agrária pós-Constituição Federal de 1988: sucessos, fracassos e digressões*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, out./2013 (Texto para Discussão n. 142) p. 25. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 15 ago. 2020.

²⁶³ TÁVORA, F. L. *A política agrícola e a questão agrária pós-Constituição Federal de 1988: sucessos, fracassos e digressões*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, out./2013 (Texto para Discussão n. 142) p. 25. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 15 ago. 2020.

da União com base no art. 1º do Decreto-Lei n. 1.164, de 1º de abril de 1971; abrangidas pelas exceções dispostas no parágrafo único do art. 1º do Decreto-Lei n. 2.375, de 24 de novembro de 1987; remanescentes de núcleos de colonização ou de projetos de reforma agrária que tiverem perdido a vocação agrícola e se destinem à utilização urbana; devolutas localizadas em faixa de fronteira; ou registradas em nome do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, ou por ele administradas.

E não são passíveis de alienação ou concessão de direito real de uso, as ocupações que recaiam sobre áreas: reservadas à administração militar federal e a outras finalidades de utilidade pública ou de interesse social a cargo da União; tradicionalmente ocupadas por população indígena; de florestas públicas, de unidades de conservação ou que sejam objeto de processo administrativo voltado à criação de unidades de conservação, conforme regulamento; ou que contenham acessões ou benfeitorias federais.

As condições resolutivas do título de domínio e do termo de concessão de uso somente serão liberadas após a verificação de seu cumprimento. O cumprimento do contrato deverá ser comprovado nos autos, por meio de juntada da documentação pertinente, nos termos estabelecidos em regulamento. A administração deverá, no prazo máximo de doze meses, contado da data do protocolo, concluir a análise do pedido de liberação das condições resolutivas. O valor do imóvel será pago pelo beneficiário da regularização fundiária em prestações amortizáveis em até 20 (vinte) anos, com carência de até 3 (três) anos.

Sobre o valor fixado incidirão encargos financeiros na forma estabelecida em regulamento. Na hipótese de pagamento à vista, será concedido desconto de 20% (vinte por cento), caso o pagamento ocorra em até cento e oitenta dias, contados da data de entrega do título. O descumprimento das condições resolutivas pelo titular implica resolução de pleno direito do título de domínio ou do termo de concessão, declarada no processo administrativo que apurar o descumprimento das cláusulas resolutivas, assegurados os princípios da ampla defesa e do contraditório.

O novel Decreto n. 10592 que regulamenta esta Lei foi feito no dia 24 de dezembro de 2020 pelo Presidente Bolsonaro.

O disposto neste Decreto traz como novidade que aplica-se à regularização fundiária de: ocupações **fora da Amazônia Legal** nas áreas rurais do Incra e da União sob gestão do Incra; e áreas remanescentes de projetos com características de colonização criados pelo Incra, dentro ou fora da Amazônia Legal, anteriormente a 10 de outubro de 1985. Consideram-se projetos com características de colonização: projeto de colonização oficial; projeto de assentamento rápido; projeto de assentamento conjunto; projeto especial de colonização; projeto de assentamento dirigido; projeto fundiário; projeto integrado de colonização; e outros projetos definidos em ato do dirigente máximo do Incra. As áreas remanescentes de projetos compreendem áreas ainda não tituladas, áreas não destinadas e tituladas pendentes da verificação das condições resolutivas, observado o disposto nas cláusulas contratuais do título expedido sobre a área. Compete ao Incra expedir os títulos das áreas rurais objeto de regularização fundiária. (arts.2º e 3º)

O Decreto estabelece que será considerada forma de exploração direta aquela atividade econômica definida em contrato de parceria (o que não constava na Lei nos requisitos do artigo 5º para ser considerado beneficiário da regularização).

Conforme o artigo 5º, o procedimento para regularização fundiária de ocupações incidentes em áreas rurais da União e do Incra será instruído por meio de processo administrativo de habilitação dos imóveis, de acordo com as seguintes etapas: entrega pelo requerente, por meio físico ou eletrônico: a) do requerimento de solicitação de regularização; b) de documentos pessoais de identificação do ocupante e de seu cônjuge ou companheiro; c) da documentação de identificação do imóvel, da qual deverá constar a área, a localização e a dimensão, por meio de planta e memorial descritivo com Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, coordenadas dos vértices referenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e submetidas ao Sistema de Gestão Fundiária do Incra - Sigef; d) do comprovante de Inscrição no Cadastro Ambiental Rural - CAR; e) de declarações do requerente e de seu cônjuge ou companheiro, sujeitos à responsabilização nas esferas penal, administrativa e civil, de que: sejam brasileiros natos ou naturalizados; não sejam proprietários de outro imóvel rural em qualquer parte do território nacional e não tenham sido beneficiários de programa de reforma agrária ou de regularização fundiária rural; pratiquem cultura efetiva, da qual deverão constar informações sobre a atividade econômica desenvolvida no imóvel e a atividade complementar; exerçam ocupação e exploração

direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anteriormente a 22 de julho de 2008, da qual deverão constar o tempo da ocupação e a existência ou não de conflito agrário ou fundiário; e não exerçam cargo ou emprego público no Ministério da Economia, no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, no Incra e nos órgãos estaduais e distrital de terras; não mantenham, em sua propriedade, trabalhadores em condições análogas às de escravos; o imóvel não se encontre sob embargo ambiental e não seja objeto de infração junto ao órgão ambiental federal, estadual, distrital e municipal; a inscrição do CAR apresentada refira-se ao imóvel objeto da regularização; e documentos ou outros meios que comprovem a ocupação e a exploração direta.

Os processos serão submetidos à análise das ocupações por meio do sensoriamento remoto, que examinará, por meio eletrônico, especialmente: a prática de cultura efetiva; e a ocupação e a exploração anteriores a 22 de julho de 2008.

Os imóveis com área superior a quatro módulos fiscais até o limite de dois mil e quinhentos hectares terão os seus processos adicionalmente instruídos com relatório de vistoria presencial, subscrito por profissional habilitado pelo Poder Executivo federal ou por outro profissional habilitado em razão de convênio, acordo ou instrumento congênere firmado com órgão ou entidade da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal.

Independentemente da extensão do imóvel rural, a vistoria presencial para a regularização das ocupações será obrigatória para a conclusão do processo de regularização fundiária nas seguintes hipóteses: quando não for possível obter análise conclusiva apenas com base na análise remota do processo desde que haja decisão fundamentada do Incra; se o imóvel houver sido objeto de termo de embargo ou infração ambiental, lavrado pelo órgão ambiental federal responsável; se o requerimento houver sido realizado por meio de procuração (este item é aparentemente simples mas é de suma importância uma vez que nessas apresentações de documentos brotam procurações que possuem, em muitos casos origens duvidosas e que tentam ludibriar a boa fé dos que fiscalizam essa documentação); se o imóvel apresentar indícios de fracionamento fraudulento da unidade econômica de exploração; se houver conflito agrário declarado no ato de requerimento ou registrado na Câmara de Conciliação Agrária do Incra; ou se forem estabelecidas outras razões em ato do dirigente máximo do Incra.

É importante salientar que o cadastramento das ocupações não implicará o reconhecimento de direito real sobre a área.

O georreferenciamento será exigido para lotes ou parcelas individuais, independentemente do georreferenciamento da eventual gleba destacada, desde que o Incra reconheça os limites da gleba na forma disciplinada por essa autarquia. (artigo 5º, §8º)

O Incra deverá definir processo simplificado para a regularização de imóveis de até um módulo fiscal, hipótese em que poderá dispensar o cumprimento dos requisitos de que trata o art. 5º do Decreto. Identificada a existência de disputas acerca dos limites das ocupações, o órgão competente poderá buscar estabelecer acordo entre as partes. Se for estabelecido acordo entre as partes, estas assinarão declaração para validar a concordância quanto aos limites demarcados. Se não houver acordo entre as partes, a regularização das ocupações será suspensa para decisão administrativa, nos termos estabelecidos em procedimento definido pelo Incra.

Conforme artigo 10 do Decreto, o Incra poderá emitir Certidão de Reconhecimento de Ocupação nas hipóteses em que, cumulativamente: houver requerimento de regularização fundiária para o imóvel, na forma prevista na Lei n. 11.952 de 2009; o imóvel estiver georreferenciado e aprovado no Sigef; o imóvel estiver situado em terra pública federal e inexistir sobreposição com as áreas a que se refere o art. 4º da Lei n. 11.952, de 2009; e forem cumpridos outros requisitos definidos em ato normativo do Incra.

A Certidão de Reconhecimento de Ocupação: é personalíssima e intransferível *inter vivos* ou *causa mortis*; não implica o reconhecimento do direito de propriedade ou a regularização fundiária da área; é documento hábil para comprovar a ocupação da área pública pelo requerente perante as instituições oficiais de crédito; não é documento hábil para instruir processos administrativos perante os órgãos ambientais; não será dada em garantia real; poderá ser emitida a requerimento ou de ofício; e terá validade até que seja proferida decisão que indefira o pedido de regularização; ou entregue o título de domínio. Aqui mister se faz um esclarecimento: a certidão é documento hábil para as instituições de crédito contudo não será dada em garantia real. Logo, a área não pode ser hipotecada e nem dada em alienação fiduciária mas pode ser utilizada para que seja feito financiamento de plantação.

O Decreto institui a Câmara Técnica de Destinação e Regularização Fundiária de Terras Públicas Federais Rurais, com as seguintes finalidades: atuar, de maneira articulada, na gestão do patrimônio público; e convergir ações de destinação e promoção de políticas públicas. A Câmara Técnica de Destinação e Regularização Fundiária de Terras Públicas Federais Rurais é composta por representantes dos seguintes órgãos e entidades: do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento: a) um da Secretaria Especial de Assuntos Fundiários, que a coordenará e b) um do Serviço Florestal Brasileiro; um da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados do Ministério da Economia; um do Ministério do Meio Ambiente; um do Incra; um do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes; e um da Fundação Nacional do Índio - Funai. Neste ponto há um erro crasso na constituição desta Câmara ao não elencar um representante da Associação dos Notários e Registradores do Brasil e/ou do Instituto dos Registradores Imobiliários do Brasil que certamente podem contribuir com alto conhecimento técnico especializado sobre o tema.

O Incra definirá as glebas a serem regularizadas após consulta prévia aos seguintes órgãos e entidades: a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados do Ministério da Economia; o Serviço Florestal Brasileiro do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; a Funai; o Instituto Chico Mendes; e os órgãos ambientais estaduais e distrital (Art. 12).

Os títulos de domínio e de concessão de direito real de uso serão expedidos: em nome da mulher e do homem, obrigatoriamente, nas seguintes hipóteses: quando forem casados, exceto se pelo regime da separação de bens; ou quando conviverem em regime de união estável, exceto se houver regime contratual que disponha em contrário; em nome dos conviventes, na hipótese de união homoafetiva; e preferencialmente em nome da mulher, nas demais hipóteses (art. 17).

O título de domínio ou o título de concessão de direito real de uso conterà, dentre outras, cláusulas que determinem, pelo prazo de dez anos, sob condição resolutiva, além da inalienabilidade do imóvel: a manutenção da destinação agrária, por meio de prática de cultura efetiva; o respeito à legislação ambiental; a não exploração de mão de obra em condição análoga à de escravo; e as condições e a

forma de pagamento. O descumprimento das condições resolutivas pelo titular implicará a resolução de pleno direito do título de domínio ou do título de concessão de direito real de uso, com a consequente reversão da área em favor da União, declarada no processo administrativo que apurar o descumprimento das cláusulas resolutivas, assegurados os princípios da ampla defesa e do contraditório. O beneficiário que transferir ou negociar, por qualquer meio, o título obtido não poderá ser beneficiado novamente em programas de reforma agrária ou de regularização fundiária (art. 18).

O ocupante que tenha cumprido as cláusulas contratuais e cujo contrato originário tenha sido expedido há mais de dez anos será dispensado das condições resolutivas ou, se for o caso, receberá o título de domínio sem condição resolutiva (art. 19).

O valor do título de domínio será pago pelo beneficiário de regularização fundiária, nos seguintes termos: o pagamento à vista do valor integral será realizado no prazo de cento e oitenta dias, contado da data do recebimento do título, hipótese em que o beneficiário terá direito a vinte por cento de desconto sobre a quantia devida; e o pagamento parcelado em prestações anuais e sucessivas será realizado no prazo de até vinte anos, com carência de trinta e seis meses, contado da data da emissão do título. O cálculo de pagamento das prestações adotará o sistema de amortização constante e o regime de juros simples (art. 25).

Consoante artigo 44, a certidão de liberação das condições resolutivas, de caráter declaratório, será averbada à margem da matrícula do imóvel previamente à alienação do bem pelo beneficiário do título de domínio ou do título de concessão de direito real de uso.

A novel instrução normativa nº 104 de 29 de janeiro de 2021 do Incra fixa os procedimentos para regularização fundiária das ocupações incidentes em áreas rurais de que trata a Lei nº 11952. Para o procedimento de regularização fundiária, é necessário que a gleba pública federal atenda aos seguintes requisitos: registro no Cartório de Registro de Imóveis em nome da União ou do Incra; limites georreferenciados ou reconhecidos pelo Incra; e assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional - CDN, na porção que incidir em faixa de fronteira.

Após registro do Título de Domínio e da Concessão de Direito Real de Uso na serventia imobiliária, o beneficiário deverá requerer a atualização cadastral do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) no Incra ou na Unidade Municipal de Cadastro-UMC. O beneficiário deverá requerer a atualização da situação do imóvel no Sigef (sistema de georreferenciamento), a ser realizado pelo Oficial de Registro de Imóveis ou, na impossibilidade deste, pelo profissional responsável técnico pelo georreferenciamento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A amplitude das políticas públicas é algo extremamente intrincado e trabalhoso que, certamente, jamais irá agradar a todos os envolvidos direta e indiretamente por elas. Não obstante a já indigitada forma poliédrica que a caracteriza, urge se dar uma atenção ainda maior ao aspecto da Regularização Fundiária Rural. Os bons desempenhos da nossa economia devem-se muito ao excepcional trabalho do setor do agronegócio.

Constatamos que o Brasil está progredindo, mesmo que não da maneira e na velocidade que poderia, na efetivação dessa regularização. Na década de 60 do século passado, o Regime Militar iniciou um bom e moderno projeto de Reforma Agrária. Houve uma preterição pelos governos Sarney e Collor; um tímido reinício pelos governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. Chegando ao poder com Lula e o PT, aguardava-se um governo que fosse incrementar e acelerar a distribuição de terras para as pessoas hipossuficientes na área rural. Entrementes, apesar de vários projetos de assentamento terem sido criados, esperava-se um número mais expressivo pelo governo essencialmente socialista que permaneceu no poder por 14 anos. Os governos Temer e Bolsonaro também autorizaram projetos de assentamento, contudo mais alinhados com o perfil ideológico deles.

A Lei n. 13465 de 2017 apresentou significativas mudanças relativas à regularização fundiária rural, alterando a Lei n. 8629/93 do governo Itamar Franco. Vimos agora que os assentados podem fazer contrato de integração (colaborando para a Reforma Agrária de Mercado e fomentando a terceirização), o que mitiga o dogma que os beneficiados tenham que trabalhar diretamente na terra. Esta norma aceita também que seja feita regularização de áreas sem autorização do Incra.

Verificou-se que a seleção para cadastro de beneficiados pode ser feita pelo município. Isso não é bom pois pode acarretar em favorecimentos por parte das autoridades locais na escolha daqueles, além de ser inconstitucional.

Críticas precisam ser feitas quanto ao tempo de duração de ser inegociável o título. O bom senso e o que a interpretação teleológica diz é que o prazo deve ser de dez anos contados da emissão do título de domínio e não contado da data de celebração do contrato de concessão de uso.

Essa contagem do prazo do contrato de concessão de uso vai ao encontro da Reforma Agrária de Mercado e dos interesses de latifundiários ávidos por aliciar assentados para que estes vendam suas propriedades no menor tempo possível. Neste ponto, é bom esclarecer que não podemos “romantizar” a situação do assentado como uma pessoa sem outra opção a não ser vender seu lote. É verdade que muitos são ingênuos, contudo muitos outros visam o lucro da venda do lote e não possuem aptidão para cultivar a terra.

Vimos também a Lei n. 11952/2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal.

A Regularização Fundiária Rural apenas pode ser plenamente efetiva quando feita uma série de etapas concatenadas que partem inicialmente de um bom estudo realizado por meio de uma política pública adequada e elaborada observando vários fatores de nosso país, como a questão territorial, climática, geográfica, social e econômica. Mais que isso, é compreensível, apenas pelos que dominam essa visão social e fundiária que outro aspecto é determinante para o êxito da efetivação da Regularização Fundiária Rural: precisamos pensar com objetivos de um Estado e não com fitos de Governo. A história demonstra a preocupação maior por parte do governo que está no poder em determinada época, em divulgar pirotécnicos avanços no incentivo e acesso à terra ao pequeno produtor, como também em denegrir o que foi realizado por gestões anteriores com ideias antípodas as suas.

No aspecto técnico, o papel do Incra e dos Registros de Imóveis é digno de elogios pois trabucam e fazem tornar ser possível a efetivação da Regularização Fundiária Rural. O Incra, não obstante as dificuldades financeiras que muitas vezes se encontra, possui um bom quadro de funcionários especializados distribuídos por todo o país. Os Registros de Imóveis, com uma impressionante capilaridade e sem retirar nenhum valor dos cofres públicos, consolida essa efetivação com uma grande segurança que proporciona. Dirimir questões de clandestinidade envolvendo terra é algo extremamente melindroso e, em muitos casos, perigoso.

O direito à propriedade recebe guarida a cada título de domínio emitido pelo Incra e registrado na Serventia. A dimensão que estes dois atos, aparentemente simples, de emissão e registro por esses atores sociais causa na esfera social é impactante. A moradia digna, a realização de um trabalho, o acesso ao alimento para a família, contribuem favoravelmente para a expansão da abrangência do princípio da dignidade humana e para a redução da pobreza e da desigualdade social. Não obstante os entraves expostos nesse complexo processo de regularização fundiária rural, o país vem obtendo bons resultados nesta efetivação.

Destarte, a função social da propriedade concretiza-se.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO JÚNIOR, Luiz Ricardo Santana de; OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva. Políticas Públicas e Meio Ambiente: O caso do mexilhão dourado. *Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo*. 2016. p.13. disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/Socioambientalismo/article/view/1621/2091>. Acesso em: ago. 2020.

ARENDDT, Hannah. *A condição humana*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

ASSIS, Renato Linhares de. Desenvolvimento rural sustentável no Brasil: perspectivas a partir da integração de ações públicas e privadas com base na agroecologia. *Econ. Apl.* v.10, n.1. Ribeirão Preto. jan./mar. 2006. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-80502006000100005&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em dez. 2020.

AUGUSTO, Eduardo Agostinho Arruda. *Registro de imóveis, retificação de registro e georreferenciamento: fundamento e prática*. São Paulo: Saraiva, 2013.

BALBINO FILHO, Nicolau. *Registro de imóveis: doutrina, prática e jurisprudência*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

BARROS, Wellington Pacheco. *Curso de direito agrário*. 5. ed. revista e atualizada. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, vol. 1.

BARROSO, Luís Roberto. *A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação*. Versão provisória para debate público. Mimeografado, dezembro de 2010. p. 3. Disponível em: http://www.professoraanafrazao.com.br/files/atividades_docentes/2018-03-21-Tema_V_Leitura_III.pdf. Acesso dez. 2020.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1990. v.7.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: out. 2018.

BRASIL. *Decreto n. 9.311, de 15 de março de 2018*. Regulamenta a Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei n. 13.001, de 20 de junho de 2014, para dispor sobre o processo de seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9311.htm. Acesso em: nov. 2018.

BRASIL. *EMI n. 00020/2016 MCidades MP CCPR*. Exposição de motivos da Medida Provisória n. 759, de 22 de dezembro de 2016. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf. Acesso em: out. 2018.

BRASIL. *Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973*. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm. Acesso em: 31 out. 2018. Artigo 1º.

BRASIL. *Lei n. 8.935, de 18 de novembro de 1994*. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8935.htm. Acesso em: 31 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *A Constituição e o Supremo*. Disponível em: <https://constituicao.stf.jus.br/dispositivo/cf-88-parte-1-titulo-7-capitulo-3-artigo-184>. Acesso em: 21 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.378-5*. Espírito Santo. (Medida Liminar). Relator: Min. Celso de Mello. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347013>. Acesso em 28 jul. 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília a. 34 n. 133 jan./ mar. 1997.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Violência x cidade. O papel do direito urbanístico na violência urbana*. São Paulo: Marcial Pons 2014.

CARVALHO FILHO, José Juliano de. Política Agrária do governo FHC: Desenvolvimento Rural e a Nova Reforma Agrária. *In: LEITE, Sérgio (Org). Políticas públicas e agricultura no Brasil*. 2. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

CARVALHO, Afrânio de. *Registro de imóveis*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

CARVALHO, Livia Hernandez. A concentração fundiária e as políticas agrárias governamentais recentes. *Revista IDeAS*, v. 4, n. 2, p. 395-428, 2010.

CATTELAN, Renata; MORAES, Marcelo Lopes de; ROSSONI, Roger Alexandre. A reforma agrária nos ciclos políticos do Brasil (1995-2019). *Revista NERA*, v. 23, n. 55, p. 156, set.- dez., 2020.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade, *in: MENDES, Gilmar; PAIVA, Paula. Políticas públicas no Brasil: uma abordagem institucional*. São Paulo: Saraiva, 2017.

CENEVIVA, Walter. *Lei dos notários e dos registradores comentada (Lei n. 8935/94)*. 4. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002.

CENEVIVA, Walter. *Lei dos registros públicos comentada*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CLEPS JÚNIOR, João. *Descaminhos da reforma agrária no contexto das reformas neoliberais e da crise institucional no Brasil*. NERA – Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária – Artigo DATALUTA: dezembro de 2017. Disponível em: www.fct.unesp.br/nera. Acesso em: ago 2020.

DATALUTA. Banco de Dados da Luta pela Terra. *Relatório Brasil 2015*. Presidente Prudente: NERA /FCT/ UNESP, 2016. Disponível em: www2.fct.unesp.br/nera/. Acesso em 20 out. 2020

DIAS, Reinaldo e MATOS, Fernanda. *Políticas públicas: princípios, propósitos e processos*. São Paulo: Atlas, 2012.

DINIZ, Maria Helena. *Sistemas de registros de imóveis*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

ESTEVES, Marcel Petrocino. *O modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial: implicações dos programas executados no Brasil e na América Latina*. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2012/actas/14-M-Esteves.pdf>. Acesso em: out. 2020.

FERNANDES, Bernardo Mançano. *Políticas públicas, questão agrária e desenvolvimento territorial rural no Brasil*. Coordenador da Cátedra UNESCO de Educação do Campo e Desenvolvimento Territorial Coordenador do Programa de Pós – Graduação em Desenvolvimento Territorial na América Latina e Caribe. p. 2. Disponível em: <http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/bernardo/BIBLIOGRAFIA%20DISCIPLINAS%20GRADUACAO/GEOGRAFIA%20RURAL%202016/Aula%209b.pdf>. Acesso ago. 2020.

FISS, Owen *in* ARENHART, Sérgio Cruz e JOBIM, Marco Félix. *Processos estruturais*. São Paulo: JusPodivm, 2017.

FONTE, Felipe de Melo. *Políticas públicas e direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

GAZOLA, Patrícia Marques. *Concretização do direito à moradia digna. Teoria e prática*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

GEHLEN, Ivaldo. *Políticas públicas e desenvolvimento social rural*. São Paulo Perspectiva. 2004, vol.18, n.2, p. 95. ISSN 0102-8839. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a10v18n2.pdf>. Acesso em: jul. 2020.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes; CALSING, Renata de Assis; SANTOS, Júlio Edstron S. A Construção dos Direitos Sociais: efetivação, desafios e perspectivas no Brasil atual. *Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor- REPATS*, Brasília, v. 4, n. 1, p. 286-323, Jan-Jun, 2017. p.307.

GOMES, Orlando. *Direitos reais*. 19. ed. atual. e aum. de acordo com o Código Civil de 2002. Atualizador: Luiz Edson Fachin. Coord. Edvaldo Brito. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

GUERRA, Renata; MAGALHÃES, Ana. Incra restringe recursos para assentamentos. *Folha de São Paulo*. 04 out. 2017.

HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.) *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

INDAGAÇÃO. *UERJ 2020*: as informações do texto e a comparação dos dados dos gráficos permitem reconhecer um processo socioespacial. Disponível em: <https://www.indagacao.com.br/2019/07/uerj-2020-as-informacoes-do-texto-e-a-comparacao-dos-dados-dos-graficos-permitem-reconhecer-um-processo-socioespacial.html>. Acesso em 04 ago. 2020.

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

LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros públicos: teoria e prática*. 5. ed. rev., atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

MARQUES, Benedito Ferreira. MARQUES, Carla Regina Silva. *Direito agrário brasileiro*. 12. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016. p. 125. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597009118/cfi/6/30!/4/2@0:0>. Acesso em: jul. 2020.

MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.) *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Unesp, 2013.

MELO, Marcelo Augusto Santana de. *Breves anotações sobre o registro de Imóveis*. Disponível em: <https://anoreg.org.br/images/arquivos/parecerrr.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional (Série EDB)*. 4. ed. rev. e ampl. São Paulo : Saraiva, 2012.

MONEBHURRUN, Nitish. *Manual de metodologia jurídica: técnicas para argumentar em textos jurídicos*. São Paulo: Saraiva, 2015.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020. Livro digital. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024913/cfi/6/10!/4/6/2@0:17.6>. Acesso ago. 2020.

MULLER, Pierre. *Las políticas públicas*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia, 2002.

OLIVEIRA, Lourival Gonçalves de. *Notários e registradores: Lei n. 8935/1994*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2009.

OPITZ, Sílvia C. B.; OPITZ, Oswaldo. *Curso completo de direito agrário*. 11. ed. rev. e atual. São Paulo : Saraiva, 2017.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil: direitos reais*. Rev. atualizada e ampliada por Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. *Interpretação constitucional e direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

PESSOA, Flávia Moreira Guimarães; CARDOSO, Henrique Ribeiro; SOUSA, Otavio Augusto Reis de. Possibilidade e limites do controle judicial das ações e das omissões da Administração Pública na implantação de políticas públicas com sede constitucional. *A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional*. Belo Horizonte, ano 15, n. 61, p. 117-144, jul./set. 2015.

REIS, Émilien Vilas Boas; OLIVEIRA, Márcio Luís de. A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintos. *Rev. Bras. Polít. Públicas* (Online), Brasília, v. 7, n. 2, 2017.

ROSSET, P. O bom, o mau e o feio: a política fundiária do Banco Mundial. In: MARTINS, M. D. *O Banco Mundial e a terra: ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia*. São Paulo: Viramundo, 2004.

SALEME, Edson Ricardo. *Direito constitucional*. 3. ed. Barueri [SP] : Manole, 2020.

SANTOS, Márcia Walquíria Batista e QUEIROZ, João Eduardo Lopes (Coord.). *Direito do agronegócio*. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme e MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SAUER, Sérgio. “Reforma agrária de mercado” no Brasil: sonho que se tornou dívida. *Estud. Soc. e Agric.*, Rio de Janeiro, vol. 18, n. 1, 2010.

SAUER, Sérgio. LEITE, Acácio Zuniga. Lei n. 13465 e o decreto que reduzirá a reforma agrária a um negócio: uma minuta para uma análise. *Boletim DATALUTA n. 120* – Artigo do mês: dezembro de 2017. p.3 ISSN 2177-4463.

SAULE JÚNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Fabris, 2004.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. *Registro de Imóveis I: parte geral*. São Paulo: Saraiva, 2013 (Coleção Cartórios/ coordenador Christiano Cassettari).

SILVA José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 24. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, Danielle Fabiane. Análise das políticas públicas para criação de assentamentos rurais no Triângulo Mineiro/ Alto Paranaíba. *Geoambiente on-line*. ISSN 1679-9860.

SILVA, Frederico A. Barbosa da e ARAÚJO, Herton Ellery (Orgs.). *Cultura viva: avaliação do programa arte educação e cidadania*. Brasília: Ipea, 2010.

SILVA, José Gomes da. *A reforma agrária no brasil- frustração camponesa ou instrumento de desenvolvimento?* Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

SILVEIRA, Ubaldo. *Reforma agrária: a esperança dos “sem terra”*. Franca: UNESP, 2003.

SOUSA, Plínio Guimarães de. *Turismo em assentamentos de reforma agrária no Nordeste do Brasil*. Tese de Doutorado em desenvolvimento e meio ambiente pela Universidade Federal de Pernambuco- UFPE (BCFCH2018-019) 2017. Disponível em:

<https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/30478/1/TESE%20PI%C3%ADnio%20Guimar%C3%A3es%20de%20Souza.pdf>. Acesso em 21 out. 2020.

SOUZA, Celina. *Políticas públicas: conceitos, tipologias e sub áreas*. Disponível em: www.professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/3843/material/001-%20A-%20POLITICAS520PUBLICAS.pdf.

TARTUCE, Flávio. *Direito civil: direito das coisas*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, v. 4.

TÁVORA, F. L. *A política agrícola e a questão agrária pós-Constituição Federal de 1988: sucessos, fracassos e digressões*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, out./2013 (Texto para Discussão n. 142). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 15 ago. 2020.

TRENTINI, Flavia. *Teoria geral do direito agrário contemporâneo*. São Paulo: Atlas, 2012.

VARELLA, Marcelo Dias. *Introdução ao direito a reforma agrária: o direito face aos novos conflitos sociais*. São Paulo: LED, 1998.

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil: reais*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

VITAL, Tales e SAMPAIO Yony. Política agrícola e agrária no Brasil: nova institucionalidade. *Anais da Academia Pernambucana de Ciência Agronômica*, vols. 8 e 9, 2011/2012.