XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU

DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E SOCIOAMBIETALISMO I

LUIZ ERNANI BONESSO DE ARAUJO

NORMA SUELI PADILHA

PABLO ADRIAN LOPEZ FERREIRA

Copyright © 2024 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU – São Paulo
Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Fernando Passos – UNIARA - São Paulo
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia
Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal
Comunicação:
Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM – São Paulo
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará
Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI – Santa Catarina
Eventos:
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo
Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina
Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP – Pernambuco

D597

DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E SOCIOAMBIETALISMO I

[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Luiz Ernani Bonesso de Araujo, Norma Sueli Padilha, Pablo Adrian Lopez Ferreira – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-984-1
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: ESTADO DE DERECHO, INVESTIGACIÓN JURÍDICA E INNOVACIÓN

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – 2. Direito ambiental. 3. Socioambientalismo. XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU

(2: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU

DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E SOCIOAMBIETALISMO I

Apresentação

O Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito - CONPEDI realizou o seu XIII ENCONTRO INTERNACIONAL em Montevideú, no Uruguay, na renomada Facultad de Derecho, da Universidad de la República - UDELAR, e tivemos a honra e a satisfação de coordenar o Grupo de Trabalho de DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E SOCIOAMBIETALISMO I, que congregou a participação de docentes e discentes de diversos Programas de Pós-Graduação em Direito do Brasil e do Uruguay, na apresentação de artigos científicos de grande qualidade e contribuição para o aprofundamento de temas atuais, relevantes e instigantes nas diversas dimensões e abrangências da temática ambiental , agrária e do socioambientalismo, e que se coloca à disposição dos leitores e pesquisadores por meio da presente publicação disponibilizada de forma aberta e democrática ao conhecimento da academia e do público em geral.

Os artigos que compõem estes Anais de Evento abordam temática contemporâneas e prementes do direito ambiental e agrário, na perspectiva do socioambientalismo, propondo abordagens diversificadas e interessantes sob questões abrangentes e atuais que perpassam temas como: o Estado Ambiental de Direito, alterações climáticas, desastres ambientais, resiliência urbana, sustentabilidade, sociobiodiversidade, agrobiodiversidade, desenvolvimento sustentável, Agenda 2030, pagamento por serviços ambientais, conflitos agrários, financeirização no campo, regularização fundiária rural, demarcação de terras indígenas. Conforme textos que seguem relacionados abaixo:

1. ADAPTAÇÃO CLIMÁTICA E RESILIÊNCIA NAS CIDADES: A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO URBANO PARA A SUSTENTABILIDADE, dos autores Aline Michele Pedron Leves , Sabrina Lehnen Stoll , Larissa Nunes Cavalheiro, no qual se contextualiza a temática da complexidade do planejamento urbano para a concretização de cidades sustentáveis, de acordo com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU). Nesse sentido, a pesquisa enfrenta a problemática de responder por qual razão os instrumentos de adaptação às mudanças climáticas e de resiliência precisam ser observados para atenderem aos ODS no que tange à necessidade de políticas públicas de concreção da sustentabilidade urbana no Brasil

2. SUSTENTABILIDADE E SOCIOBIODIVERSIDADE BRASILEIRA: A JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL ENQUANTO IDEAL DE DESENVOLVIMENTO, dos autores Larissa Nunes Cavalheiro , Aline Michele Pedron Leves , Sabrina Lehnen Stoll. No presente artigo analisa-se

a sustentabilidade enquanto paradigma de desenvolvimento define-se historicamente frente ao aumento da degradação ambiental ocasionada pelo impacto das atividades humanas objetivando analisar a vinculação do desenvolvimento sustentável com o reconhecimento e proteção da sociobiodiversidade, de tal modo que garanta a manutenção da vida de todos e todas e a justiça socioambiental. Quando se trata de uma sociedade como a brasileira, marcada pelas diversidades culturais e naturais associadas, definir políticas públicas de desenvolvimento demanda a sustentabilidade como modelo e comprometida com a proteção da sociobiodiversidade, de forma a garantir a condição de cidadania a todos e todas, mas, principalmente, às pessoas historicamente vulnerabilizadas.

3. ANÁLISE DOS ACORDOS INTERNACIONAIS SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS, da autora Raquel Magali Pretto dos Santos. O artigo

examina os principais acordos internacionais sobre mudanças climáticas, avaliando sua eficácia e impacto na busca por um futuro sustentável e resiliente ao clima. Esses acordos têm como objetivo fundamental reduzir as emissões de gases de efeito estufa e limitar o aumento da temperatura global, buscando evitar os impactos mais devastadores das mudanças climáticas. No entanto, ainda há muito trabalho a ser feito para garantir a eficácia desses acordos e alcançar um futuro sustentável e resiliente ao clima. A urgência da situação exige um compromisso renovado de todas as nações para enfrentar esse problema em conjunto e tomar medidas concretas para proteger nosso planeta.

4. CONFLITOS AGRÁRIOS COLETIVOS: UMA ANÁLISE A PARTIR DA ATUAÇÃO DA COMISSÃO DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS DO TJGO, de Karla Karoline Rodrigues Silva. No presente artigo a autora analisa a formação dos conflitos agrários coletivos a partir dos marcos legais que privilegiam a concentração de terras e exclusão dos sujeitos do campo, a demonstração dos altos níveis de violências perpetradas neste contexto e como as Comissões de Solução de Conflitos Fundiários atuam como instrumento de acesso à justiça e garantia do direito à moradia, sobretudo no âmbito do Sistema de Justiça do Estado de Goiás. O método de abordagem utilizado é hipotético-dedutivo e, como método de procedimentos, tem-se o quantitativo a partir da análise de dados perante a Comissão Pastoral da Terra e à Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás.

5. CONSERVAÇÃO DA AGROBIODIVERSIDADE E ESTADO AMBIENTAL DE DIREITO: DESAFIOS E TENDÊNCIAS DO ACORDO KUNMING-MONTREAL NA ERA DO ANTROPOCENO, dos autores Elienai Crisóstomo Pereira , Eduardo Gonçalves Rocha.

O objetivo deste artigo é analisar, de forma crítica, os progressos, tendências e desafios para a preservação da agrobiodiversidade brasileira, considerando os compromissos assumidos pelo país no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica, desde sua ratificação até o atual Marco Global Kunming-Montreal, acordado na COP-15, em 2021 e 2022, nas cidades de Kunming-China, e Montreal-Canadá. Assim, o problema que se apresenta é: quais os desafios para se atingir as metas do Marco Global da Biodiversidade Kunming-Montreal no âmbito da preservação da biodiversidade? Como conclusão, entende-se ser necessário uma mudança de paradigma no Estado de Direito Ambiental, com vista a alcançar efetivamente o compromisso assumido internacionalmente, bem como a reformulações no cenário político e legislativo brasileiro, com a adoção de políticas públicas e leis que impulsionam a adoção de práticas agroecológicas e respeito à integridade dos povos indígenas e comunidade tradicionais.

6. FINANCEIRIZAÇÃO DO CAMPO, dos autores Marina Rocha Moreira, Eduardo Gonçalves Rocha. A pesquisa analisa a instalação da financeirização nos espaços rurais à medida que a produção do sistema agroalimentar passou a se dar fundada na produção não mais de excedentes, mas a partir da especulação dos preços futuros das commoditties agrícolas. E apresenta a financeirização como elemento integrador da racionalidade neoliberal marcada pela expressividade da acumulação do capital por especulação em relação às demais formas de domínio do capital. O problema jurídico do presente artigo é analisar como se deu o processo de financeirização do campo e como esta racionalidade encontra suporte no Estado para sua manutenção como modelo hegemônico de produção. Como hipótese, apresenta-se que a desregulamentação e integração mundial econômica permitiu com que as grandes corporações e instituições financeiras formassem um novo mercado financeiro para legitimar suas expectativas econômicas

7. PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS COMO ESTRATÉGIA DE PROTEÇÃO DAS ÁREAS ÚMIDAS: LIMITES E POSSIBILIDADES NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO, artigo de autoria de Felipe Franz Wienke , Rafaella Fernandes de Mattos , Kariza Farias do Amaral, no qual se analisa o reconhecimento da importância das áreas úmidas e dos serviços ecossistêmicos por elas providos à vida e ao bem-estar humano resultou na adoção da Convenção de Ramsar, em 1971. Busca-se, neste artigo, analisar os limites e as possibilidades para a criação de instrumentos econômicos para

a proteção das áreas úmidas no ordenamento jurídico brasileiro. Para tanto, utiliza-se o conceito de áreas úmidas apresentado pelo Comitê Nacional das Zonas Úmidas, baseado na ampla perspectiva da Convenção de Ramsar e adequado às peculiaridades nacionais.

8. GESTÃO DE DESASTRES CLIMÁTICOS À LUZ DA TEORIA DA TERCEIRA VIA E DO COMUNITARISMO RESPONSIVO: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS INUNDAÇÕES OCORRIDAS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, dos autores Jacson Roberto Cervi , Patrícia da Luz Chiarello. O artigo explora as possibilidades de aplicação da Teoria da Terceira Via e do Comunitarismo Responsivo na gestão de desastres climáticos, recorrendo-se à abordagem desenvolvida por Amitai Etzioni como referencial teórico. As fortes chuvas e inundações ocorridas no Estado do Rio Grande do Sul entre 2023 e 2024 destacam a necessidade de políticas públicas eficazes e práticas de governança resilientes. A análise crítica das fontes consultadas reafirma a relevância do Comunitarismo Responsivo na formulação de políticas públicas mais inclusivas e eficazes, capazes de responder de maneira ágil e adequada às emergências climáticas.

9. POLÍTICAS PÚBLICAS E EFETIVIDADE NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL, do autor Thiago Cícero Serra Lyrio. A pesquisa aborda os aspectos das Políticas Públicas no que tange à Regularização Fundiária Rural e Reforma Agrária, verificando 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 adequada foram alcançados com a implementação da regularização fundiária rural ou se o atual modelo de Reforma Agrária está comprometido com interesses capitalistas, maculando o objetivo de se promover justiça social no campo. Verificou-se que o Incra e os Registros Imobiliários contribuem satisfatoriamente para a efetivação da Regularização Fundiária 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.

10. REFLEXÕES SOBRE A AGENDA 2030 E PONTES PARA A SUSTENTABILIDADE A PARTIR DA EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA NO RIO GRANDE DO NORTE, da autora Ana Mônica Medeiros Ferreira. O artigo analisa a sustentabilidade a partir da reflexão sobre os desafios da abordagem Direito e Políticas Públicas no contexto do Projeto de Extensão “Construindo Soluções Colaborativas para questões públicas judicializadas” (Projeto CSC) relacionando com a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), com foco nos objetivos de número 16, que dispõe

sobre Paz, Justiça e Instituições Eficazes, bem como o de número 17 que trata das Parcerias e Meios de Implementação. O desenvolvimento da pesquisa está relacionado à discussão da experiência extensionista à luz da sustentabilidade.

11. SUSTENTABILIDADE, DIREITOS DA NATUREZA E DECOLONIALISMO: APORTES PARA UMA ABORDAGEM INTEGRADA DOS DIREITOS HUMANOS, das autoras Jéssica Cindy Kempfer , Victoria Pedrazzi. A pesquisa busca explorar a interseção entre sustentabilidade, direitos da natureza e decolonialismo, a fim de propor uma abordagem mais holística para a proteção dos direitos humanos. Como problema de pesquisa tem-se: como a interseção entre sustentabilidade, direitos da natureza e decolonialismo pode contribuir para uma abordagem integrada dos direitos humanos, promovendo a justiça ambiental, a igualdade social e a recuperação das relações harmoniosas com a natureza? Como resultados, percebe-se que ao adotar uma abordagem decolonial, é possível reconhecer e valorizar os conhecimentos e práticas tradicionais das comunidades indígenas e locais, que frequentemente possuem uma relação sustentável e respeitosa com a natureza..

12. TERRAS SEM TEMPO: DESVENDANDO O ENIGMA DA MOBILIDADE TERRITORIAL E A COMPLEXIDADE TEMPORAL DOS POVOS ORIGINÁRIOS, de autoria de Almeciano José Maia Junior e Norma Sueli Padilha. A pesquisa aborda a necessidade de interação entre antropologia e direito para compreensão da complexidade da temática sobre a demarcação de terras indígenas. Diante dos enormes desafios enfrentados pelos povos originários para manutenção de seu território, busca-se uma análise crítica dessas interações e enfatiza-se a necessidade de políticas públicas mais inclusivas propondo uma abordagem mais justa no processo de demarcação ,mormente diante das distorções da teoria do marco temporal e enfatizando a importância de integrar conhecimentos antropológicos e jurídicos em respeito ao direito dos povos originários aos seu território, e a diversidade das culturas indígenas, com destaque a contribuição crucial e insubstituível na conservação ambiental.

POLÍTICAS PÚBLICAS E EFETIVIDADE NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL

PUBLIC POLICIES AND EFFECTIVENESS IN RURAL LAND REGULARIZATION

Thiago Cícero Serra Lyrio [1]

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, verificando 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 adequada foram alcançados com a implementação da regularização fundiária rural ou se o atual modelo de Reforma Agrária está comprometido com interesses capitalistas, maculando o objetivo de se promover justiça social no campo. 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 Imobiliários contribuem satisfatoriamente para a efetivação da Regularização Fundiária 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/Resumen/Résumé

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, checking 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

[1] Doutorando em Direito pelo CEUB (Centro Universitário de Brasília). Oficial Registrador de Imóveis.

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. 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.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public policies, Agricultural policy, Rural land regularization, Land reform, Incra, Property registration office

INTRODUÇÃO

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.(Brasil. Constituição (1988). Art. 186.)

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 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 irrecuperáveis acometam o meio ambiente.(Araújo Júnior; Oliveira, 2016, p. 13)

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.(Arendt, 2007, p. 74)

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 diferentes (CARMONA, 2014, p. 87). 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 Legal (Brasil. EMI n. 00020/2016 MCidades MP CCPR. Exposição de motivos da Medida Provisória n. 759, de 22 de dezembro de 2016). A Administração Pública já dedicou mais de 13 milhões de hectares na região amazônica para os fins da regularização fundiária com a estimativa de entrega de 160 mil áreas, entrementes há ainda cerca de 40 milhões de hectares de terras da União para serem destinados a pequenos agricultores (Brasil. EMI n. 00020/2016 MCidades MP CCPR. Exposição de motivos da Medida Provisória n. 759, de 22 de dezembro de 2016)

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. (Hochman; Arretche; Marques, 2007, p. 29.)

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) (Brasil. Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, Artigo 1º e Brasil. Lei n. 8.935, de 18 de novembro de 1994, Artigo 1º) 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 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. Pretende-se explanar 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 normas (Sen, 2000, p. 298). Os grandes desafios que o capitalismo enfrenta incluem problemas de desigualdade e de “bens públicos” (bens que as pessoas compartilham, como o meio ambiente). (Sen, 2000, p.303)

Na medida em que as sociedades modernas se tornam mais complexas, o processo de elaboração das políticas públicas transforma-se em uma maior sofisticação dos procedimentos de regulação da setoriedade. Esta evolução tem efeitos múltiplos sobre a condução do trabalho governamental. Mas traz consigo outra consequência todavia mais fundamental: uma transformação da mesma função política; porque, cada vez mais, fazer política é fazer políticas públicas. (Muller, 2002, p. 128)

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 atividade (Santos, Queiroz, 2005, p. 98). O fomento de instrumentos assecuratórios constitucionais e legais de guarida aos hipossuficientes contribui para a formação de uma sociedade livre, justa e solidária (BRASIL. Constituição (1988), Artigo 3º, I). 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 acorrendo 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?

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 podem 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 se verifica 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.

DESENVOLVIMENTO

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 discussão (Marques; Faria, 2013, p. 7). 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 sentir (Marques; Faria, 2013, p. 200). O fundamento mediato das políticas públicas, o que justifica o seu aparecimento, é a própria existência dos direitos sociais (Bucci, 1997, p. 90). 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 sociais (Bucci, 1997, p. 90). As políticas podem ser definidas como instrumentos de realização de direitos. Há uma articulação entre direito e políticas públicas pela vinculação destas ao texto constitucional. (Silva; Araújo, 2010, pp. 18 e 19)

Quanto à regularização fundiária rural, os robustos alicerces estão no artigo 184 e seguintes da Carta de Outubro, na Lei Federal n. 8629/93 e na Lei Federal n. 13465/2017. 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. (Brasil. Decreto n. 9.311, de 15 de março de 2018)

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. (Reis; Oliveira, 2017, p. 47)

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 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. (Melo, p. 11)

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, consequentemente, 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 se torne uma verdade viva. (Fiss, apud Arenhart, Jobim, 2017, p. 39)

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 anos (Brasil. Constituição (1988), Art. 189). 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. (Augusto, 2013, p. 218)

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. (Secchi, 2013, p. 2)

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. (Secchi, 2013, p. 2)

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.

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.

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 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 fólio 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 registral (Serra; Serra, 2013, pp. 16-17). 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 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. (Diniz, 2014, p. 49)

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. (Távora, 2013, Texto para Discussão n. 142, p. 28)

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.

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. (Carvalho, 2010, pp. 400-401)

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 relacionamento do homem no meio. Enfim, pressupõe mudanças no meio rural de forma a oferecer condições de uma vida digna no campo. (Silveira, 2003, p. 97)

Um ponto que realça a importância da regularização fundiária rural é o caráter dúplice 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.

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 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 ingerências por parte da administração municipal, além de ser flagrantemente inconstitucional!

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 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. (Opitz; Opitz, 2017. p. 192)

No artigo 16 já vemos a atuação do Incra e do Registro Imobiliário. Efetuada a desapropriação, o órgão expropriante, dentro do prazo de 3 (três) anos, contados da data de registro 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.

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 resolutiva, 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.

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. 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 a norma 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. A norma 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. (Cleps Júnior, 2017, p. 4)

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. (Sauer; Leite, 2017, p.3)

Assim, 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. (Sauer; Leite, 2017, p.3)

CONCLUSÃO

A amplitude das políticas públicas é algo extremamente intricado e trabalhoso que, certamente, jamais irá agradar a todos os envolvidos direta e indiretamente por elas. Não obstante a 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.

A Lei n. 13465 de 2017 apresentou significativas mudanças relativas à regularização fundiária rural, alterando a Lei n. 8629/93. 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.

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

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

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.

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

_____. *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.

_____. *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.

_____. *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.

_____. *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.

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

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

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

_____. *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.

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.

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

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

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, 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: 11 fev. 2024.

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

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

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.

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

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

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.

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

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

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

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.