XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

HORÁCIO MONTESCHIO

UMBERTO MACHADO DE OLIVEIRA

Copyright © 2019 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 - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro Prof. Dr.
Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul) Prof. Dr.
José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof. Dr. Caio
Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

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

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFG / PPGDP

Coordenadores: Horácio Monteschio

Umberto Machado De Oliveira – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-798-4
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo Crítico, Políticas Públicas e Desenvolvimento Inclusivo

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI (28 : 2019 : Goiânia, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
Univeridade Ferderal de Goiás e Programa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis

Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

de Pós Graduação em Direito e Políticas Públicas
Goiânia - Goiás
https://www.ufg.br/

XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

No Grupo de Trabalho “Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade” foram apresentados artigos científicos de qualidade sobre temas palpitantes envolvendo o ordenamento urbanístico.

Estudos que, elaborados por pesquisadores oriundos de diferentes unidades da federação, revelam uma convergência de problemas urbanos vivenciados nas capitais e em todos os rincões brasileiros. Situações anormais de ocupação do solo que resultam numa grande disfuncionalidade social da propriedade urbana, o que tem sido paradoxalmente estimulado por uma política de tolerância e regularização.

A regularização urbana, ao tempo em que busca ser uma solução para problemas das pessoas desfavorecidas, acaba por exponenciar atividades informais, irregulares, ilegais e até mesmo abre espaço para organizações criminosas se apropriarem de espaços urbanos para especulação imobiliária clandestina, sendo exemplos recentes os casos registrados em São Paulo e Rio de Janeiro.

Por outro lado, a realidade registra um adensamento populacional à margem da lei, que faz surgir os Núcleos Urbanos Informais Consolidados, figura prevista na Lei 13.465/17 – REURB. Esse talvez seja, segundo os estudos apresentados que focaram essa problemática, a situação urbanística mais comum entre as cidades brasileiras. Para esse tipo de problema deve-se buscar uma solução sempre orientada, defende-se, pelo princípio da dignidade da pessoa humana e da “permanência”, muito embora não seja esse último referido de forma expressa na legislação brasileira.

A necessidade de uma atuação firme e presente por parte do poder público municipal no ordenamento urbano foi aventada. A utilização mais apropriada dos mecanismos previstos no Estatuto da Cidade e em legislações dos próprios municípios faz-se necessária. Como exemplo, a outorga onerosa do uso do solo é um instrumento de gestão municipal importante e deve ser utilizada como uma ferramenta de natureza política, econômica, social e urbanística visando a democratização do espaço urbano, e não apenas com intuito arrecadatório de receitas.

É de se lembrar que é o município o detentor do poder e da obrigação de agir para impedir, fiscalizar e regularizar loteamento irregular, pois é o ente que pode autorizar o parcelamento do solo urbano, seu uso e ocupação, como atividade vinculada e não discricionária.

O instrumento da mediação é lembrado como interessante mecanismo para solução dos conflitos urbanos, pois envolve a possibilidade de acordo, de resolver, através da chamada para o diálogo dos envolvidos, os confrontos surgidos na ocupação do espaço urbano.

A questão ambiental ligada aos aterros sanitários merece urgente ação por parte dos poderes públicos municipais, em face da tragédia diária que representa os resíduos sólidos gerados no ambiente urbano. É preciso que a gestão nessa área seja extremamente criteriosa e leve em conta a realidade do local escolhido para destinação e tratamento dos resíduos, com vistas a evitar novos conflitos urbanos e possíveis catástrofes ambientais decorrentes da má gestão do aterro.

Também, a arrecadação de imóveis abandonados no âmbito do município deve ser uma política constante na administração municipal, como forma de uma adequada ocupação e evitar problemas que essas situações sempre geram, com o surgimento de mocós que dão abrigo a práticas criminosas e o comprometimento da arrecadação municipal.

O combate à especulação imobiliária em todas as suas formas, como a estocagem de bens imóveis visando o lucro com o aumento de seu valor de mercado, deve ser perseguido com vistas a redução do nível de discrepância socioespacial entre seus habitantes, devendo ser esse combate uma das prioridades no Plano Diretor, que é o instrumento elementar para a implementação da política urbana delineada no Estatuto da Cidade.

A proteção dos bens culturais imateriais merece ser intensificada e aperfeiçoada, na perspectiva de fazer despertar no cidadão o valor que possuem as manifestações culturais no ambiente urbano em que está inserido, pois o enfraquecimento dos vínculos sociais e a ausência de identidade local em decorrência da pós-modernidade tem o seu antídoto na valorização desse aspecto que encontrou proteção firme na Constituição Federal.

Nesse contexto, o direito à felicidade, embora não referido expressamente em nosso ordenamento jurídico, pode ser extraído da Constituição e na legislação urbanística quando ela se refere, por exemplo, à qualidade de vida, bem-estar e acessibilidade, podendo assim ser objeto de tutela jurídica. Essa busca da felicidade está enraizada na vivência no ambiente

urbano como “plataforma geográfica ideal para sua concretização”, pois é na cidade que o cidadão tem possibilidades de alcançar a concretização de seus direitos fundamentais e o atendimento de suas necessidades básicas.

Prof. Dr. Umberto Machado De Oliveira - UFG

Prof. Dr. Horácio Monteschio - UNICURITIBA

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DIRECIONADAS AO ORDENAMENTO FUNDIÁRIO COMO EFETIVA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À PROTEÇÃO DA PROPRIEDADE

THE PUBLIC POLICIES DIRECTED TO LAND TENURE AS EFFECTIVE CONCRETIZATION OF THE FUNDAMENTAL RIGHT TO PROPERTY PROTECTION

Katia Borges dos Santos

Resumo

O presente trabalho tem por objetivo demonstrar a importância das políticas públicas voltadas à proteção dos direitos de propriedade, e ao ordenamento fundiário, para o processo de geração de renda, circulação de riqueza e capital, tendo em vista que promove a inclusão, no sistema legalizado de trocas (mercado), dos cidadãos que à margem do mesmo atuam. O resultado desse processo é a promoção de do bem-estar social. Assim, analisar-se-á a previsão constitucional acerca da proteção da propriedade no Brasil em consonância com essa constatação, conferindo-lhe interpretação pragmática, através da análise das políticas públicas como vetor eficiente de concretização desses direitos.

Palavras-chave: Regularização fundiária rural, Políticas públicas, Direito fundamental, Pacificação social

Abstract/Resumen/Résumé

The objective of this study is to demonstrate the importance of public policies aimed at the protection of property rights and land tenure, for the process of income generation, wealth circulation and capital, in order to promote the inclusion, in the legalized system of exchanges (market), of the citizens that on the fringes of the same act. The result of this process is the promotion of social welfare. Thus, the constitutional prediction about the protection of property in Brazil will be analyzed in line with this finding, giving it a pragmatic interpretation.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Rural land regularization, Public policy, Fundamental right, Social pacification

INTRODUÇÃO

A propriedade e a posse, bem como a ocupação imobiliária de áreas urbanas e rurais, trazem consigo a uma extensa discussão filosófica, científica e dogmática. Tratando-se de tema que é objeto de constante regramento jurídico e de adoção de diversas políticas públicas, a questão da regularização fundiária assume especial importância no Brasil, cuja estruturação social, ainda, se caracteriza pela crueldade socioeconômica e por impactos ambientais provenientes das ocupações irregulares e potencialmente conflitivas no campo e nas cidades.

Considerando o relevante contexto em que está inserido essa problemática, o texto remete ao seguinte tema-problema: existe uma política pública efetiva com vistas a organizar e minimizar as ocupações irregulares? Existem medidas jurídicas efetivas de regularização fundiária de modo a se promover o direito fundamental e o direito humano à moradia e à proteção à propriedade?

No intento de responder ao tema-problema, o presente artigo apresenta as seguintes hipóteses: a) a concepção de propriedade por seu tratamento constitucional tem proteção de direito fundamental e garantia pétrea; b) o sistema legislativo infraconstitucional de regularização fundiária da propriedade (aqui em sentido *lato*, posse e propriedade) nas áreas urbana e rural mostra-se em conformidade com o direito fundamental e o direito humano de moradia e de acesso à terra; c) as políticas públicas de implementação de equidade socioeconômica no ordenamento fundiário precisam ser vistas como prioridade.

Na elaboração deste artigo, foi adotada a metodologia conceitual-analítica para tratar da regularização fundiária urbana e rural em suas premissas conceituais e procedimentais. Nessa vertente, e em razão do sentido analítico a que foi dado ao tema-problema, não se adotou um referencial teórico específico.

Mostra-se aqui uma análise revisada de como as políticas podem e devem ter uma releitura jurídica no sentido de se aplicar os institutos jurídicos que existem em prol de uma efetividade nas atividades dos governos quando da realização dos ordenamentos territoriais a seu cargo. Não se podendo conceber crescimento e desenvolvimento econômico sem que os direitos fundamentais *prima facie* estejam sendo observados na execução e concretização dos demais ordenamentos ordinários que regem a atuação rotineira do Estado enquanto agente promotor do bem estar-social.

1 Política pública e sua perspectiva histórica

Para entender a procedência de uma área do conhecimento é importante compreender seus desdobramentos, conhecer sua trajetória, perspectivas e o contexto sociocultural em que surgiu. As políticas públicas, segundo Souza, tiveram sua origem como disciplina acadêmica nos EUA, vejamos.

> A política pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos EUA, rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição européia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos. Assim, na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado - o governo - , produtor, por excelência, de políticas públicas. **(**SOUZA, 2006, p. 22)

Em sua relação com as instituições públicas Souza (2006, p. 22) ressalta que: "Na área do governo propriamente dito, a introdução da política pública como ferramenta das decisões do governo é produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar suas consequências".

Para corroborar esse entendimento Souza (2006, p. 22) destaca que: "As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade".

1.1 Conceito e desdobramentos

O conceito de políticas públicas não é uníssono. Várias são as definições que a definem e norteiam seus fundamentos. Com propriedade, Souza faz uma releitura dessas diferentes abordagens conceituais.

> Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980) como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como "o que o governo escolhe fazer ou não fazer". A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. Já a definição mais clássica é atribuída a Lowi apud Rezende (2004: 13): política pública é "uma regra formulada por alguma autoridade

> governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular, o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas". **(**SOUZA, 2007, p. 37)

Em todos os seus sentidos faz-se *mister* entender que uma política pública se faz com a participação e integração de vários agentes em seus mais variados níveis de atuação. Seja da comunidade funcionando como agentes de pressão, seja como destinatária dos serviços implementados através das políticas públicas direcionadas executadas pelos agentes de governo.

De forma precisa Souza resume uma política pública como fator de ação dos governos. Note-se:

> Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, "colocar o governo em ação" e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (SOUZA, 2006, p. 24)

Conforme mencionado, política pública é o que permite distinguir o que uma autoridade de governo pretende fazer e o que de fato faz. São ações determinadas destinadas a solucionar um problema, ou mesmo tornar mais cômoda as atividades dirigidas ao bem comum, que em certo aspecto torne o objetivo final relevante a um grupo social específico ou mesmo a sociedade como um todo.

Em síntese, trata-se de uma ação intencional que não se limita com leis e regras, que traça objetivos e metas a serem alcançadas a médio e longo prazo, ainda que tenha efeitos imediatos. São de todo o modo, um processo que envolve vários fatores em sua abordagem e execução, bem como demanda a atuação de agentes tanto públicos, como privados e a sociedade civil organizada.

Como se determina que demanda passará a ser vista como política pública prioritária é o cerne da questão. Essas variações muito se relacionam com fatores culturais, econômicos ou mesmo jurídicos de determinada cidade ou estado. Essa relação próxima das políticas públicas, os ordenamentos jurídicos e o Direito em si é destacada por Smanio, a seguir.

> De fato, para que o Estado possa cumprir adequadamente suas funções na efetivação de Direitos Fundamentais, o fio condutor das Políticas Públicas passa necessariamente pela Teoria da Justiça e a relação entre Direito e

> Política precisa firmada com maior clareza, especialmente no que se refere à formação do Estado Democrático e Social de Direito. (SMANIO, 2013, p. 5)

Levando em consideração esses aspectos, o panorama de hoje em decorrência do cenário de uma realidade social cada vez mais complexa e plural exige do Estado uma contundente execução de medidas e atividades para a garantia da cidadania plena e a concretização dos direitos fundamentais esculpidos na Carta Constitucional, que não de outro modo, servem de vetores de atuação e parâmetros do que se busca para almejar a efetividade do que se denomina Estado Democrático e Social de Direito.

Em seu sentido jurídico, Smanio (2013, p. 7) diz que "Política pública, portanto, nessa visão, é uma categoria nova, decorrente do conceito de atividade, visto com um conjunto de normas e atos, com uma finalidade". No mesmo sentido:

> Não há como não fixarmos um conceito jurídico de Políticas Públicas, pois estas são também fenômeno jurídico, que pode ser realizado, executado, controlado, enfim efetivado juridicamente. Isso não exclui a Ciência Política como fonte de Políticas Públicas, pois junto com o fenômeno se realiza em seu âmbito, mas apenas significa que que fenômeno deve ser reconhecido como jurídico. (SMANIO, 2013, p. 10)

Por todos esses aspectos, não visto de outro modo, tem caráter multíplice a política pública, desde sua execução, em relação aos agentes envolvidos e ademais, a escala de prioridade com que é elaborada e os destinatários finais de seus objetivos.

1.2 Política pública direcionada ao ordenamento fundiário

Em que pese serem muitos os conceitos que definem uma política pública, sua manifestação se dá nas definições do processo de implementação.

Com o crescente desenvolvimento da sociedade e do Estado, muito legitimado pela velocidade das comunicações e da rapidez com que as informações se propagam, e em razão da sofisticação dos meios de participação democrática, para Pierson (2013, p. 160) há "uma relativização da autonomia dos governos com o envolvimento de segmentos sociais não

governamentais (movimentos sociais, organizações não governamentais) na formulação das políticas".

Quando tratamos de ordenamento fundiário muitas são as vertentes de grupos sociais que de forma organizada ou não, que participam e exigem implementação de medidas com vistas a conferir mais autonomia ao uso da terra. Nesse sentido, destaca Pierson:

> No entanto, tal participação depende do grau de influência de tais grupos nas coalizões que compõem os governos, o que se pode perceber no exemplo da política fundiária brasileira, que, mesmo com a existência dos grandes movimentos sociais por distribuição de terras, não chega a ter realização de acordo com os anseios dos que propugnam por ela, tendo em vista as forças políticas e institucionais que influenciam as decisões do setor. Este é apenas um exemplo dentre muitos tais como as políticas ambientalista e de educação. (PIERSON, 2013, p. 160)

Ainda que existam os grupos de pressão que exijam políticas de implementação e ações proativas por parte do governo na distribuição de terras e no ordenamento fundiário no Brasil, percebe-se que temos avançado pouco quando se trata da concretização de uma política pública igualitária e eficiente quando se trata da efetiva proteção do direito à propriedade e todos os requisitos que o acompanham, a exemplo a titulação de áreas, sejam elas urbanas e rurais.

2 Regularização Fundiária

Os ordenamentos jurídicos em regra, são sistemas de organização social que delimitam ações e determinam punições às transgressões aos comandos legais. Em síntese, o sistema jurídico brasileiro de tradição *civil law* tem em seu escopo a Constituição Federal, que estabelece normas gerais e princípios a serem observados que irradiam pelos ordenamentos ordinários.

Nessa esteira, Bercovici (2001, p. 575) salienta que: "A Constituição de 1988 está estruturada também a partir da ideia da constituição como um plano de transformações sociais e do Estado, prevendo, em seu texto, as bases de um projeto nacional de desenvolvimento".

Os princípios consagrados no texto constitucional são a base da limitação e contenção de poder do Estado. Dentre eles o de proteção da propriedade. São uma corrente que têm em sua base demais normativas que decorrem de processos de mudanças históricas e culturais que remontam os movimentos revolucionários do século XVIII. Farias traça alguns dos diplomas que lhe fazem referência.

> Tais princípios vêm arraigados nas principais declarações de direitos que marcaram os aludidos movimentos revolucionários, tais quais o *Bill of Rights*

> americano, de 1776; a Declaração de Independência dos Estados Unidos, também de 1776, e a *Declaration des droits de l'homme et du citoyen* francesa, de 1789. (FARIAS, 2018, p. 89)

No manto do texto constitucional em seu artigo 5, caput a Constituição preconiza que "todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (...). Destaca-se portanto, a preocupação do constituinte em garantir à propriedade tratamento de clausula pétrea, direito fundamental.

O direito à moradia, consagrado como um direito social, está intimamente ligado com o direito real de propriedade. Não se confundem, mas se correlacionam. Consoante a inteligência do artigo 6º da Constituição "são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, [...]".

O artigo 5º, inciso XXIII, diz que a propriedade atenderá a sua função social, e o artigo 182, §2º, preconiza que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. Nessa esteira, a proteção ao direito a propriedade é garantia fundamental assegurada pelo artigo 5º, inciso XXII.

O legislador constituinte preconizou e protegeu sob o manto dos direitos fundamentais o direito à propriedade podendo quem a detém protegê-la contra terceiros e até mesmo contra do Estado. Disso decorre a importância da propriedade como uma dos primados de amparo e promoção da dignidade da pessoa humana. No mesmo sentido Barros, vejamos:

> O princípio da função social, conjugado com o princípio da propriedade privada, ambos como princípios fundamentais individuais e coletivos, asseguram a promoção da dignidade da pessoa humana de forma individual e coletiva, haja vista que garantem o exercício do direito de propriedade de forma a contemplar não só o proprietário, mas também toda a sociedade. (BARROS, 2008, p. 54)

Acerca do ordenamento territorial em seu artigo 30, inciso VIII diz que cabe aos municípios "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano".

Não se perde de vista o caráter social dos mandamentos constitucionais ao determinar em seu artigo 182 que "a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes".

Vê-se desse modo, que as políticas públicas relacionadas a ordenação e regularização do espaço fundiário está diretamente ligada ao direito de proteção à propriedade assegurado na Carta Constitucional, e a uma atuação efetivo do Estado, por meio da figura dos governos como agentes de execução de medidas administrativas. Surge desse aspecto a responsabilidade estatal em conferir a essas políticas direcionamento adequado e eficiente. Dworkin (2002, p. 310) já prelecionava que " O governo deve tomar suas decisões sob condições de extrema incerteza, e a instituição dos direitos, quando levados a sério, limita sua liberdade de experimentar sob tais condições". No mesmo sentido explica que:

> O governo deve sem dúvida tentar reduzir a devastação violenta de vidas e propriedades, mas deve reconhecer que qualquer tentativa de localizar e eliminar uma causa de distúrbios que deixe de lado uma reorganização da sociedade haverá de ser um exercício de especulação, tentativa e erro. (Dworkin, 2002, p. 310)

Existe uma responsabilidade do Estado em gerir políticas públicas eficientes e que mitiguem efeitos desastrosos. Essa incumbência decorre de sua própria razão de ser, como agente com delegação especifica para gerir e administrar os interesses da sociedade enquanto grupo socialmente organizado.

2.1 Regramento constitucional do ordenamento fundiário rural

A análise da natureza do imóvel, se urbano ou rural, é determinada pela sua destinação. O artigo 4º, inciso I, do Estatuto da Terra, define que imóvel rural é o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agro-industrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada. Em síntese, o imóvel ainda que localizado em área urbana, mas que possua vocação agrícola será tido como rural. No mesmo sentido o artigo 93 do Decreto nº 59.428/66, i*n verbis:*

> Art. 93. Imóvel Rural, na forma da lei e de sua regulamentação é o prédio rústico de área contínua, localizado em perímetro urbano ou rural dos Municípios que se destine à exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agro-industrial, através de planos públicos ou particulares de valorização.

A Constituição Federal em seu artigo 184 estabelece que "compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja

cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei".

A carta Magna ainda preconiza em seu artigo 185 que: "são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra; II - a propriedade produtiva". Em seu parágrafo único diz que: "a lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social".

Para se auferir os requisitos de função social da propriedade rural, a Constituição Federal estabelece critérios simultâneos que devem ser observados.

> Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:
> I - aproveitamento racional e adequado;
> II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
> III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
> IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Levando em consideração esses aspectos, vê-se que a Constituição Federal de 1988 inseriu a função social da propriedade como instrumento promotor da dignidade da pessoa humana e da justiça social, tendo em vista que trouxe inserido em seu texto final a positivação da função social da propriedade como princípio, garantia fundamental, como princípio da ordem econômica e como elemento da política urbana, agrícola, fundiária e da reforma agrária.

A corroborar o exposto Reis assevera que:

> Assim, desde a formação do constitucionalismo social —, o que remonta à primeira metade do século XX —,, o acesso à habitação nas cidades ou no campo é direito fundamental, cuja efetivação é matéria concernente ao Estado, o que não dispensa a possibilidade de a iniciativa privada e a sociedade civil organizada atuarem como agentes colaboradores na sua implementação. (REIS, 2017, p. 45)

A concentração e proximidade dos institutos da propriedade e da moradia digna são corolários do mesmo prisma de proteção. Quando a legislação garante proteção ao direito de moradia também o faz quando estabelece que o direito a essa moradia deve estar interligado ao direito de proteção à propriedade física – imóvel (urbano ou rural) – em que o indivíduo exerce suas funções laborais ou mesmo serve como lugar de descanso e morada.

2.2 O tratamento legislativo infraconstitucional

A regularização fundiária de imóveis rurais está prevista no Decreto-lei nº 58/37 e no artigo 53 da Lei nº 6.766/79.

Acerca do parcelamento do imóvel rural o artigo 65 da Lei nº 4.504/64 (Estatuto da Terra) criou o módulo rural – área mínima de parcelamento do imóvel rural -, o qual foi substituído, posteriormente, pela fração mínima de parcelamento artigo 8º, §3º, da Lei nº 5.868/72. Assim disposto:

> Art. 8º Para fins de transmissão, a qualquer título, na forma do art. 65 da Lei número 4.504, de 30 de novembro de 1964, nenhum imóvel rural poderá ser desmembrado ou dividido em área de tamanho inferior à do módulo calculado para o imóvel ou da fração mínima de parcelamento fixado no § 1º deste artigo, prevalecendo a de menor área.
> § 3º São considerados nulos e de nenhum efeito quaisquer atos que infrinjam o disposto neste artigo não podendo os serviços notariais lavrar escrituras dessas áreas, nem ser tais atos registrados nos Registros de Imóveis, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e criminal de seus titulares ou prepostos.
> § 4º O disposto neste artigo não se aplica:
> I - aos casos em que a alienação da área destine-se comprovadamente a sua anexação ao prédio rústico, confrontante, desde que o imóvel do qual se desmembre permaneça com área igual ou superior à fração mínima do parcelamento;(Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)
> II - à emissão de concessão de direito real de uso ou título de domínio em programas de regularização fundiária de interesse social em áreas rurais, incluindo-se as situadas na Amazônia Legal;(Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)
> III - aos imóveis rurais cujos proprietários sejam enquadrados como agricultor familiar nos termos da Lei no11.326, de 24 de julho de 2006; ou
> IV - ao imóvel rural que tenha sido incorporado à zona urbana do Município.

Acerca das alterações no uso do solo nos imóveis rurais, o artigo 53 da Lei n. 6.766/79 exige que dependerão de prévia audiência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.

2.3 O que a Lei nº 13.465/2017 trouxe de inovação

Segundo o artigo 10 da Lei nº 13.465/2017 constituem alguns dos objetivos da REURB[1], garantir a efetivação da função social da propriedade; ordenar o pleno

[1] Regularização Fundiária Urbana, instituída pela Lei n. 13.465/2017.

desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes e concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo.

Em que pese o novo diploma legal ter sido recebido com algumas críticas, não se pode negar o avanço alcançado com as mudanças empreendidas em vários ordenamentos legais. Entre eles a Lei prevê alterações nos processos de: a) regularização fundiária rural e urbana; b) regularização fundiária da Amazônia Legal; c) procedimentos de alienação de imóveis da União; d) normas de interesse do registro eletrônico no país.

No vertente caso, faz-se necessário mencionar que a Regularização Fundiária Rural (RFR) na perspectiva da Lei nº 13.465/17 visa assegurar mais transparência e agilidade, bem como desburocratizar as políticas de reforma agrária e de regularização fundiária, assegurando mais efetividade à política pública.

A diploma novel apresenta pontos relevantes, entre eles que a Reforma Agrária, com as alterações de dispositivos da Lei nº 13.001/2014 e a possibilidade de regularização fundiária rural fora da Amazônia Legal com atuação do Incra. Prevê ainda alterações pontuais na obtenção de imóveis rurais e providências de desburocratização. Estabelecendo critérios objetivos para seleção de beneficiários de parcelas em projetos de assentamento.

Os Pontos mais relevantes da Lei nº 13.465/17 para a RFR, são os novos parâmetros para fixação do preço da terra fixados em lei (art. 18, §5º da Lei nº 8.629/93) e a simplificação das cláusulas resolutivas e modernização dos instrumentos de fiscalização.

Como cediço, o imóvel rural se caracteriza pela sua destinação e não pela localização. Com as alterações legislativas, agora é permitido o desmembramento ou divisão em área de tamanho inferior à do módulo ou da fração mínima de parcelamento.

Acerca do processo de ordenamento e da legitimação nas ocupações a Lei prevê os institutos da legitimação fundiária e da legitimação de posse.

Na legitimação fundiária, prevista no artigo 11, inciso VII e artigo 23 da Lei nº 13.465/17, se constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade, conferido por ato do Poder Público, exclusivamente no âmbito da Reurb. O documento confere àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

Pode se caracterizar o mais importante e eficaz da Regularização Fundiária. Com este instrumento é possível regularizar a maior parte das situações que estão na ilegalidade. A legislação deixa subentendido que é possível aplicar a Legitimação Fundiária nas duas modalidades de REURB, o que não faz sentido pelos objetivos da norma

Por outro lado, a legitimação de posse prevista no artigo 11, inciso VI e artigo 25 da Lei nº 13.465/17 é um ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da REURB, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma da Lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse.

A legitimação de posse é um ato do Poder Público já conhecido no ordenamento jurídico brasileiro, em razão de sua aplicação pela Lei nº 11.977/09, mas que agora ganha novos aspectos com a Lei nº 13.465/17.

A Lei também criou novos institutos: a) Estremação, Art. 45, b) Aquisição pelo Justo Título, Art. 52, §2º; c) Direito Real de Laje, Art. 55; d) Condomínio de Lotes, Art. 58 e o e) Condomínio Urbano Simples, Art. 61.

Na Amazônia Legal, todos os instrumentos dispostos na Lei nº 13.465/17 são aplicáveis na regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, incluindo a legitimação fundiária.

3 Porque ordenar o território e as ocupações?

Conforme se depreende do alcance do artigo 187 a 189 da Constituição Federal vê-se que o legislador cuidou de estabelecer em linhas gerais uma política nacional agrícola.

Nesse aspecto, o artigo 187 estabelece suas diretrizes. Senão vejamos:

> Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:
> I - os instrumentos creditícios e fiscais;
> II - os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização;
> III - o incentivo à pesquisa e à tecnologia;
> IV - a assistência técnica e extensão rural;
> V - o seguro agrícola;
> VI - o cooperativismo;
> VII - a eletrificação rural e irrigação;
> VIII - a habitação para o trabalhador rural.
> § 1º Incluem-se no planejamento agrícola as atividades agro-industriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais.
> § 2º Serão compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária. (BRASIL, 2019)

O artigo 188 diz que a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

> Art. 189. Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos.
> Parágrafo único. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, nos termos e condições previstos em lei. (BRASIL, 2019)

É cediço que a busca de todo ordenamento jurídico é a pacificação social e regulação das relações entre os indivíduos que compõem o corpo social. Nesse aspecto, não se pode conceber que a propriedade esteja a margem de amparo. Para Farias, o respeito ao direito de propriedade é instrumento vetor do desenvolvimento econômico.

> Um dos objetivos é demonstrar como a observância do direto de propriedade é elemento importante para a integridade do nosso ordenamento jurídico, na medida em que respeitado o resultado do trabalho, as pessoas tendem a produzir e progredir, fortalecendo a sociedade no aspecto social e econômico. (FARIAS, 2018, p. 88)

3.1 Desenvolvimento econômico social e sua relação com a regularidade fundiária

Uma sociedade plural e diversifica tem em seu escopo de organização múltiplas relações sociais. Para isso os ordenamentos jurídicos tentam de modo indireto estabelecer critérios de regramento para enfim promover o bem-estar social de todas e minimizar conflitos.

Destaca-se, portanto, de modo significativo o papel dos governos como agentes de Estado legalmente incumbidos da proteção e da execução de medidas que visem a promoção do bem-estar de todos. São através das políticas públicas que esses agentes definem como, quando e de que forma são direcionadas essas ações.

A ideia de desenvolvimento traz em si enraiadas a concepção de que uma sociedade cresce quando todos convivem harmonicamente e esse bem-estar é alcançado por todos em igual medida. Não há como dissociar a relação entre desenvolvimento e crescimento econômico, tendo em vista que a apropriação do capital é o fio condutor do sistema capitalista.

Para Draive (2007, p. 15), a visão integrada entre economia e política social encontra sua formulação mais sofisticada “no pensamento keynesiano, que captou com precisão o círculo virtuoso com que o econômico e o social se inscrevem na dinâmica de crescimento econômico e desenvolvimento social, visível no capitalismo regulado do pós-guerra”.

Ainda em Draive é possível perceber que a dinâmica das políticas públicas acompanha o desenvolvimento.

> Tal como aqui é entendido, o Estado de bem-estar é um fenômeno histórico moderno, isto é, as instituições da política social acompanharam o processo de desenvolvimento e modernização capitalistas em sentido preciso. Ao provocar a migração de grandes massas humanas do campo para as cidades, tal processo introduz desequilíbrios e mesmo destruição das comunidades locais, de seus sistemas culturais e familiares, de seus tradicionais mecanismos de proteção social. (DRAIVE, 2007, p. 21)

Para Cortês (2007, p. 20), no Brasil "as capacidades organizativas diferem bastante conforme a região do país, as características demográficas, econômicas e políticas das cidades e o tipo de participante preferencial em cada área de política pública".

Nesse sentido, necessário se faz mencionar o entendimento de Sheid (2016, p. 20), menciona que "para que a política pública de regularização fundiária efetivamente promova o direito à moradia, é necessário que seja desenvolvida de forma transdisciplinar, para, assim, superar o estágio de abordagem positivista de mera subsunção dos fatos à lei.

Não se pode olvidar que a proteção à propriedade privada é um dos mecanismos de organização social e dos mercados. De igual forma, não se pode conceber que em uma sociedade economicamente organizada a regularidade fundiária esteja em segundo plano. Nessa vertente, Timm faz a seguinte observação.

> Paradoxalmente, a função social da propriedade em um sistema de mercado não diverge muito, em uma perspectiva de análise econômica do Direito, da função privada. É protegendo e não relativizando a propriedade que há ganho de bem-estar social. Por certo, podem existir exageros, mas para isso existe a função corretiva do instituto do abuso de direito (cujo remédio jurídico é, tipicamente, perdas e danos e não *desapropriação às avessas*). (TIMM, 2018. p. 321)

Ainda convém lembrar que, em sistemas jurídicos sólidos, o que se verifica em países com alto grau de desenvolvimento e satisfação das pessoas que nele residem, existe um verdadeiro aparato legislativo que confere garantias ao uso dos bens e da propriedade privada. Existem mecanismos de controle e de atuação do Estado sobre a propriedade privada. A intervenção é regulada e limitada.

Uma nação que prima pelo desenvolvimento social de seu povo busca através de práticas efetivas executar políticas públicas responsáveis com vistas a mitigar conflitos sociais e gerar segurança jurídica para que as pessoas possam produzir e assim vislumbrar seu crescimento,

com o uso consciente dos bens de produção. E a garantia de proteção à propriedade, bem como a realização de medidas jurídicas e políticas de implementação de políticas públicas que visem auferir o ordenamento fundiário são de suma importância.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por todos esses aspectos, o direito de propriedade é embasamento de nosso ordenamento jurídico, pois é alicerce de nossa concepção de sociedade. Desse modo, garantir à maior parcela possível de nossa população meios de obter ou de regularizar sua propriedade é obrigação do Estado para a concretização da proteção desse direito fundamental.

Esses valores adotados pela Constituição Federal transformam-se em princípios gerais e passam a irradiar por todos o ordenamento jurídico, passando a ser base racional e filosófica para que se possa exercer quaisquer dos poderes constituídos do Estado. Não de outra sorte, a proteção à propriedade e a garantia da moradia digna são norte de atuação do Estado e da produção legislativa que lhe dá autonomia e autoridade para atuar na execução de políticas públicas.

É no Estado Democrático e Social do direito devemos defender o espaço fundiário urbano e rural como meio de efetividade e garantia mínima de subsistência para o exercício pleno da dignidade da pessoa humana.

Dado o exposto, devemos defender o espaço rural tendo em vista e levando em consideração todas as mudanças multidimensionais que, de ordem econômica e social, refletem nas relações de emprego, nas relações consumo e modo cultural de ser de determinada comunidade.

O ordenamento fundiário nesse sentido, nada mais é que a materialização física e visível da organização do espaço urbano e rural, tendo em vista que é com o uso da propriedade que são construídas relações comerciais, são produzidos bens de consumo. E ademais, é na propriedade que se exerce o direito pleno de vida e de morada.

REFERÊNCIAS

BARROS, Ricardo Maravalhas de Carvalho. **A função social da propriedade rural como vetora da promoção da dignidade do trabalho humano no campo**. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade de Marília, Marília, 2008.

BERCOVICI, Gilberto. Política econômica e direito econômico. **Pensar**, Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 562-588, jul./dez. 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 mar. 2019.

_____. **Decreto n. 59.428, de 27 de outubro de 1966.** Regulamenta os Capítulos I e II do Título II, o Capítulo II do Título III, e os arts. 81 - 82 - 83 - 91 - 109 - 111 - 114 - 115 e 126 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, o art. 22 do Decreto-lei nº 22.239, de 19 de dezembro de 1932, e os arts. 9 - 10 - 11 - 12 - 22 e 23 da Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966. Brasília, DF: Presidência da República, [1966]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D59428.htm. Acesso em: 10 mar. 2019.

_____. **Lei n. 5.868, de 12 de dezembro de 1972.** Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1972]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5868.htm. Acesso em: 10 mar. 2019.

_____. **Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 10 mar. 2019.

CORTÊS, Soraya Vargas. Viabilizando a participação em conselhos de política pública municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e *policy communities. In:* HOCHMAN, G., ARRETCHE, M., and MARQUES, E., orgs. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

DRAIVE, Sônia M. Estado de bem-estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. *In*: HOCHMAN, G., ARRETCHE, M., and MARQUES, E., orgs. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FARIA. Bianca Castellar de. A propriedade como direito fundamental na Constituição Federal de 1988 e sua importância para a integridade do ordenamento jurídico. **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo, ano 41, vol. 85, p. 87, jul./dez. 2018.

PIERSON, Lia Cristina Campos. Políticas públicas, opinião pública e agenda setting. *In:* SMANIO, G., and BERTOLIN, P., orgs. **O direito e as políticas públicas no Brasil.** São Paulo: Atlas, 2013.

REIS, Emilien Vilas Boas; OLIVEIRA, Márcio Luiz de. A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. Brasília, ano 2, vol. 7, p. 42-53, ago. 2017

SOUZA, Celina**.** Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. *In*: HOCHMAN, G., ARRETCHE, M., and MARQUES, E., orgs. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

_____, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SCHEID, Cintia Maria. A transdisciplinaridade no desenvolvimento da política pública de regularização fundiária: condição de efetividade do direito à moradia nos assentamentos urbanos informais. **Revista da Faculdade de Direito de Uberlândia**, Uberlândia, ano 2, n. 2, p. 20, mai. 2016. Disponível em: http://www.seer.ufu.br /index. php/ revistafadir /article /view /30431. Acesso em 10 mar. 2019.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. Legitimidade jurídica das políticas públicas: a efetivação da cidadania. *In:* SMANIO, G., and BERTOLIN, P., orgs. **O direito e as políticas públicas no Brasil.** São Paulo: Atlas, 2013.

TIMM, Luciano Benetti; CAOVILLA, Renato Vieira. Propriedade e desenvolvimento: análise pragmática da função social. **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo, ano 41, vol. 85, p. 301-624, jul./dez. 2018.