



REDE EDUCAMISSAMI
Faculdade
Santíssimo Sacramento

FACULDADE SANTÍSSIMO SACRAMENTO
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO

NICOLE SOUZA XAVIER DOS SANTOS

TERRAS, TÍTULO E TEMPO:

**A SUSTENTABILIDADE SOCIOECONÔMICA E AMBIENTAL NO PROCESSO DE
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL.**

ALAGOINHAS
2023

NICOLE SOUZA XAVIER DOS SANTOS

**TERRAS, TÍTULO E TEMPO:
A SUSTENTABILIDADE SOCIOECONÔMICA E AMBIENTAL NO PROCESSO DE
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL.**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Direito da Faculdade Santíssimo Sacramento, como exigência para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Daniel Moura Borges.

ALAGOINHAS
2023

NICOLE SOUZA XAVIER DOS SANTOS

TERRAS, TÍTULO E TEMPO:

**A SUSTENTABILIDADE SOCIOECONÔMICA E AMBIENTAL NO PROCESSO DE
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL.**

Trabalho de Conclusão de Curso, aprovado como requisito para
obtenção de título de Bacharel em Direito da Faculdade Santíssimo
Sacramento.

Data de Aprovação

05/12/2023

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Daniel Moura Borges (Orientador)

Faculdade Santíssimo Sacramento

Prof.^a Me. Bárbara Moraes (Examinadora)

Faculdade Santíssimo Sacramento

Prof. Me. Leandro Carvalho Sanson
(Examinador)

Faculdade Santíssimo Sacramento

AGRADECIMENTOS

Quero utilizar este espaço para agradecer às pessoas que me ajudaram a chegar até aqui. Esse momento é de grande importância para mim, por isso, inicialmente agradeço a Deus pelo dom da vida, pela proteção, saúde e sabedoria para enfrentar todos os desafios.

Agradeço de todo o meu coração a minha mãe Sheilla e a meu pai Jucimar, que não me permitiram desistir em um dos momentos mais difíceis que enfrentei na graduação, sem vocês eu não estaria escrevendo isso neste momento. Agradeço ao meu irmão Juninho pela presença nos momentos alegres e tristes dessa caminhada e a minha tão especial irmã Jamille, sua inteligência e garra me inspiram, obrigada por todo apoio e incentivo. Agradeço também a Italo, pelo amor, carinho e paciência durante esses últimos meses desafiadores.

Agradeço ao meu grupo de amigos, Paula, Julia, Henrique, Marlon, Júlio, Bruna e todos os demais colegas com quem passei este último período da faculdade, em meio a todo caos, obrigada pelas risadas e por tornarem tudo mais leve. Tenho muito orgulho de cada um de vocês, que Deus lhes conceda um futuro de muito sucesso.

Por último, e não menos importante, agradeço a todos os meus professores e coordenadores, que ao final, me deram uma chance e uma oportunidade de mostrar que com força de vontade e muita dedicação pode-se chegar aonde quiser.

RESUMO

A regularização fundiária é um importante conjunto de ações que visa à regularização de assentamentos irregulares. Em zonas rurais, esta assume especial importância dentro de uma estrutura social imersa em iniquidades socioeconômicas e significativos impactos ambientais provenientes de ocupações irregulares e conflitos no campo. O presente trabalho parte da seguinte problemática: de que forma as dificuldades enfrentadas pelos agricultores e a demora da regularização fundiária afetam a sustentabilidade socioeconômica e a integridade ambiental local?. Seu objetivo é analisar os impactos da regularização fundiária rural na vida dos produtores rurais e no meio ambiente, além de compreender o contexto histórico e legal da regularização fundiária rural, bem como analisar as repercussões socioeconômicas e ambientais dessa regularização. O método de pesquisa utilizado foi o dedutivo, através de uma abordagem qualitativa com classificação descritiva. Além disso, a coleta de dados se deu através de levantamento bibliográfico e documental com temas referentes ao assunto, buscando a compreensão e interpretação de determinadas questões. Foi possível observar que a regularização fundiária rural é baseada na função social da propriedade, e que este direito deve estar atrelado à preservação ambiental. Ainda existem muitas barreiras para a efetiva regularização fundiária, o que impede o desenvolvimento do país além de provocar impactos ambientais e na sociedade civil. Deve ser prioridade do Estado, pois, a mitigação dos erros de planejamento ambiental em zonas rurais e a observância à sustentabilidade e desenvolvimento socioeconômico e ambiental, resultados da regularização por parte dos órgãos responsáveis.

Palavras-chave: Assentamento rural. Regularização fundiária rural. Sustentabilidade ambiental.

ABSTRACT

Land regularization is an important set of actions aimed at regularization of irregular settlements. In rural areas, this assumes special importance within a social structure immersed in socioeconomic inequities and significant environmental impacts arising from irregular occupations and conflicts in the countryside. This work addresses the following issue: how do the difficulties faced by farmers and the delay in land regularization affect local socio-economic sustainability and environmental integrity? Its objective is to analyze the impacts of rural land regularization on the lives of farmers and the environment, as well as to understand the historical and legal context of rural land regularization, and to analyze the socio-economic and environmental repercussions of this regularization. The research method used was deductive, employing a qualitative approach with descriptive classification. Additionally, data collection was carried out through bibliographical and documentary research on topics related to the subject, aiming to comprehend and interpret specific issues. It was possible to observe that rural land regularization is based on the social function of property, and that this right must be linked to environmental preservation. There are still many barriers to effective land regularization, which prevent the development of the country, in addition to their impacts on the environment and civil society. It must be a priority for the state, therefore, to mitigate errors in environmental planning in rural areas and to comply with sustainability and socioeconomic and environmental development, results of regularization on the part of the responsible bodies.

Keywords: Rural land regularization. Rural settlement. Environmental sustainability.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APP	Área de Preservação Permanente
Art.	Artigo
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CCIR	Certificado de Cadastro de Imóvel Rural
CNIR	Cadastro Nacional de Imóveis Rurais
CRFB/1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MP	Medida Provisória
REURB	Regularização Fundiária Urbana
REURB-E	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico
REURB-S	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
SINIMA	Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente
RL	Reserva Legal
SNCR	Sistema Nacional de Cadastro Rural
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1. UMA ANÁLISE HISTÓRICA E CONCEITUAL DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL E SEU DESENVOLVIMENTO.....	12
1.1 Memórias da terra brasileira: das Capitanias Hereditárias ao Regime de posseção.....	12
1.2 A lei de Terras de 1850 e o direito à propriedade.....	14
1.3 A Regularização Fundiária: um instrumento de garantias de direitos.....	16
1.4 A teleologia da Regularização Fundiária e sua relação com demais áreas do conhecimento.....	18
2 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA À LUZ DAS BASES NORMATIVAS CONSTITUCIONAIS.....	21
2.1 Princípios norteadores da regularização fundiária.....	21
2.1.1 Princípio da função social da propriedade, da posse e do campo.....	21
2.1.2 Princípio da eficiência.....	23
2.1.3 Princípio da sustentabilidade.....	24
2.1.4 Problemas decorrentes da falta de regularização.....	24
2.2 A competência legislativa sobre o marco regulatório.....	27
2.3 A Lei nº 13.465/2017, suas breves características e alterações.....	30
3 SUSTENTABILIDADE E DESENVOLVIMENTO: A RELAÇÃO EXISTENTE ENTRE A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL E O MEIO AMBIENTE.....	34
3.1 A propriedade rural e o meio ambiente ecologicamente equilibrado.....	34
3.2 A Regularização Fundiária Rural e o meio ambiente.....	37
3.3 Desenvolvimento socioeconômico e ambiental.....	39
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	44
REFERÊNCIAS.....	47

INTRODUÇÃO

A regularização fundiária, de modo geral, é um importante conjunto de ações que abarcam medidas jurídicas, socioeconômicas e ambientais com o objetivo de regularizar assentamentos que se encontram irregulares. Tratando-se de ocupações no âmbito da zona rural, essa regularização assume especial importância pela existência de uma estrutura social que ainda se caracteriza pela iniquidade socioeconômica e por grandes impactos ambientais provenientes das ocupações irregulares e iminentes conflitos nos campos.

Inicialmente, é inegável que a regularização fundiária é uma garantia de segurança jurídica para os produtores rurais. A falta de titulação das terras limita o acesso ao crédito e impede o progresso socioeconômico das comunidades rurais e, além disso, tem potencial para influenciar diretamente na relação entre a produção e a conservação ambiental. Conflitos de uso da terra, desmatamento e degradação do solo podem surgir quando não se atém à interação entre a regularização fundiária e as áreas de preservação ambiental. Portanto, a regularização fundiária rural visa garantir os direitos daqueles que mais precisam, a função social da propriedade e um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Da mesma forma, devemos levar em conta que a falta da regularização pode ocasionar impactos ambientais irreversíveis, sendo incapaz a possibilidade de se atingir o *status quo*, ratificando a ideia de que é importante o trabalho ligado à preservação e regularização do território, garantindo a sustentabilidade fundamentada no equilíbrio entre meio ambiente e o uso racional de recursos naturais a fim de atender às necessidades dos seres humanos.

Essa relação é complexa e crucial, e sua eficácia depende da forma como a regularização é implementada, da fiscalização adequada e do cumprimento das regulamentações ambientais. Quando realizada de maneira inadequada, a regularização fundiária pode resultar em danos ambientais significativos e comprometer a sustentabilidade a longo prazo. Portanto, a integração efetiva entre regularização fundiária e preservação ambiental é essencial para garantir uma estabilidade adequada entre desenvolvimento rural e conservação ambiental.

É de fundamental importância e relevância os conceitos de função social, que tem por concepção a preocupação com posições sociais e econômicas, proteção ambiental, promoção da preservação do meio ambiente e a prevenção dos impactos negativos no território. Esses princípios devem fazer parte do planejamento e das metas do poder público, incluindo-se aqui toda a coletividade governamental e civil.

Ante o exposto, o presente trabalho tem como eixo central o processo de Regularização Fundiária Rural, assim como compreender os impactos ambientais e socioeconômicos dessa regularização na vida dos agricultores e no meio ambiente, por meio da análise das repercussões da não aplicação da Regularização Fundiária Rural.

Do mesmo modo, tem como objetivo geral analisar os impactos da regularização fundiária rural na vida dos produtores rurais e no meio ambiente. Ademais, os objetivos específicos visam compreender o contexto histórico e legal da regularização fundiária rural, discorrer sobre a aplicação da regularização em imóveis rurais e os princípios norteadores, além de analisar também as repercussões socioeconômicas e ambientais dessa regularização frente a sua influência e importância para os produtores rurais e para o meio ambiente.

Portanto, utiliza-se da seguinte pergunta norteadora: Diante da necessidade da regularização fundiária rural e da possibilidade da aplicação da Lei, de que forma as dificuldades enfrentadas pelos agricultores e a demora da regularização afetam a sustentabilidade socioeconômica destes e a integridade ambiental local?

O primeiro capítulo traz uma breve análise histórica e conceitual sobre o processo de desenvolvimento fundiário nas terras do Brasil. Além disso, dispõe sobre a Lei de Terras de 1850 e o direito à propriedade, que juntamente a outros instrumentos históricos deram origem à estrutura fundiária que existe atualmente no país. Além disso, apresenta conceitos e relevâncias sobre a Regularização Fundiária das terras como um instrumento de garantias e de direitos, apresentando também sua teleologia e relação com as demais áreas do conhecimento.

O segundo capítulo propõe-se a fazer uma abordagem da regularização fundiária rural à luz das bases principiológicas e normativas constitucionais que a regulamentam, tratando sobre a competência legislativa sobre o marco regulatório e

analisando a principal lei de nº 13.465/17 que dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana e Rural, suas características e alterações.

O terceiro e último capítulo foi reservado para tratar sobre a relação existente entre o instituto da regularização fundiária e o meio ambiente, respondendo assim, a pergunta da problemática norteadora da pesquisa, que trata sobre a aplicação da lei e sua importância diante da influência que esta exerce na vida dos produtores rurais e na sustentabilidade socioeconômica e ambiental local rural.

A metodologia utilizada se deu por meio de uma abordagem dedutiva, baseada em enunciados gerais, tidos como verdadeiros para se chegar a uma conclusão, através de um estudo descritivo com abordagem qualitativa, relacionando o levantamento de dados e a busca da compreensão e interpretação de determinadas questões. Por fim, a coleta de dados foi realizada mediante revisão bibliográfica de livros, artigos e periódicos publicados, englobando o tema principal aqui debatido.

Além disso, é exploratória, sem o intuito de obter números como resultados, mas sim encontrar o caminho para a tomada de decisão correta sobre a questão norteadora da pesquisa, sendo realizadas as leituras das literaturas selecionadas, bem como a análise e avaliação das mesmas. O conteúdo selecionado trata sobre os principais fatores que envolvem a sustentabilidade no processo da regularização fundiária e seus impactos, levando em consideração as ideias dos autores aqui apresentados.

Em estrutura, o presente trabalho contempla uma breve introdução da regularização fundiária, capítulos relevantes ao tema e conclusão, seguida das referências. A organização das informações foi realizada de acordo com os objetivos propostos, tanto geral como específicos.

1. UMA ANÁLISE HISTÓRICA E CONCEITUAL DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL E SEU DESENVOLVIMENTO

Este capítulo inicia-se trazendo uma breve análise histórica e conceitual sobre o processo de desenvolvimento fundiário nas terras do Brasil. Além disso, dispõe sobre a Lei de Terras de 1850 e o direito à propriedade, que juntamente a outros instrumentos históricos deram origem à estrutura fundiária que existe atualmente no país. Além disso, apresenta conceitos e relevâncias sobre a Regularização Fundiária das terras e sua aplicação em imóveis localizados na Zona Rural.

1.1 Memórias da terra brasileira: das Capitânicas Hereditárias ao Regime de Posse.

A história do desenvolvimento fundiário no Brasil teve início durante o período colonial com a criação do sistema de Capitânicas Hereditárias em 1534, que embora não tenha deixado um marco vultoso, influenciou significativamente a trajetória do país e, portanto, merece ser mencionado neste contexto. As Capitânicas Hereditárias eram constituídas por 14 (quatorze) grandes extensões de terra que se estendiam do litoral em direção ao interior, delimitadas pelo Tratado de Tordesilhas. Estas terras foram doadas pelo Rei de Portugal aos donatários, que tinham a responsabilidade de colonizá-las, defendê-las e transmiti-las de geração em geração. No entanto, é fundamental destacar que em nenhum momento da história o controle e o poder sobre a colônia saíram das mãos da Coroa Portuguesa. Esse período marcou o surgimento da ideia incipiente de propriedade privada, representada pelas capitânicas hereditárias (Lima, 1990).

Diante da necessidade de estabelecer um sistema que garantisse a ordem e o suporte para a colonização, a Coroa Portuguesa implementou no Brasil o Regime de Sesmarias, que já era utilizado em Portugal. Esse regime consistia na subdivisão das capitânicas em parcelas menores de terra, destinadas à colonização e ao cultivo por parte dos chamados sesmeiros. No entanto, é importante ressaltar que aos sesmeiros era concedida apenas a posse das terras, enquanto a propriedade permanecia sob o controle da Coroa Portuguesa. Essas concessões de terras latifundiárias tinham como objetivo principal promover a ocupação efetiva do solo,

evitando que as terras permanecessem improdutivas, e impondo a obrigação de utilização das terras, conforme observado por Motta (1998).

A obrigação de tornar a terra produtiva era de extrema importância, e o não cumprimento dessa obrigação resultava na reversão das terras para o controle da Coroa, sendo declaradas como terras devolutas. Nesse contexto, já naquela época, percebe-se a relevância da função social da propriedade. De acordo com Mendes (2017), essa função social não se limitava apenas ao aspecto produtivo-econômico, mas também tinha como objetivo combater a fome decorrente de conflitos e despovoamento. Além disso, essa abordagem revela a natureza predominantemente agrícola do Brasil, com avanços e desenvolvimento produtivo em diversas regiões do país, incluindo a exploração do pau-brasil, a criação de engenhos de açúcar, o cultivo de cacau, café e a prática do pastoreio.

Com a extinção do Regime de Sesmarias no ano de 1822, após cerca de trinta anos de existência, iniciou-se um período de lacuna legal no que diz respeito à regulamentação do sistema de terras no Brasil. Esse período ficou conhecido como o "Período das Posses", no qual, a ausência de legislação específica resultou na ocupação de terras de fato, dando origem à propriedades ilegais no território nacional. Essas posses não possuíam qualquer tipo de título, delimitação de área ou limite de ocupação, o que acabou gerando problemas significativos (Devisati, 2017).

Assim sendo, “[...] o Estado deixou de atuar na questão do ordenamento fundiário, gerando um amplo processo de apossamento de terras, sem qualquer regulação normativa” (Mendes, 2020, p.88). Por esse motivo que, de acordo com Silva (1996), o período compreendido entre 1822 e 1850 é designado como a "fase áurea do posseiro", devido ao fato de que a posse se consolidou como a única maneira de adquirir efetivamente a propriedade, mesmo que essa posse fosse apenas de fato.

Dessa forma, torna-se claro que o Estado deixou de desempenhar um papel significativo no controle legal da apropriação de terras. Durante esse período, a prática de tomar terras devolutas e cultivá-las se tornou tão comum entre os colonizadores que passou a ser considerada legítima em relação à aquisição da propriedade da terra. Segundo Lima (1990, p.51):

Depois da abolição das sesmarias, então, a posse passou a campear livremente, ampliando-se de zona a zona, à proporção que a civilização dilatava a sua expansão geográfica. Era a ocupação, tomando o lugar das concessões do Poder Público, e era, igualmente, triunfo do colono humilde, do rústico desamparado, sobre o senhor de engenhos ou fazendas, o latifundiário sob o favor da metrópole.

Diante desse cenário e após um longo período de vácuo legal, em 1850 foi promulgada a Lei nº 601, conhecida como a Lei de Terras. Essa legislação teve como objetivo corrigir os abusos cometidos, proibir a apropriação das terras devolutas e, como veremos adiante, estabelecer um processo de legitimação da posse (Havrenne, 2017).

1.2A lei de Terras de 1850 e o direito à propriedade

Desde os tempos das capitânicas hereditárias, houveram inúmeras tentativas de regular a questão da apropriação de terras no Brasil à medida que o país passava por mudanças sociais significativas, principalmente devido à influência da visão europeia de propriedade.

O sistema de Sesmarias, embora tenha exercido uma grande influência no desenvolvimento fundiário nacional, chegou ao fim antes mesmo da independência brasileira, deixando o país desprovido de qualquer legislação que regulamentasse a propriedade territorial rural. De acordo com Mendes apud Silva (2020, p.57-58):

Apesar da Constituição Imperial brasileira, promulgada em 1824, estabelecer, no caput do seu artigo 179, “A inviolabilidade dos Direitos Civis e Políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade (...)” e, no inciso XXII, do mesmo artigo, que “É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude (...)”, o fato é que havia uma espécie de lacuna, ao menos em termos formais, na regulamentação jurídica das formas de aquisição da terra no Brasil. Essa normatização na legislação pátria é estabelecida apenas em 1850, com a lei de 18 de setembro, chamada de “Lei de Terras”.

Decretada por D. Pedro II, a Lei de Terras entrou em vigor sendo a primeira a regular a aquisição de imóveis no Brasil através da compra, estabelecendo uma ordem no espaço territorial brasileiro, dando fim ao período extralegal. A legislação estabeleceu quatro vias essenciais para a validação de propriedade: a revalidação das cartas de sesmarias, desde que evidenciassem o cultivo da terra, mesmo que

não tenham cumprido todas as exigências legais; a legitimação das posses; a aquisição das terras devolutas; e a doação, sendo esta última instituto aplicável apenas nas regiões de fronteira (Trecani,2009).

O propósito da lei era regulamentar a titulação das terras. Devisati (2017, p.122), com propriedade, leciona:

Ocorre que esse uso da terra acabou por chocar com a titularidade e os direitos do concessionário das sesmarias, gerando “conflitos, instabilidade e insegurança” [...]. O propósito de frear tal quadro veio pela Lei de Terras de 1850 que estabeleceu, logo em seu art. 1º, que era apenas pela compra que se adquiriria terras devolutas, embora ao mesmo tempo protegesse os posseiros e ocupantes que nelas trabalhassem ou morassem, como expressam os arts. 3º, 4º e 5º.

Sendo assim, proibiu-se a aquisição de terras não concedidas por Sesmarias ou por meio do Estado, se não por meio da compra, ou seja, só seria possível ser considerado proprietário da terra aquele que a comprasse e legalizasse em cartório. Por outro lado, permitia ainda a aquisição de terras para todos os cidadãos, inclusive imigrantes e escravos alforriados. Ressalte-se que a Lei foi criada em um mesmo período da criação da Lei Eusébio de Queiroz, a qual proibia o tráfico negreiro.

Há um grande questionamento sobre a real possibilidade de aquisição dessas terras pelos cidadãos, pois, diante de uma estrutura social desigual e das imposições da Lei, há quem afirme que a mesma surgiu para favorecer ainda mais os donos de latifúndios. Levando em conta o poder aquisitivo, os únicos que poderiam adquirir essas terras devolutas seriam os donos das grandes propriedades, enquanto os pequenos cidadãos assalariados conseguiriam apenas se tornar pequenos e médios proprietários. Além disso, é importante informar, também, que muitos desses latifundiários adquiriram terras de forma ilegal, o que asseverou ainda mais a desigualdade.

Nesse sentido, essa evolução histórica marcou profundamente a questão agrária no Brasil, pois oficializou a propriedade privada da terra e seu acúmulo como uma reserva de valor a quem pode ter acesso a ela. Ao aumentar o valor das terras e estipular a necessidade de pagamento integral em dinheiro no momento da aquisição, a lei nº. 601 desempenhou um papel na preservação da concentração de terras que caracteriza a atualidade brasileira até hoje (Vasconcelos e Brito, 2023).

Este foi, portanto, o primeiro marco da regularização da propriedade no país. A Lei de Terras foi o instituto que passou a transferir definitivamente o domínio da

terra para o setor privado e deu início a um sistema de cadastramento de imóveis. Segundo Ost (1997), é essencial à propriedade privada a livre disposição, ou seja, com o advento da Lei de Terras, o proprietário poderia dispor de sua terra da forma que assim quisesse. Posteriormente à Lei de Terras, dois acontecimentos importantes também influenciaram o contexto do desenvolvimento fundiário brasileiro. O Estatuto da Terra, em 1964, que condicionou o direito à propriedade à sua função social e a promulgação da Constituição Federal de 1988, que alçou a regularização à categoria de norma constitucional.

Embora o contexto histórico do desenvolvimento fundiário apresente diversos acontecimentos, foram mencionados aqui os mais importantes, que geraram grandes reflexos e influenciaram no que hoje se chama de Regularização Fundiária, tema central deste trabalho, e instituto que garante, de acordo com Havrenne (2017, p.15), “[...] *status* necessário ao exercício dos direitos fundamentais mais elementares [...]”, evitando explorações e a depreciação da moradia, meio ambiente, alimentação e saúde.

1.3 A Regularização Fundiária: um instrumento de garantias de direitos

Diante da abordagem histórica do desenvolvimento fundiário brasileiro, se faz necessário agora, adentrar no instituto da Regularização Fundiária. De acordo com Havrenne (2017, p.15), “A regularização fundiária é uma política de Estado, que consiste no conjunto de medidas que visam à titulação dos ocupantes de áreas irregulares, de modo a garantir o mínimo vital de dignidade às pessoas”.

Tal qual a Lei de Terras, instituída no início do processo de regularização da propriedade, o processo de Regularização Fundiária visa garantir o direito à propriedade que a ele faz parte o direito de usar, fruir, dispor e reivindicar do bem, sendo, direito fundamental previsto na Constituição Federal. É um importante conjunto de ações que abarcam medidas jurídicas, socioeconômicas e ambientais, a fim de tornar a terra apta para desempenhar sua função social.

Nas sábias palavras de Mendes (2020, p.34):

A regularização fundiária é, portanto, considerada como matriz de uma série de medidas saneadoras ou interventoras públicas face aos múltiplos aspectos da irregularidade, desde a falta de titulação às desordenadas

formas de habitação, inclusive de empreendimentos e imóveis rurais e urbanos, privados ou de domínio público [...].

A visão dos múltiplos aspectos de irregularidades obtidas por Mendes (2020) é análoga ao entendimento de Amadei (2018), quando anuncia a Regularização a uma categoria jurídica, que pode ser: a) matriz, frente à suas variadas formas de regularização (desde a ausência de posse legal até as diversas formas desordenadas de moradia, abrangendo uma variedade de outras deficiências), b) diretiva, como saneadora dos males do campo e da cidade e c) procedimental, por abarcar uma série de etapas e instrumentos voltados para esse fim.

É importante destacar que a Regularização Fundiária subdivide-se em dois focos. O primeiro deles é a Regularização Fundiária Rural, a qual é dada o enfoque desta pesquisa, e o segundo é a Regularização Fundiária Urbana, voltada para os imóveis urbanos. Cabe citar que, como uma nova subdivisão deste último, classifica-se esta regularização em interesse social (Reurb-S), aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população de baixa renda e a regularização de interesse específico (Reurb-E), aplicável a todos aqueles que não se enquadram na modalidade da Reurb-S (Amadei, 2017).

Ligada a essa divisão, permanece notável a maneira como a sociedade faz uma distinção acentuada entre áreas urbanas e rurais. De fato, existe uma disparidade em termos de intensidade e particularidades políticas, funcionais, econômicas e legais entre cidade e campo, mas não se trata de contrastes. Nesse sentido é que Marta (2002, p.100), nos traz uma reflexão importante:

De uma maneira geral, as definições elaboradas sobre o campo e a cidade podem ser relacionadas a duas grandes abordagens: a dicotômica e a de continuum. Na primeira, o campo é pensado como meio social distinto que se opõe à cidade. Ou seja, a ênfase recai sobre as diferenças existentes entre estes espaços. Na segunda, defende-se que o avanço do processo de urbanização é responsável por mudanças significativas na sociedade em geral, atingindo também o espaço rural e aproximando-o da realidade urbana.

Considerando essa aproximação entre rural e urbano e levando em conta todos os aspectos socioeconômicos e ambientais que inter-relacionam essas duas esferas, destaca-se a necessidade da importância da devida regularização fundiária de ambos os espaços.

No entanto, há, pois, uma pluralidade de regime jurídico para regularização fundiária rural e urbana, sendo certo que de acordo com a Lei nº 13.465/2017, embora a regularização fundiária urbana tenha sido melhor minudada e com ânimo de sistematização da matéria, o mesmo não ocorreu em relação ao trato da regularização fundiária rural ante a opção do legislador em apenas alterar algumas leis que já tratavam do tema (Amadei, 2017). Por outro lado, apesar de não ter sido tão bem esmiuçado na lei, o legislador fez questão de facilitar e incrementar ao referido trato normativo a modificação de leis que de forma indireta ou reflexiva guardam relação com o assunto, que será mais aprofundado adiante.

Por esse motivo, é evidente o longo caminho a ser percorrido pela Regularização Fundiária, mas é necessário sempre avançar. Conforme esclarece Amadei (2017, p. 25):

[...] a certeza de que, nas coisas da regularidade do campo e das cidades, quer em correção, quer em prevenção, é preferível, no plano dos fatos, uma adequada medida a mil instrumentos ineficazes, e, no plano jurídico, uma realista lei a inúmeras legislações utópicas.

Por fim, vale pontuar, ainda de acordo com Amadei (2018), que há muitos entendimentos que demonstram a existência de conflitos constitucionais presentes na Lei nº 13.465/2017, contudo, tais conflitos referem-se às disposições introduzidas na esfera da regularização fundiária urbana (Reurb). No que cerne à regularização fundiária rural, não há questões de inconstitucionalidade, uma vez que, como já mencionado anteriormente, o legislador apenas alterou outras leis federais em vigor que tratam do tema sem infringir a estrutura jurídica relacionada à constitucionalidade de cada uma delas.

1.4 A teleologia da Regularização Fundiária e sua relação com demais áreas do conhecimento

Não há que se negar que no Brasil há um grande número de terras que se encontram irregulares, e não há serventia em buscar entender o porquê da existência de tantos imóveis sem seus devidos registros, válido mesmo é buscar os remédios constitucionais que façam valer as medidas que irão solucionar tal problema.

A teleologia, ou finalidade da Regularização Fundiária, reside na intenção específica de corrigir de maneira peculiar, conduzindo do estado irregular para o regular, sendo este o seu principal propósito. Segundo Amadei, 2018, p.19, há três formas de alcançar tal objetivo, quais sejam:

(i) ao modo da primazia do direito (posto), ou seja, da forçada adequação do fato (irregular) à regra (legal), tal como se opera em determinação de desocupação de área de risco ou de área ambiental sensível/protegida, para o retorno ao status quo anterior à transgressão; (ii) ao modo da primazia do fato (consumado), ou seja, da conversão do fato (informal) ao direito (forma jurídica), tal como se opera com a usucapião (posse = fato que se converte em propriedade = direito) ou com as leis de anistias de construções irregulares; (iii) ao modo misto, com alguns ajustes do fato e do direito, isto é, algumas adaptações do fato à regra e algumas flexibilizações da regra para acomodar o fato, tal como ocorre com as regularizações de empreendimentos que demandam obras de infraestrutura e urbanização, mas tem suas exigências urbanísticas flexibilizadas, por exemplo, em ZEIS (Zona Especial de Interesse Social), ou, então, em regularizações que envolvem áreas ambientais degradadas, via recuperação parcial (melhoria) ou compensação ambiental.

Dessa forma, seja na adequação do fato irregular à regra legal, seja na conversão do fato informal em direito ou em ambas, quando há ajustes tanto no fato quanto no direito, vê-se a possibilidade de chegar ao objetivo principal da regularização, que é alcançar a regularidade dos fatos.

Importante se faz também evidenciar as outras razões de existir que envolvem a regularização fundiária, que não sejam somente a lei, o direito posto e sua aplicação. Além da *prima ratio*, que segundo Amadei (2018), consiste na remediação dos males que envolvem a terra brasileira, estão interligadas ao instituto da regularização outras áreas do conhecimento, quais sejam: a história, a sociologia, a economia, a cultura/antropologia e, como se sabe, o direito.

A relação com a história se dá em decorrência do contexto cronológico do desenvolvimento fundiário, caminhando em um vagaroso, mas ainda assim gradual, feito para se alcançar a formalidade das terras. Perante a sociologia, o instituto da regularização serve como um caminho para abrandar as desigualdades sociais. De acordo com a economia, a regulamentação das terras permite ao proprietário a possibilidade de investimento e financiamentos por meio do crédito rural, o que possibilita um desenvolvimento econômico.

Por último, e também de grande importância, a relação da regularização com as questões culturais e antropológicas que envolvem o marco das terras indígenas e

o respeito às comunidades quilombolas. A regularização das terras dessas comunidades garante a preservação de seus territórios, tradições, práticas culturais, das identidades nacionais e do meio ambiente.

A proteção ao meio ambiente, a função social da propriedade, o bem justo e a paz social também são institutos relacionados à regularização fundiária que se faz por meio do direito. O conjunto de todos esses aspectos também justifica a regularização fundiária, a fim de que se chegue até a sua *ultima ratio*, como observado por Amadei (2018), que é o bem comum a todos.

Ainda, seguindo linha de raciocínio do já mencionado autor Amadei (2018), além de se relacionar com outras áreas do saber, a regularização fundiária possui também características que se destacam, dentre elas, à priori, a multidisciplinaridade, pois, como já foi aqui mencionado ela é um importante conjunto de ações que abarcam medidas jurídicas, socioeconômicas e ambientais. Há também que se destacar a pluralidade de normas, não somente por abarcar uma série de outras legislações aplicáveis à matéria, mas também, por ser um dispositivo que é de competência dos três entes federativos (União, Estados e Município), seja ela exclusiva ou concorrente.

Além destas, apresentam também uma qualidade procedimental, tendo em vista que sua execução é realizada por meio de um encadeamento de atos e procedimentos específicos com determinação legal; socialmente inclusiva, sendo considerada uma política pública de ampliação de acesso a terra, integração social e demarcação de terras como já citado no caso das comunidades indígenas e quilombolas e participativa, por se basear em princípios como de sustentabilidade por exemplo.

Em suma, é evidente que a Lei da Regularização Fundiária é um instrumento de garantias de direito, e não poderia ser deixado de citar aqui suas características específicas e objetivos claros, ainda mais, quando se trata da regularização no âmbito da zona rural. Nos próximos capítulos, será realizada uma abordagem da aplicação legal deste dispositivo, bem como, a importância de sua efetivação, seja para o proprietário, para a economia e mais importante ainda, para o meio ambiente.

2. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA À LUZ DAS BASES NORMATIVAS CONSTITUCIONAIS

Este capítulo propõe-se a fazer uma abordagem da regularização fundiária rural à luz das bases principiológicas e normativas constitucionais que a regulam e a competência legislativa para tratar sobre o marco teórico. A análise da regularização sob essa ótica destaca-se diante da necessidade de se esclarecer que, embora a principal legislação não aprofunde tanto no que diz respeito à matéria da zona rural, ela menciona outras leis, modificações e inovações que se relacionam, ainda que indiretamente com o tema, evidenciando o elevado grau de irregularidade e a necessidade de enfoque ao tratamento sobre o assunto.

2.1 Princípios norteadores da regularização fundiária

A regularização fundiária baseia-se em princípios jurídicos gerais, com o objetivo de ordenar a prática humana durante o processo de apossamento de uma propriedade, quer seja ela urbana ou rural. Alguns dos princípios aqui apresentados não são particulares da regularização fundiária, porém fazem parte de um escopo maior, em que esta está inserida, segundo Amadei (2017).

2.1.1 Princípio da função social da propriedade, da posse e do campo

Tudo aquilo que existe precisa exercer uma função social, ou seja, uma finalidade, e o mesmo ocorre com a propriedade, a posse e o campo. A Constituição Federal de 1988 (CFRB/1988) abriga a função social como um de seus direitos fundamentais previstos, atendendo às necessidades da sociedade e do meio ambiente.

De acordo com Amadei (2018), a função social da propriedade está explícita na ordem jurídica, estando prevista em diversos institutos como, por exemplo, a Constituição Federal, o Estatuto da Terra, o Código Civil e as leis que disciplinam sobre a regularização fundiária, o que lhe atribui constitucionalidade, objetividade e deveres que devem ser cumpridos. Para além de representar interesses individuais e particulares, a função social da propriedade precisa alcançar o bem comum a todos e, especialmente falando em propriedade rural, esta deve exercer um aproveitamento social, econômico e ambiental equilibrado. De acordo com a Constituição Federal (Brasil, 1988):

Art. 5º 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, nos termos seguintes:

[...]

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

[...]

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

III - função social da propriedade;

[...]

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.

Embora tenham existido indícios da função social da propriedade na Constituição Federal de 1934, fazendo referência às atividades do proprietário e na Constituição posterior de 1946, sua expressão apareceu somente na Constituição de 1967, em seu art. 153, §22, trazendo os termos do quanto instituído na Constituição de 1946, reconhecendo a função social da propriedade.

Portanto, durante a história, evidente é que a Carta Magna apresenta dispositivos que garantem o exercício da função social da propriedade, como um direito comum a todos, a fim de manter a igualdade, a liberdade, a dignidade diante da ordem econômica, sem, contudo, deixar de observar a importância da valorização e cuidado com o meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no art. 225 da Constituição Federal (Brasil, 1988), *ipsis litteris*:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Já o princípio da função social da posse não é tão evidente à luz da constituição por não estar disciplinado em termos de lei, e em contrapartida, não se pode dizer o mesmo quanto a sua clareza perante a sociedade. A posse constitui-se

como a obtenção ou domínio de fato sobre uma determinada coisa, mas apesar de não possuir previsão legal que o determine, a função social da posse existe de forma implícita na ordem jurídica, iluminando, conforme discorre Amadei (2017), vários institutos ou instrumentos aplicados à regularização fundiária rural, e guardando uma relação importante com a propriedade, como uma forma de exteriorização sua. De acordo com Gimenes (2013, p. 27):

Podemos notar que a função social da posse vai além da propriedade, ou além dos limites da defesa, pois não trata a posse da coisa pelos seus valores individuais, mas pela sua função social, função esta que se tem perante a sociedade (coletividade), bem como finalidade primária de tornar os direitos a propriedade mais justos, perseguindo assim a propriedade quanto a sua função social e sócio ambiental (da flora, da fauna, da diversidade ecológica, do patrimônio cultural e artístico, das águas e do ar), para a proteção dos direitos da sociedade e das gerações futuras.

Somado ao princípio da função social da propriedade e da posse, deve-se também debater a respeito do princípio da função social do campo, já que está se tratando da regularização fundiária a nível rural. Este princípio reproduz a relação entre a zona rural e o bem comum em seus meios e fins, representando um campo de interação com a regularização fundiária rural. Conforme Amadei (2017, p. 27):

A função social do campo é a relação (referência) da zona rural em geral ao bem comum, que impõe atenção ao aproveitamento racional dos espaços rurais e à dinâmica própria das funções rural (extrativa, agrícola e pecuária), bem como à tutela do equilíbrio ambiental, considerando suas florestas, a reserva legal, a diversidade de seus fatores bióticos (fauna e flora) e abióticos (nascentes, lagos, rios, áreas de preservação permanente etc.).

Diante do exposto, fica claro, portanto, a importância da utilização desses três princípios da função social na observação da aplicação da regularização fundiária rural, a fim de garantir as exigências legais e infraconstitucionais, permitindo o aproveitamento da terra de forma racional e benéfica para todas as partes do processo.

2.1.2 Princípio da eficiência

Para que haja a regularização fundiária a ocupação local deverá ser feita de forma eficiente, atrelada à funcionalidade do território, princípio corroborado pelo art. 9º, § 1º da Lei nº 13.465. É necessário que seja dada a devida atenção aos instrumentos e resultados do uso da propriedade, utilizando-se de meios econômicos, financeiros, técnicos e instrumentais, com o objetivo de melhoria social,

econômica, ambiental do lugar ocupado e, juridicamente falando, um assentamento regular, de acordo com Amadei (2017). Dessa maneira, ainda segundo Amadei (2017, p.29):

Regularização eficiente, pois, é aquela que se implanta sem utopia, mas com reais condições materiais, humanas e jurídicas de se chegar a bom termo. Não se regulariza, pois, por mera vontade política despida de racionalidade, mas com empenho e meios proporcionais (econômicos, financeiros, técnicos e instrumentais em geral) à geração de melhoria sócio-econômica-ambiental no assentamento e à sua qualificação na forma jurídica adequada.

2.1.3 Princípio da sustentabilidade

“A sustentabilidade é um compromisso de equilíbrio entre o meio ambiente e o homem” (Trevisan, 2019, p.9). O princípio da sustentabilidade é de relevante importância quando se fala em ordenação e ocupação territorial, e deverá estar atrelado ao processo de regularização fundiária. É evidente que se faz necessário priorizar o equilíbrio e a conservação, ao mesmo tempo em que melhorias são desenvolvidas (Amadei, 2017). Ademais, segundo Amadei (2017, p. 28):

Esse princípio aplicado à regularização fundiária, por sua natural aproximação, indica que a regularização fundiária, embora seja, enquanto diretriz geral, uma necessidade para o bem da geração atual e das gerações futuras, não se pode operar, na concretude de cada situação, em forma qualquer, mas deve, na singularidade de cada caso, passar pelo crivo da sustentabilidade, ou seja, considerando, na medida do possível e segundo as exigências, mitigadas ou não, de cada quadro, aquela metodologia e fins que impõem as múltiplas acomodações e melhorias das condições econômicas, sociais e ambientais relevantes.

Além disso, a busca pela sustentabilidade por meio da regularização fundiária das áreas rurais promove segurança jurídica para aplicação de práticas sustentáveis, garantindo também a proteção ambiental, tratada na Lei 9.985/2000, que ordena o processo de ocupação visando à conservação da natureza, da diversidade biológica e manutenção dos recursos ambientais (Havrenne, 2017).

2.1.4 Problemas decorrentes da falta de regularização

Com o objetivo de promover a cidadania e a garantia de um ambiente ecologicamente saudável, é imperativo que se faça a regularização fundiária da propriedade junto ao licenciamento ambiental. Sabe-se que a falta desta pode causar danos irreversíveis à coletividade e, por isso, medidas jurídicas, urbanísticas,

ambientais e sociais são necessárias para tornar a propriedade adequada para exercer sua função social (Trevisan, 2019).

Ainda de acordo com Trevisan, (2019, p.10 *apud* Havrenne, 2018, p. 17-21):

‘a regularização fundiária é uma política de Estado, que consiste no conjunto de medidas que visam à titulação dos ocupantes de áreas irregulares, de modo a garantir o mínimo vital de dignidade às pessoas’. A regularização fundiária visa o uso racional da terra, fazendo-a cumprir sua função social e a obtenção do título de propriedade ou posse, em respeito, também, à dignidade da pessoa humana e a função social.

Entende-se por função social quando a propriedade atende aos requisitos estabelecidos em lei, utilizando-se de um aproveitamento racional e adequado, preservação do meio ambiente, cumprimento das disposições de leis trabalhistas e bem-estar dos proprietários e trabalhadores. Para além disso, a Carta Magna traz a necessidade da importância da manutenção da dignidade humana (Trevisan, 2019).

Destarte, como consequência ao não cumprimento da função social da terra, ocorrerá a desapropriação por interesse social, conforme o artigo 18 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Segundo Trevisan (2019, p.11 *apud* Carta Magna, 1988) :

Art. 184. 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.

Conjuntamente, “o Estatuto da Terra Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964, art. 2º, §1º, garante a todos o acesso à propriedade da terra condicionada à sua função social” (Trevisan, 2017, p. 12). Assim, o referido estatuto traz a importância da função social para a segurança coletiva, trazendo consigo a penalidade para o descumprimento desta, através da tributação progressiva do ITR (Imposto Territorial Rural) (Trevisan, 2019).

Segundo o Estatuto da Terra (Brasil, 1964):

Art. 2º. É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta lei. §1º. A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando simultaneamente: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos

recursos naturais; d) observa disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.

Da mesma forma, a Constituição Federal, em seu artigo 186, que foi regulamentado pelo art.6º da Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, ficam estabelecidas as normativas para o cumprimento da função social do território. Segundo esta, a função social deverá estar atrelada à preservação ambiental, fazendo com que o desenvolvimento econômico seja responsável com a sustentabilidade ambiental e gerações futuras (Trevisan,2019). De acordo com a Constituição Federal (Brasil, 1988):

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.

Art. 6º. Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente.

No mesmo sentido, a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, discorre sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e deixa claro que esta visa a conformidade do desenvolvimento econômico e social, em conjunto com a preservação ambiental (Trevisan, 2019).

Em razão disso, a regularização fundiária é um processo de intervenção pública, que visa à melhoria da propriedade e do ambiente, propondo qualidade de vida. Neste sentido, atua de forma a combater as irregularidades, promover sustentabilidade ambiental, preservação da função social e prevenção de riscos (Trevisan,2019).

A falta de regularização fundiária é um problema que surge com a descoberta do patrimônio, ainda no ano de 1.500, e prossegue até hoje, tornando-se comum. Em consequência disso, os reflexos nas áreas urbanas e ambientais tornam-se visíveis e a segurança pública é afetada. O número de terras apropriadas indevidamente e de ocupações irregulares é muito grande no Brasil. Além disso, os impactos ambientais

como desmatamento ilegal e queimadas vêm crescendo constantemente, sem contar na impossibilidade de manter limites claros dessas terras e de controle dessas áreas para eventuais responsabilizações.

Há de se frisar também as dificuldades enfrentadas pelos produtores rurais e famílias diante dos conflitos sociais, tendo em vista que dependem da terra para sobreviver. Além disso, a falta de regularização impede o crescimento econômico das áreas e o conseqüente crescimento econômico local, como por exemplo, os municípios que dependem da grande influência da agricultura e do agronegócio para o desenvolvimento sustentável de modo geral.

Não há como negar que a falta de regularização fundiária no Brasil é um grande indicativo para a ocorrência de inúmeras catástrofes ambientais como cheias e enchentes, o que nos leva a enxergá-lo como um instrumento de grande essencialidade e desenvolvimento econômico, social e ambiental.

2.2 A competência legislativa sobre o marco regulatório

Antes de adentrar na discussão a respeito da legalidade da aplicação da lei, é essencial discorrer de maneira sucinta sobre as competências federativas relacionadas à regulamentação do uso do solo rural e a sua interação com os outros entes federativos.

O sistema jurídico brasileiro confere à União Federal a responsabilidade de lidar com questões relacionadas à política agrária, propriedades rurais e regulamentação do solo rural. Concomitantemente a isso, atribui aos municípios competências para regular a política urbana, propriedades urbanas e o uso e ocupação do solo urbano. As questões que envolvem a regularização fundiária são em sua maior parte complexas e conflituosas, e é a partir dessa perspectiva que surgem duas questões importantes: como qualificar uma terra como urbana ou rural? Como fica a questão da regularização das áreas rurais?

Primeiramente, a qualificação do solo dependerá do tipo de relação jurídica que será considerada, podendo ser avaliada por meio da teoria da destinação ou por meio da localização geográfica do solo. De acordo com Zamoner (2018, p. 45):

Quando o ordenamento jurídico opta por distinguir a qualidade do solo em termos de destinação, da atividade econômica desenvolvida no solo, os diplomas normativos mencionam imóvel rural e urbano. Trata-se da adoção da Teoria da Destinação, que qualifica o imóvel urbano como destinado à moradia, comércio e lazer e o rural como destinado à agricultura e pecuária, nos termos do artigo 4º da Lei Federal nº 4.505/1964 (Estatuto da Terra).

Ou seja, no que diz respeito à atividade desenvolvida, é levado em consideração o critério da destinação econômica. Por outro lado, ainda de acordo com Zamoner (2018, p. 46), quando tratar de questões relacionadas à tributação, leva-se em consideração a sua localização geográfica:

Os diplomas normativos referem-se a imóvel urbano ou rural, localizado em zona urbana ou rural com o intuito de viabilizar a relação jurídica tributária. Isto significa dizer que para fins do Código Tributário Nacional (CTN), o sistema jurídico adotou a Teoria da Localização do Imóvel.

Ocorre que, o próprio Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) “[...] determinou no art. 2º, VII, a integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência” (Zamoner 2018, p. 47).

O art. 4º, inciso V, alínea q da referida lei, menciona também que o instituto jurídico e político da regularização fundiária é instrumento de planejamento municipal (Brasil, 2001), estando mais próxima de sua realidade política, econômica e ambiental. Além disso, ao abranger as normas que regulam o Plano Diretor, previu em seu art. 40,§ 2, que a lei municipal deve englobar o território municipal como um todo (Brasil,2001):

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

V - institutos jurídicos e políticos: [...]

q) regularização fundiária; [...]

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.[...]

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

Dessa forma, analisando ambos os dispositivos, nota-se que confere ao Município a competência de disciplinar ou não as zonas rurais incluídas em seu território. Além disso, devemos também considerar o rural e o urbano como uma integração, disciplinas que se inter-relacionam, ressaltando que essa aproximação, segundo Zamoner (2018, p.48):

[...] está relacionada ao fenômeno do “novo rural”, expressão cunhada por Francisco Graziano da Silva, que identifica a partir dos anos 90 o

surgimento das novas feições do meio rural decorrentes do avanço tecnológico e das modernas técnicas sobre o campo.

Diante deste cenário é que chegamos à resposta da segunda pergunta. Como fica a questão da regularização dos imóveis localizados na Zona Rural?

A regularização fundiária rural é um instituto que gera conflitos e debates importantes sobre sustentabilidade socioeconômica e ambiental. Somado a isso, temos sua aplicação em um país com grandes dimensões continentais e um modelo federativo de organização dos Estados, por isso, há uma grande necessidade de “coordenação e a sincronização dos processos de regularização fundiária em âmbito federal, estaduais, distritais e municipais [...]”, segundo Oliveira e Reis (2017, p. 48), garantindo assim, a efetividade do princípio da descentralização.

Em que pese o marco regulatório da matéria ser de competência federal, não se pode esquecer que, “como marco legal federal, deve propiciar adequações regionais e locais sem perder, contudo, o aspecto integrador e coordenador”, Oliveira e Reis (2017, p.49), tornando fundamental sua associação com os municípios e estados, por exemplo, e suas secretarias de desenvolvimento, a fim de que seja efetuado da melhor forma possível. É nesse sentido que Oliveira e Reis (2017, p.49) defendem:

Torna-se, pois, indispensável a institucionalização de um órgão gestor federal, com a efetiva representação da União, dos Estados, dos Municípios, da sociedade civil organizada, da iniciativa privada, além de membros dos Ministérios Públicos, das Defensorias Públicas e dos Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público. E, repita-se, com a distinção entre a regularização fundiária urbana e a rural. Por esses mesmos motivos, a adoção do marco relatório matriz da federalização da regularização fundiária há que contar, na sua elaboração, com a atuação democrática dos diversos segmentos públicos e sociais interessados, além da comunidade científica. Nenhum marco regulatório em relação a essa temática será bem-sucedido se seus fundamentos não forem postos a efetivo debate com a sociedade e se não se mantiver, com esta, um permanente diálogo durante sua implementação ou revisão.

Em síntese, é de grande importância a interação entre todos os entes federados na participação para alcançar uma regularização fundiária, ainda mais quando tratamos da questão rural que não envolve somente a manutenção da função social e o viés do direito à moradia, mas também a função ambiental e questões econômicas.

2.3 A Lei nº 13.465/2017, suas breves características e alterações

A Lei nº 13.465/2017 foi fruto da conversão da Medida Provisória (MP) nº 759 de 2016, e é a principal lei que disciplina sobre a regularização fundiária rural e urbana a nível federal, instituindo uma disciplina própria, mas principalmente modificando diversas outras leis diretamente relacionadas ao tema e introduzindo inovações ou alterações em várias outras que, de maneira indireta, contribuem, auxiliam ou promovem a regularização fundiária.

À priori, o referido dispositivo altera a Lei nº 8.629 de 25 de fevereiro de 1993, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII da Constituição Federal. O principal ponto modificado, que deve ser levado em conta nesta pesquisa, diz respeito aos critérios utilizados para definir o que é considerado como imóvel rural e classifica-o em três subespécies. De acordo com Brasil (1993), o art. 4º e seus incisos discorrem da seguinte maneira:

Art. 4º Para os efeitos desta lei, conceituam-se:

I- Imóvel Rural - o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agro-industrial;

II - Pequena Propriedade - o imóvel rural:

a) de área até quatro módulos fiscais, respeitada a fração mínima de parcelamento;

III - Média Propriedade - o imóvel rural:

a) de área superior a 4 (quatro) e até 15 (quinze) módulos fiscais;

Observa-se que, *in casu*, o critério delineado pela referida lei foi o critério da destinação, que já foi mencionado no tópico anterior, estando inclusive em consonância com o art. 4º, inciso I, da Lei Federal nº 4.505/1964 (Estatuto da Terra). Ademais, foi acrescentado os §§ 1º e 2º no mesmo artigo, dispondo sobre a desapropriação da propriedade rural e manutenção do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) respectivamente, através da seguinte redação (Brasil, 1993):

§ 1º São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária a pequena e a média propriedade rural, desde que o seu proprietário não possua outra propriedade rural.

§ 2º É obrigatória a manutenção no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) de informações específicas sobre imóveis rurais com área de até um módulo fiscal.

O primeiro parágrafo dispõe sobre a desapropriação para fins de reforma agrária, ou seja, poderão ser desapropriadas aquelas propriedades territoriais rurais que não estejam cumprindo com a sua função social, o que engloba o manejo apropriado dos recursos naturais disponíveis e a conservação do meio ambiente. Tal instituto possui grande relevância para preservação ambiental diante da falta de regularização.

Já o segundo, apresenta o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), que representa a plataforma utilizada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para compreender a configuração das terras e a ocupação no meio rural do Brasil, visando garantir o desenvolvimento de políticas públicas planejadas. Através desse sistema os proprietários ou possuidores de imóveis rurais registrados têm a responsabilidade de declarar as especificidades das suas áreas rurais.

Como resultado desse processo, é gerado o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), um dos certificados que analisaremos adiante, mas, que em nível de contextualização, é um documento que atesta o registro do imóvel rural no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Ademais, somente com o documento é possível transferir, arrendar, hipotecar, desmembrar, partilhar (em caso de divórcio ou herança) o imóvel rural, e conseguir financiamentos bancários para investimento na propriedade (Brasil, 2023).

Além destas mudanças, a nova lei 13.465 de 2017, provocou alteração na Lei nº 11.952/2009, que trata sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, antecipando cenários nos quais a regularização fundiária não será autorizada quando envolver ocupantes de cargos ou empregos públicos e estabelecendo que o título de domínio ou o termo de concessão de direito real de uso devem incluir, além de outras disposições, cláusulas importantes que deverão subsistir pelo período de 10 (dez) anos como, por exemplo, o compromisso de manter a destinação agrícola através da prática de cultivo efetivo, a obrigação de acatar a legislação ambiental, no que diz respeito ao cadastro ambiental rural conforme estipulado no Código Florestal, dentre outras.

A título de esclarecimento, apesar de a referida lei tratar da regularização das ocupações no âmbito da Amazônia legal, o decreto nº 10.592 de 24 de dezembro de 2020, que o regulamenta, traz sua aplicação nas áreas fora da Amazônia legal, das quais tratamos aqui, áreas rurais do INCRA e da União sob gestão do INCRA e áreas remanescentes de projetos com características de colonização criados pelo mesmo órgão, dispositivo também previsto no art. 40-A da própria lei nos seguintes termos(Brasil, 2020):

Art. 40-A. Aplicam-se as disposições desta Lei, à exceção do disposto no art. 11, à regularização fundiária das ocupações fora da Amazônia Legal nas áreas urbanas e rurais do Incra, inclusive nas áreas remanescentes de projetos criados pelo Incra, dentro ou fora da Amazônia Legal, em data anterior a 10 de outubro de 1985 com características de colonização, conforme regulamento.

A Lei de Regularização Fundiária provocou também alterações em diversos outros dispositivos legais, tais como na Lei nº 13.340/2016, que viabiliza a liquidação e renegociação de dívidas no âmbito do crédito rural, na Lei nº 8.666/93, que regulamenta as licitações, na Lei nº 6.015, que trata dos Registros Públicos, acrescentando a hipótese de averbação e na Lei nº 12.512/2011, que estabeleceu o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais.

Posterior à breve síntese das alterações na lei de regularização, se faz necessário tecer esclarecimentos a respeito de quem tem direito à utilização do serviço, e essas disposições estão elencadas no art. 5º da lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que disserta (Brasil, 2009):

Art. 5º Para regularização da ocupação, nos termos desta Lei, o ocupante e seu cônjuge ou companheiro deverão atender os seguintes requisitos:

I - ser brasileiro nato ou naturalizado;

II - não ser proprietário de imóvel rural em qualquer parte do território nacional;

III - praticar cultura efetiva;

IV - comprovar o exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anterior a 22 de julho de 2008;(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

V - não ter sido beneficiado por programa de reforma agrária ou de regularização fundiária de área rural, ressalvadas as situações admitidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário.

§ 1º Fica vedada a regularização de ocupações em que o ocupante ou seu cônjuge ou companheiro exerçam cargo ou emprego público: (Redação

dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

I - no Incra;(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

II - na Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República;(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

III - na Secretaria do Patrimônio da União (SPU); ou (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

IV - nos órgãos estaduais de terras. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

Os próprios ocupantes são os responsáveis pelo requerimento da regularização, seja pela internet ou presencialmente, através das prefeituras e entidades parceiras do INCRA. Além disso, não há possibilidade de serem regularizadas ocupações em unidades de conservação, terras indígenas, territórios quilombolas, assentamentos da reforma agrária e áreas com registro de conflito agrário (Site Gov., 2023). Esse procedimento está também previsto no art. 5º do já mencionado decreto nº 10.592 de 24 de dezembro de 2020, que regulamenta a lei nº 11.592/2009.

3. SUSTENTABILIDADE E DESENVOLVIMENTO: A RELAÇÃO EXISTENTE ENTRE A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL E O MEIO AMBIENTE

De acordo com o que foi retratado nos capítulos anteriores, a questão fundiária é um assunto que desperta interesse e apresenta grande relevância desde o início da colonização Brasileira e seus acontecimentos refletem na nossa estrutura fundiária atual. O instituto da regularização fundiária, em especial o rural, veio como tentativa de sanar os problemas decorrentes das irregularidades por meio de diversos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais. No entanto, a aplicação dessa regularização em imóveis rurais ainda vem sofrendo grandes desafios em sua implementação, o que reflete na perpetuação de diversos problemas.

Por esse motivo, este capítulo foi reservado para tratar sobre a relação existente entre o instituto da regularização fundiária e o meio ambiente, além de responder a pergunta da problemática norteadora: diante da possibilidade da aplicação da lei e de sua importância, como a morosidade de sua aplicação influencia na vida dos produtores rurais e na sustentabilidade socioeconômica e ambiental local rural?

5.2 A propriedade rural e o meio ambiente ecologicamente equilibrado

A caracterização do imóvel rural está elencada no art. 4º da Lei nº 8.629/93, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária e que foi atualizada pela lei de regularização fundiária, conforme mencionado anteriormente. Mas, a simples existência do imóvel rural não é suficiente para garantir sua regularização. São necessários alguns cadastros importantes que lhes permitem um melhor planejamento ambiental e econômico, e é nesse sentido que surge o art. 225 da Constituição Federal de 1988, já mencionado, que dispõe:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Sendo assim, para que o imóvel rural subsista e se regularize é necessária, inicialmente, sua inscrição nos cadastros ambientais. O mais importante deles é o cadastro titulado como Cadastro Ambiental Rural (CAR), um dispositivo que

impulsiona as políticas públicas voltadas para preservação do meio ambiente natural. Ele foi regulamentado pelo Novo Código Florestal (Lei 12.651/12) e fiscalizado por órgãos ambientais estaduais no âmbito do Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (SINIMA). Segundo o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (2023) o CAR:

é um registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais referentes à situação das Áreas de Preservação Permanente - APP, das áreas de Reserva Legal, das florestas e dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Uso Restrito e das áreas consolidadas, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

Essas áreas consistem em unidades de conservação ou espaços territoriais especialmente protegidos pelo Código Florestal a fim de proteger esse patrimônio ecológico contra possíveis degradações. Sendo assim, o referido cadastro desempenha um papel fundamental no gerenciamento, na contenção e na vigilância da redução de áreas florestais e vegetação nativa no território brasileiro, sendo empregado como recurso estratégico tanto para o planejamento ambiental quanto para o desenvolvimento econômico das propriedades. E ainda de acordo com Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (2023):

A inscrição no CAR é o primeiro passo para obtenção da regularidade ambiental do imóvel, e contempla: dados do proprietário, possuidor rural ou responsável direto pelo imóvel rural; dados sobre os documentos de comprovação de propriedade e ou posse; e informações georreferenciadas do perímetro do imóvel, das áreas de interesse social e das áreas de utilidade pública, com a informação da localização dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Preservação Permanente, das áreas de Uso Restrito, das áreas consolidadas e das Reservas Legais.

Ressalte-se que de acordo com a Lei 12.651/12 (Código Florestal), todo imóvel rural deve manter uma área com cobertura de vegetação nativa a título de Reserva Legal (RL) e Áreas de Preservação Permanente (APPs). De acordo com o art. 3º do Código, entende-se por Áreas de Preservação Permanente e Reserva Florestal como:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

[...]

II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;

III - Reserva Legal: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa;

Ainda na mesma lei, de acordo com seu art. 61- A, fica estabelecido que nas Áreas de Preservação Permanente seja autorizada a continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural em áreas rurais consolidadas até 22 de julho de 2008 (Embrapa). Além disso, importante ressaltar que de acordo o mesmo órgão:

A continuidade das atividades acima em uma Área de Preservação Permanente, como de uso consolidado, é dependente da adoção de boas práticas de conservação de solo e água, uma vez que se trata de áreas com diversas fragilidades ambientais, demandando manejos diferenciados aos reservados às áreas produtivas fora das APPs.

Ademais, a existência das APPs e RLs é benéfica não somente para o meio ambiente, como também para o agricultor. De acordo com Cipriani e Vieira (2019):

Quando manejadas adequadamente, os recursos dessas áreas não se esgotam; É permitida a abertura de trilhas para turismo ecológico; Dentro de certos limites, podem ser utilizadas para a aquicultura; Em alguns casos, podem ser utilizadas para gerar créditos de carbono; Conservam a biodiversidade, sendo que novos produtos e serviços podem ser descobertos com o avanço das pesquisas.

Além do CAR, outro registro de grande importância que deve ser realizado, especialmente em se tratando de regularização fundiária a nível rural, é o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR). De acordo com Silva (2023), esse é um certificado fornecido exclusivamente pelo INCRA, que é gerado posteriormente ao cadastro realizado no Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR). Esta certificação é de grande importância, pois está relacionada ao processo de georreferenciamento do imóvel rural, que é requisito obrigatório para a regularização de imóveis rurais, a fim de definir seus limites e permitir aos órgãos públicos e proprietários que possam ter conhecimento das características do terreno. (Silva,2023).

Para que seja realizada uma efetiva regularização dos imóveis rurais e um correto processo de monitoramento das terras, é necessário que haja, além dos registros e certificados, um adequado processo de licenciamento ambiental. Esse instrumento tem previsão legal na lei nº 6.938/81 que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, que somado aos arts. 170 e 225 da Constituição Federal apoiam a importância do licenciamento na necessidade de o operador econômico prover, antes de tudo, que o exercício de sua intervenção não produzirá danos intoleráveis ao meio ambiente, garantindo o direito comum a todos e um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

5.3 A Regularização Fundiária Rural e o meio ambiente

“A interação entre humanos e a natureza é frequentemente caracterizada por uma exploração desmedida dos recursos naturais, resultando em impactos ambientais prejudiciais, como poluição e aquecimento global” (Maciel, Harine; Wlisses Maciel, 2021, p.100), por outro lado, temos as políticas públicas ambientais que, ainda de acordo com Harine Maciel e Wlisses Maciel (2021), possuem como principal objetivo apresentar um direcionamento que sensibilize a população sobre a importância crucial de preservar os ecossistemas naturais.

Sendo assim, a regularização fundiária rural está intrinsecamente ligada às questões ambientais como uma política pública que envolve a legalização e organização das propriedades rurais, visando conciliar o desenvolvimento agrícola com a conservação e preservação do meio ambiente.

Ao regularizar as terras, busca-se promover práticas sustentáveis e adequadas ao meio ambiente, além de implementar medidas que visem a proteção de áreas naturais, o uso racional dos recursos e a redução de impactos ambientais negativos. De acordo com Havrenne (2018, p.183):

Liga-se a defesa do meio ambiente ao desenvolvimento sustentável. Se por um lado, almeja-se o crescimento econômico para o progresso da nação, por outro, deve-se preservar o meio ambiente.

Para que a regularização fundiária e a utilização dos recursos ambientais de uma propriedade sejam efetivadas, há a necessidade do licenciamento ambiental.

Este se configura como um instrumento do Poder Público de gestão do ambiente e objetiva prevenir e controlar os impactos das atividades no meio ambiente. Segundo Trevisan (2019, p.20, *apud* Silva, 2018,p.249):

O licenciamento integra a tutela administrativa preventiva do meio ambiente, cujo objetivo primário é a preservação dos recursos naturais, seja prevenindo a ocorrência de impactos negativos ao meio ambiente, seja mitigando-os ao máximo com a imposição de condicionantes ao exercício da atividade ou a construção de empreendimentos.

Inclusive, a Constituição Federal de 1988(CRFB/1988) deixa bastante claro em seu art. 225 § 3º que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.”, ou seja, um único fato danoso pode resultar em processos, os quais podem levar à imposição de sanções nas três esferas: administrativa, civil e penal (Rodrigues, 2016). Desse modo, o descumprimento das regras do licenciamento ambiental implicará em responsabilidade civil e o responsável arcará com todos os danos (Trevisan, 2019).

Além disso, a execução do referido licenciamento consta em diversos documentos. Na Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) 237/97, em seu art. 1º consta (Brasil, 1997):

Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

Dessa forma, o licenciamento ambiental é um meio pelo qual, através de procedimentos administrativos, garante-se a aptidão para a apropriação de terras e as atividades nelas desenvolvidas, de forma a prevenir os impactos ambientais juntamente aos cadastros e certificados anteriormente citados (Trevisan, 2019). Como menciona Trevisan (2019, p.31), “a falta de regularização fundiária e de licenciamento ambiental pode ocasionar diversos danos à saúde e poluição

generalizada ao meio ambiente, gerando consideráveis impactos sociais, econômicos, imobiliários e, principalmente, ambientais”.

Além disso, o processo do licenciamento está ligado também a dois princípios importantes do direito ambiental, que são: os princípios da prevenção e precaução ambiental. Este último, de acordo com Havrenne (2017, p. 192), foi incorporada a Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, adotada em Estocolmo no ano de 1992 nos seguintes termos:

Princípio 15: De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com as suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Portanto, a simples possibilidade de riscos ambientais já justifica a implementação de medidas com o objetivo de evitar danos ao meio ambiente, levando em consideração o princípio *in dubio pro natura*, enquanto o princípio de prevenção consiste na realização de medidas para afastar um dano em que os riscos são certos, sendo uma forma de precaução, na medida em que há danos mais concretos (Havrenne, 2017, p. 192).

Diante disso, não há como conceber a regularização fundiária das áreas localizadas na zona rural sem antes se atentar ao desenvolvimento econômico e social, os interligando a questões ambientais, o que, conseqüentemente, proporciona uma diminuição nos quadros de impacto ambiental.

5.4 Desenvolvimento socioeconômico e ambiental

Para Tomazzoni (2017), apesar de ser comum associar o desenvolvimento socioeconômico predominante aos aspectos econômicos e financeiros, sua definição é de natureza ampla e interdisciplinar. Engloba não apenas esses domínios, mas também áreas humanísticas, culturais, políticas e ambientais. Este último, especialmente, se concentra na preservação e na sustentabilidade do meio ambiente.

Levando em conta a interdisciplinaridade do desenvolvimento socioeconômico, podemos considerar a educação ambiental como parte desse

desenvolvimento. O art. 225, §1, VI da Constituição Federal (Brasil, 1988), atribui ao poder público promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino nos seguintes termos:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

[...]

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

[...]

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

Sendo assim, faz parte de um processo bem efetivado de regularização fundiária o amplo conhecimento das diretrizes estabelecidas, seja de direitos, seja de deveres, englobando os procedimentos através dos quais tanto o indivíduo quanto grupos sociais desenvolvem valores, atitudes e competências voltadas à preservação do meio ambiente, sendo considerado um bem coletivo vital para uma qualidade de vida saudável e para a sustentabilidade a longo prazo.

De acordo com Farias *apud* Luís Paulo Sirvinskas (2019):

O desenvolvimento sustentável é o objetivo da Política Nacional do Meio Ambiente, na medida em que se procura conciliar a proteção do meio ambiente e a garantia do desenvolvimento socioeconômico, de outro, visando assegurar condições necessárias ao progresso industrial, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.

O benefício quanto à regularização das áreas localizadas na zona rural alcançam tanto o proprietário rural quanto o meio ambiente e a economia, seja ela a nível municipal, seja ela a nível estadual. Para o proprietário rural, a regularização garante acesso a créditos agrícolas que permitem seu desenvolvimento, segurança jurídica e diminuição das desigualdades, por exemplo. De acordo com Corelaw (2021) a regularização permite algumas vantagens também aos produtores rurais, vejamos:

[...]o acesso ao crédito agrícola e demais programas de incentivo ao agronegócio, contribuindo para o desenvolvimento deste com base em políticas nacionais mais sustentáveis[...]práticas consideradas sustentáveis na produção agrícola diversificam o mercado rural e trazem maior qualidade aos produtos, além de se utilizar tecnologias mais atuais para maximizar a produtividade.

Sem contar ainda na questão da segurança jurídica enfrentada por esses produtores. Muitos deles vivem em suas terras há muitos anos, mas sem qualquer tipo de registro de propriedade ou registro legal, o que resulta em medo e insegurança (Vieira, 2023). Além disso, para Havrenne (2017), a regularização da zona rural é um instrumento de efetivação da erradicação da pobreza, vez que propicia um crescimento social e econômico àqueles considerados hipossuficientes, diminuindo ainda a distinção econômica entre regiões.

No que cerne aos pressupostos do desenvolvimento econômico e social, Havrenne (2017, p.121), destaca que:

[...] as políticas públicas devem guardar consonância com o disposto no texto constitucional, em especial com os objetivos constitucionais.
A regularização fundiária é um instrumento importante para a erradicação da pobreza, bem como para a criação de uma sociedade justa, livre e solidária.
A partir do momento em que pequenos lavradores tem meios de progredir na escala social, o Estado estará cumprindo com o seu papel de assegurar direitos fundamentais, como moradia, o trabalho, a alimentação, a saúde, a educação, dentre outros.

De acordo ainda com Rodrigues (2016), a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) traz objetivos que podem ser vistos com fins abstratos ou concretos. De acordo com ela os fins abstratos funcionam como diretivas gerais da política e como um norte a fim de alcança-la e pode ser extraído do seu art. 2º, evidenciando a importância do desenvolvimento socioeconômico:

Art 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana [...].

Por outro lado, os fins concretos, de acordo com Rodrigues (2016, p. 132), “mostram-se na lei como aqueles objetivos mais palpáveis e estão descritos nos incisos que compõem o seu art. 4º, a saber:

Art 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;

II - à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

III - ao estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;

IV - ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;

V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;

VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;

VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

Por último, e de grande relevância, a proteção ao meio ambiente deve ser o reflexo e ponto de maior preocupação no processo de regularização fundiária rural. A lei impõe requisitos, sanções e até recompensas, ficando claro que a ela prioriza-se, também, o desenvolvimento ambiental em seus aspectos mais importantes, como: a necessidade do cumprimento legal para obter o título, a estimulação ao reflorestamento, a formalidade, que possui a pretensão em diminuir os crimes ambientais favorecendo a recomposição de áreas desmatadas, dentre outras. Por outro lado, a falta da regularização dessas terras corrobora com a continuidade dos problemas enfrentados de desmatamento, queimada, desigualdade, falta de monitoramento e demais irregularidades na questão fundiária.

Assim, é evidente que a regularização adequada de propriedades rurais, incluindo seu registro e documentação, não apenas oferece clareza sobre a situação rural do Brasil, mas também facilita a implementação de práticas sustentáveis no campo. Isso pode ser alcançado levando em consideração as demandas e particularidades da realidade brasileira, visando um modelo mais equitativo e adaptado às necessidades do país e da região (Corelaw, 2021).

Há ainda um grande desafio entre em conciliar o desenvolvimento rural, a segurança jurídica dos ocupantes da terra e a preservação ambiental. Para isso, é necessário um planejamento integrado que leve em consideração tanto as

necessidades socioeconômicas quanto os impactos ambientais, garantindo que a regularização fundiária contribua para o desenvolvimento sustentável e para a conservação dos recursos naturais, necessitando de atuação de demandas políticas públicas eficientes, legislação adequada, participação da sociedade civil e a implementação de práticas que promovam principalmente a sustentabilidade ambiental nas áreas rurais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei da Regularização Fundiária é um instituto que tem como desígnio tornar regular áreas que se encontram irregulares, estejam elas localizadas em zona urbana ou rural. Em que pese, a lei ter apresentado de forma mais minuciosa a regularização das áreas localizadas na zona urbana e/ou com características urbanas localizadas em zona rural, ela abarcou em seu título I, alterações ou modificações de outras leis que dispõem sobre o tema, tornando possível a discussão deste trabalho, refletindo sobre a aplicação dessa política pública na zona rural.

A conjuntura histórica da questão fundiária brasileira, que teve seu início em 1500, época em que ocorria a colonização e primeiros questionamentos e posicionamentos a respeito da distribuição de terras, somado aos acontecimentos da época influenciaram em grandes proporções a estrutura fundiária brasileira atual que originou a lei supramencionada.

Faz-se importante destacar que por trás de uma lei que, a priori, passa a imagem de um simples marco regulatório, há uma significativa regulamentação que se interrelaciona com as demais áreas do conhecimento, incluindo a história, a sociologia, a economia, a cultura e antropologia, não deixando de lado a importância do seu próprio aspecto jurídico. Essa relação deve ser enaltecida, pois, quando se trata de leis não se trata apenas do direito posto, mas sim de vidas, pessoas que serão influenciadas e marcadas pela história, que serão acolhidas e incluídas socialmente, que poderão alavancar economicamente visando uma melhoria na qualidade de vida e que serão reconhecidas e lembradas, como por exemplo, no cuidadoso caso das comunidades indígenas e quilombolas.

Frise-se ainda, um ponto importante que diz respeito à competência legislativa para regular a matéria. Tendo em vista o foco na regularização fundiária voltada para as áreas localizadas na zona rural, é imperioso destacar que esta é atribuída à União, o que não significa que não possa existir entre os entes federativos uma colaboração e coordenação de tomada de medidas, a fim de alcançar um bem comum a todos, que neste caso é a garantia da sustentabilidade socioeconômica e ambiental.

A utilização da Lei nº 13.465/17, como base para desenvolvimento, se deu por esta ser a principal lei que disciplina sobre a regularização fundiária rural e urbana a nível federal, levando em consideração suas significativas alterações. A lei é plenamente constitucional, além disso, possui diversas outras legislações que apoiam e disciplinam o tema, tornando-a, a cada estudo, um pouco mais clara.

Os princípios jurídicos norteiam a prática humana e os princípios que podem ser relacionados à lei da regularização são capazes de serem extraídos da minuciosa leitura do dispositivo. Assim como existem, devem ser seguidos para uma melhor execução e compreensão, sejam eles: o princípio da função social que envolve a propriedade, a posse e o campo, o princípio da eficiência e o princípio da sustentabilidade.

Mas não basta somente dispor e apresentar a possibilidade da aplicação da lei e dos princípios aos casos concretos, é necessário também destacar o ponto mais importante que existe em consonância com a regularização fundiária rural, que consiste na sustentabilidade e desenvolvimento socioeconômico e ambiental resultados da regularização por parte dos órgãos responsáveis.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é uma disposição do art. 225 da Constituição Federal de 1988 e embasa inúmeras determinações legais, dentre elas, a possibilidade de regularização de áreas de acordo com as obrigações referentes ao cumprimento das leis que disciplinam a proteção ao meio ambiente.

Para regularização do imóvel é necessário obedecer a requisitos e procedimentos, cumprir obrigações legais, estar em dia com os certificados e cadastros relacionados à classificação do imóvel, e provar o cumprimento do exercício da função social, seguindo ainda princípios ambientais de prevenção e precaução. Somadas todas essas obrigações é possível coexistir com a regularização e um meio ambiente ecologicamente protegido.

É evidente como a falta de regularização afeta negativamente o meio ambiente, por meio das queimadas e da grilagem, afetando, o desenvolvimento socioeconômico e ambiental do país e regiões locais. Em contra partida, a utilização correta dos dispositivos necessários para a regularização permite segurança jurídica ao proprietário, diminuição de desigualdade, desenvolvimento e crescimento

econômico, proteção ao meio ambiente e proporciona ao estado uma melhor regulação e monitoramento dessas áreas, facilitando também, a prática sustentável no campo.

REFERÊNCIAS

AMADEI, V.A. **Algumas dificuldades constitucionais da lei 13.465/2017**. Regularização fundiária–lei, v. 13, 2017.

AMADEI, V.A.; PEDROSO, A.G.A.; MONTEIRO FILHO, R.W.B. **Primeiras impressões sobre a Lei nº 13.465/2017**. ARISP. São Paulo, 2017.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília**. Senado Federal. Distrito Federal, 1988.

Brasil. **Decreto Federal nº 10.592 de 24 de dezembro de 2020** - Regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais situadas em terras da União, no âmbito da Amazônia Legal, e em terras do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, por meio de alienação e concessão de direito real de uso de imóveis. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10592.htm. Acesso em 25 de out. de 2023.

Brasil. **Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2001]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm#:~:text=LEI%20No%2010.257%2C%20DE%2010%20DE%20JULHO%20DE%202001.&text=Regulament%20os%20arts.%20182%20e,urbana%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.&text=Art.,aplicado%20o%20previsto%20nesta%20Lei. Acesso em 25 de out. de 2023.

Brasil. **Lei Federal nº 11.952, de 25 de junho de 2009** - Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal ; altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm. Acesso em 25 de out. de 2023.

Brasil. **Lei Federal nº 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: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em 25 de out. de 2023.

CIPRIANI, H. N.; VIEIRA, A. H. **Área de Preservação Permanente (APP) e Reserva Legal (RL)**. 2013. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes/-/publicacao/1014728/area-de-preservacao-permanente-app-e-reserva-legal-rl>. Acesso em 25 de out. de 2023.

CORELAW. **Regularização de Imóveis Rurais** – cadastramentos e registro nos cartórios de imóveis. São Paulo, 02 de jul. de 2021. Disponível em:

<https://corelaw.com.br/regularizacao-de-imoveis-rurais-cadastramentos-e-registro-nos-cartorios-de-imoveis/>. Acesso em: 16 de nov. de 2023.

DE OLIVEIRA, M.L.; REIS, E.V.B. **A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintos**. Revista Brasileira de Políticas Públicas, 2017.

DEVISATE, Rogério Reis. **Grilagem das Terras e da Soberania**. Rio de Janeiro: Editora Imagem Art Studio, 2017.

EMBRAPA. **Área de Preservação Permanente (APP)**. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.embrapa.br/codigo-florestal/entenda-o-codigo-florestal/area-de-preservacao-permanente>. Acesso em: 15 de nov. de 2023.

EMBRAPA. **Reserva Legal**. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.embrapa.br/codigo-florestal/area-de-reserva-legal-arl>. Acesso em: 15 de nov. de 2023.

Emitir CCIR. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/emitir-o-certificado-de-cadastro-de-imovel-rural-ccir>. Acesso em 25 de out. de 2023.

FARIAS, T. **A proteção do meio ambiente e a garantia do desenvolvimento econômico (Parte1)**. 04 de maio de 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mai-04/ambiente-juridico-protecao-meio-ambiente-desenvolvimento-economico/#sdfotnote8sym>. Acesso em 15 de nov. de 2023.

GIMENES, C.E. **Função social da propriedade e posse e a necessidade de uma regularização**. 2013.

HAVRENNE, M.F.D. **Regularização Fundiária Rural na Constituição Econômica de 1988**. 2017. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

SENADO. **Licenciamento ambiental e regularização fundiária voltam à pauta em 2022**. Agência Senado. 07 de jun. de 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/01/07/licenciamento-ambiental-e-regularizacao-fundiaria-voltam-a-pauta-em-2022>. Acesso em 10 de nov. de 2023.

LIMA, R.C. **Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas**. São Paulo: Secretaria de Estado da Cultura, 1990.

MACIEL, H. M.; MACIEL, W. M. **Cadastro Ambiental Rural (CAR): Uma descrição do Brasil. Conjecturas**, [S. l.], v. 22, n. 1, p. 98–112, 2021. Disponível em: <https://conjecturas.org/index.php/edicoes/article/view/465>. Acesso em: 20 nov. 2023.

MARQUES, M.I.M. **O conceito de espaço rural em questão**. Terra livre, n. 19, 2002.

MENDES, E.A.R. et al. **Regularização fundiária rural de terras devolutas no Norte de Minas Gerais**. 2020.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. **Cadastro Ambiental Rural**, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt>

br/assuntos/servico-florestal-brasileiro/boletim-informativo-car. Acesso em: 10 de nov. de 2023.

MOTTA, M.M.M. **Nas fronteiras do poder: conflitos de terras e direito agrário no Brasil e meados do século XIX**. Rio de Janeiro: Vicio de Leitura, 1998.

NALINI, J.R. **O que é regularização fundiária**. Summitagro. 16 de jun. de 2022. Disponível em: <https://summitagro.estadao.com.br/noticias-do-campo/o-que-e-regularizacao-fundiaria/>. Acesso em 01 de nov. de 2023.

OST, F. A natureza apropriada. In: OST, François. **A natureza à margem da lei – a ecologia à prova do direito**. Lisboa: Editora Piaget, 1997, p. 53-101.

Regularizar ocupação em área da união. 16 de maio de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/regularizar-ocupacao-em-area-rural-da-uniao>. Acesso em: 11 de nov. de 2023.

Resumo dos principais pontos da MP. Dizer o direito. 26 de dez. de 2016. Disponível em: https://www.dizerodireito.com.br/2016/12/resumo-dos-principais-pontos-da-mp.html#google_vignette. Acesso em: 11 de nov. de 2023.

RODRIGUES, M.A. **Direito ambiental esquematizado**. Saraiva Educação SA, 2016.

SILVA, L.O. **Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850**. Campinas: Unicamp, 1996.

SILVA, R.C. **Georreferenciamento e o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR)**. 07 de jul. de 2023. Disponível em: <https://lageportilhojardim.com.br/blog/tag/imovel-rural/>. Acesso em: 11 de nov. 2023.

SIRVINSKAS, L. P. **Política nacional do meio ambiente (Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981)**. In: MORAES, Rodrigo Jorge, AZEVÊDO, Mariangela Garcia de Lacerda e DELMANTO, Fabio Machado de Almeida (coords). *As leis federais mais importantes de proteção ao meio ambiente comentadas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 91-93.

SUNDFELD, C.A. **O Estatuto da cidade e suas diretrizes gerais**. In: *Estatuto da cidade (Comentários à lei federal 10.257/2001) – Coordenação de Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz*. 4º ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

TOMAZZONI, E. L. **Desenvolvimento socioeconômico**. Texto para a disciplina ACH1574 - Lazer, turismo e desenvolvimento socioeconômico. Universidade de São Paulo: 2017.

TRECCANI, G.D. **O Título de posse e a legitimação de posse como formas de aquisição da propriedade**. Belém: Procuradoria Geral do Estado do Pará, n. 20, p. 121-158, 2009.

VASCONCELOS, L. DE F. R. DE; MONTEIRO DE BRITO, L. A. **Aspectos ambientais da regularização fundiária individual no estado do Pará: A lei**

estadual de terras (lei no 8.878/2019) e o direito ao meio ambiente. Revista Jurídica do Cesupa, v. 4, n. 1, p. 256 - 276, 12 jun. 2023.

VIEIRA, C. **Direito Agrário: A importância da Regularização Fundiária e seus impactos sociais.** Jul. de 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/direito-agrario-a-importancia-da-regularizacao-fundiaria-e-seus-impactos-sociais/1909861161>. Acesso em 16 de nov. de 2

ZAMONER, T. **A nova lei e os velhos desafios no contexto de atuação da Defensoria Pública em processos de regularização fundiária de interesse social.** Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. São Paulo, v. 3, n. 17, p. 21-32, 2018.