

**XXVII ENCONTRO NACIONAL DO  
CONPEDI SALVADOR – BA**

**DIREITO AGRÁRIO E AGROAMBIENTAL**

**LUIZ ERNANI BONESSO DE ARAUJO**

**NIVALDO DOS SANTOS**

**FERNANDO ANTONIO DE CARVALHO DANTAS**

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

**Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

**Secretário Executivo** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

**Representante Discente – FEPODI**

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

**Secretarias:**

**Relações Institucionais**

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

**Relações Internacionais para o Continente Americano**

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

**Eventos:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

**Comunicação:**

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

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

---

D597

Direito agrário e agroambiental [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFBA

Coordenadores: Luiz Ernani Bonesso de Araujo; Nivaldo dos Santos; Fernando Antonio de Carvalho Dantas – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-588-1

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Direito, Cidade Sustentável e Diversidade Cultural

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Salvador, Brasil).

CDU: 34



# XXVII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI SALVADOR – BA

## DIREITO AGRÁRIO E AGROAMBIENTAL

---

### **Apresentação**

A realidade brasileira de hoje, está exigindo dos juristas uma séria reflexão sobre o sistema normativo que rege as relações socioeconômicas do meio rural brasileiro, quer relativo à estrutura fundiária, à produção de alimentos, às formas de ocupação do espaço (comunidades tradicionais), assistência creditícia e social, bem como o fundamental questionamento ambiental, seja na aplicação excessiva de agrotóxicos com a conseqüente contaminação dos alimentos, seja na continuada perda da riqueza genética do País pela erosão da biodiversidade.

Ainda se pode destacar como preocupante, a profusão legislativa provinda do Congresso Nacional, através da bancada ruralista, propondo uma flexibilização nas legislações protetivas do meio ambiente, na aquisição de terras por estrangeiros e, ainda, as que se referem à regularização das terras de comunidades tradicionais.

Nesse sentido, o Grupo de Trabalho Direito Agrário e Agroambiental recebeu trabalhos de pesquisas importantes para essa fase de debates do CONPEDI, voltados para temáticas transversais e interdisciplinares que complexizam e qualificam a discussão deste âmbito necessário ao desenvolvimento do país.

Foram apresentados trabalhos voltados para a temática da terra, reforma agrária, territorialização e tributação; as novas abordagens para a discussão da produção de alimentos, o uso de novas tecnologias, as impactantes questões do uso das águas em atividades agrárias e ambientais e a defesa dos direitos dos trabalhadores no campo, o combate ao trabalho escravo, os direitos humanos e a justiça agrária; as políticas agrárias, o papel da agricultura familiar e agroecologia e as possibilidades de desenvolvimento sustentável e a função do agronegócio; as tecnologias verdes e sociais e a proteção das sementes crioulas; o debate do Código florestal, a regularização fundiária, a área rural consolidada e o direito a moradia e a proteção ecológica.

Destaca-se o bom nível dos autores e apresentadores dos trabalhos que propiciaram um bom debate acerca dos problemas agrários e agroambientais e possibilidades de respostas definidoras de políticas de Estado, bem como a relação de vida e desenvolvimento com a terra.

Boa leitura!

Prof. Dr. Nivaldo dos Santos – UFG

Prof. Dr. Fernando Antonio De Carvalho Dantas – UFG

Prof. Dr. Luiz Ernani Bonesso de Araujo – UFSM

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

**LEI 13.465/17 – A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E O DIREITO  
CONSTITUCIONAL À MORADIA**

**LAW 13.465 / 17 - THE ENVIRONMENTAL REGULARISM AND THE  
CONSTITUTIONAL LAW TO THE HOUSING**

**Frederico Alves da Silva <sup>1</sup>  
Greice Kelly Lourenco Porfirio De Oliveira**

**Resumo**

O presente artigo tem como objetivo o estudo da regularização fundiária por meio de terras públicas conforme os preceitos trazidos pela Lei 13.465/2017. O estudo se realizará por meio de histórico detalhado fundiário brasileiro, demonstrando as evoluções a inserção das sesmarias, Lei de Terras e a conseqüente transformação da terra em mercadoria. A partir da Constituição Federal de 1988, foi instituído o artigo 188 o qual preleciona que a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

**Palavras-chave:** Regularização fundiária, Lei 13.465/2017, Terras públicas, Direito social a moradia

**Abstract/Resumen/Résumé**

The objective of this article is the study of land regularization through public lands according to the precepts brought by Law 13.465 / 2017. The study will be carried out through a detailed Brazilian land registry, showing the evolution of the insertion of the sesmarias, Land Law and the consequent transformation of the land into a commodity. As of the 1988 Federal Constitution, article 188 was instituted, which prescribes that the allocation of public and vacant lands will be made compatible with the agricultural policy and with the national agrarian reform plan.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Land regularization, Law 13.465/2017, Public lands, Social law housing

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito e Relações Internacionais pela PUC/GO, Coordenador Pedagógico do Curso de Direito da PUC/GO, Presidente da Comissão de Direito Agrário da OAB/GO.

## **Introdução**

O presente artigo científico tem como tema geral a regularização fundiária a partir da Lei 13.465/2017 como forma de cumprir e atender aos anseios constitucionais do direito à moradia e da dignidade da pessoa humana.

A partir do presente estudo, será analisado a histórico fundiário brasileiro, partindo da colonização, sesmarias, lei de terras e as respectivas consequências de uma política extrativista de exploração que visava apenas lucro rápido e imediato sem quaisquer preocupações com o meio ambiente.

Assim, considerando o cenário atual, seria, pois, a Lei 13.465/2017, mecanismo capaz de atender aos anseios da Constituição de 1988 quanto a regularização fundiária como forma de dignidade humana e direito social a moradia?

Estariam, pois, as minorias prejudicadas diante da modalidade de regularização fundiária com preços abaixo do valor atribuído a terra nua?

Justifica-se a pesquisa vez que a Constituição Federal de 1988 dispõe em seu artigo 188 que “a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária”, bem como a democratização do acesso à terra, por meio de uma destinação de terras públicas e devolutas que não prejudique a população do campo em relação ao direito à moradia.

A relevância da pesquisa também consiste no fato de nítida ligação entre o direito à moradia e o princípio da dignidade da pessoa humana, tendo em vista o binômio necessidade utilidade para fruir de uma vida digna, previsto no artigo 6º da Constituição Federal.

Prevê como hipótese geral observar os aspectos da Lei 13.465/2017, em relação a regularização fundiária, considerando que as terras já estão ocupadas, seriam, pois, os instrumentos facilitadores, que visam inibir entraves e burocracias para conceder o título seriam apenas meios de promoção da dignidade humana e formas de garantir maior fonte de renda por meio de programas ligados a agricultura familiar.

Utilizar-se-á o método hipotético dedutivo. Assim o artigo conduzirá pelo processo de falseamento das premissas elencadas na justificativa assim como argumentos trazidos na ADI 5771, objetivando a refutação ou aceitação da seguinte hipótese: A regularização fundiária nos moldes trazidos pela Lei 13.465/2017, seria instrumento garantidor de desenvolvimento social a moradia, dignidade do pessoal humano.

O presente trabalho está disposto em duas passagens que nortearão a perseguição do proposto: em primeiro momento, tratar-se-á dos aspectos de como o Brasil quanto a divisão de terras desde a colonização, do modo extrativista de exploração, da escravidão ao Estado Democrático de Direito. Democracia pela Constituição Federal de 1988, que reconhece a propriedade definitiva das terras que estas comunidades ocupam. Apresenta-se ainda a nova concepção mercadológica conferida a terra a partir da Lei de Terras.

Em segunda instância, é feito um breve estudo sobre aspectos constitucionais inerentes ao direito à moradia como forma garantidora dos direitos humanos. São apresentados pontos internacionais da ONU, que demonstram métodos à serem adotados para cumprimento dos anseios constitucionais.

Por fim, se ressalta que as soluções em relação a regularização fundiária não são satisfatórias e que a Lei 13.465/2017, vem justamente como forma de atribuir efetividade as regularizações fundiárias urbanas e rurais, mesmo diante de apontamentos de que estaríamos diante de uma infundada “privatização de terras públicas”.

Por fim, e tendo em vista que este artigo é resultado de uma pesquisa de cunho acadêmico e científico, a formalização final obedeceu às normas previstas pela Associação Brasileira de Norma Técnica – ABNT e aos regramentos previstos pelo COMPEDI.

## **1- O histórico fundiário brasileiro**

No Brasil, a história fundiária está relacionada ao processo de colonização onde se estabeleceu a dominação social, política e a grande propriedade. A partir de tal perspectiva, como bem ponderou Wanderley, a grande propriedade se demonstrou como modelo socialmente reconhecido recebendo incentivos na política agrícola que procurou modernizar e resguardar sua reprodução, assim segundo o autor a agricultura familiar sempre ocupou um segundo plano na sociedade nacional. (WANDERLEY, 1995, p.13).

Para se falar em histórico fundiário brasileiro, é preciso mensurar como bem dispõe LEFEBVRE (2001), que sempre existiram excludentes voltadas para a terra, sejam elas decorrentes dos índios que possuíam uma visão sagrada de suas propriedades, a colonização pelos portugueses de condão extrativista e de exploração visando apenas retirar tudo o que o meio ambiente poderia oferecer se esquecendo das questões de preservação e recuperação, visando apenas o lucro imediato e rápido, e por último como um “produto” de alto valor econômico, sendo atribuídas condições por meio de troca e utilização.

Assim, analisando o histórico colonial do Brasil, percebesse como marco inicial o Tratado de Tordesilhas<sup>1</sup>, onde as duas maiores potências acordaram que as terras descobertas no novo mundo passariam à titularidade de quem as descobrisse, conforme a estipulação de uma linha imaginária que continha os seguintes aspectos: do Polo Ártico ao Polo Antártico, distante 370 léguas das ilhas de Cabo Verde, em direção ao Poente, as terras que fossem encontradas à direita daquela linha imaginária seriam de propriedade de Portugal, já as que se localizassem a esquerda da mesma linha, seriam de propriedade espanhola.

Em 1500, de acordo com o convencionado em Tordesilhas, foi confirmada a descoberta do Brasil, seguida de sua ocupação, ainda que provisória e parcial; marcada no dia 01 de maio pela fixação de uma cruz e a celebração de uma missa (MARQUES, 2007, p. 23).

A colonização do Brasil foi iniciada por Martim Afonso de Sousa, com a utilização do instituto das sesmarias (MARQUES, 2007, p. 23). O foco do instituto era povoar extensas áreas, a maneira encontrada de fazê-lo era pela distribuição de terras que tinha como contrapartida a obrigação de cultivo e moradia (CAETANO, 1980, p. 12).

No entanto, era contraditória a situação, pois existia uma abundância de terras e uma escassez de mão de obra, provocada, sobretudo, pelas guerras e pela Peste Negra que reduziu consideravelmente a população da Europa (CAETANO, 1980, p. 12).

A Resolução de nº. 76 do Príncipe Regente de 17 de julho de 1822, em decorrência da reclamação de um lavrador, Manoel José dos Reis<sup>2</sup>, extinguiu o sistema de sesmarias. A partir de então vislumbrou a possibilidade de a ocupação, a posse, ser considerada um instituto autônomo, porém apenas os homens livres (MELO, 2010, p. 18 e 19).

Com o fim do instituto de sesmarias em 1822, nossas terras necessitavam de uma regularização e o governo tinha tal consciência, tanto que expediu avisos em 06 de junho e 08 de julho de 1842, solicitando à Secção dos Negócios do Império do Conselho do Estado que formulasse uma proposta para reforma legislativa do instituto de sesmarias (LIMA, 2002, p. 63).

---

<sup>1</sup> Assinado em 07 de junho de 1494, por D. João, rei de Portugal e por D. Fernando e D. Isabel, reis da Espanha.

<sup>2</sup> Manoel José dos Reis, argumentou, junto a Dom Pedro I, que uma sesmaria fora outorgada sobre uma terra por ele ocupada há mais de vinte anos (MELO, 2008, pp. 18 e 19).



No mesmo ano em que se extinguiu o tráfico negreiro por meio da Lei Eusébio de Queiroz (Lei nº. 581/1850), a Lei de Terras – 601/1850, concedeu a terra a proporção de mercadoria, passível de aquisição apenas por já proprietários ou ex-sesmeiros, jamais os futuros escravos libertos.<sup>3</sup>

A Lei de Terras, era taxativa ao determinar que a obtenção de novas terras ocorresse somente por intermédio da compra e não mais da investidura de posses. É o que se extrai de seu texto promulgado em 18 de setembro de 1850: “Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra. ”

Com o início do sistema de privatização da terra, seu acesso foi dificultado àqueles com menor poder aquisitivo; o que foi porta aberta para o surgimento de uma nova estrutura hierárquica social centrada no grande latifundiário, alcunhado de “coronel” que deteve o poder na República Velha no Brasil até a Revolução de 1930.

Portanto, a partir de 1850, a terra no país, pela primeira vez passa a ser considerada mercadoria. Vale ressaltar que o período é marcado pela ampliação do mercado e inserção do sistema capitalista no Brasil.

Com relação àquelas terras já possuídas, era determinado, pela norma, que fossem demarcadas e medidas para então serem expedidos os respectivos títulos legítimos de propriedade. Em 1854, foi criada a Repartição Geral das Terras Públicas, órgão responsável para fazer o registro e a revalidação das terras já possuídas, assim como fiscalizar, medir, descrever e distribuir as terras devolutas.

Ocorre que a Lei Terras não impôs limites às grandes propriedades, pois excluiu o imposto cobrado sobre imóveis rurais e permitiu que as posses fossem regulamentadas por moradia habitual do respectivo posseiro ou de seu representante.

Estas determinações por não exigirem que fosse comprovada a relação de fato do proprietário com a terra por intermédio de uma morada permanente, colaboraram para o aumento do número de latifúndios no país e a disputa acirrada pelo poder sobre as terras que garantiam status e prestígio.

O governo apresentava claramente um interesse de dificultar que pessoas menos favorecidas financeiramente se tornassem proprietários pela simples ocupação das terras, pois recusava a legitimação de posses de subsistência. Para Carlos Marés, tal dificuldade era justificada de forma clara, pois:

---

<sup>3</sup> A extinção da escravatura só viria quase quatro décadas depois.

As elites dominantes tinham dois problemas em relação às terras devolutas. Por um lado, já se fazia insuportável a manutenção da escravatura e a libertação estava a caminho. Isto significaria tornar trabalhadores livres uma leva enorme de escravos que iria preferir ser camponês, proporcionando uma marcha para os campos desocupados e uma fuga de mão de obra disponível. Por outro lado, os imigrantes pobres da Europa e Ásia já começam a chegar e também iriam preferir buscar terras próprias para trabalhar (MARES, 2003, p. 71)

Apesar da Lei Terras ter a finalidade de resolver o problema fundiário brasileiro, o que se observou, por um lado, foi o aumento do patrimônio dos grandes latifundiários e, por outro, a geração de impedimentos para que o pequeno possuidor alcançasse a legitimação de suas posses, com a conseqüente migração desordenada para as cidades em busca de melhores condições de vida.

Nesse parâmetro, a Lei terras não atingiu seu principal objetivo que era o de democratizar a propriedade no Brasil, pois este conjunto de fatores acabou por estimular a grilagem de terras por parte das oligarquias agrárias.

Lima Lopes afirma que a Lei nº 601, “não trouxe a democratização da terra brasileira, mas seu cerceamento, isto é, o estabelecimento do sistema de propriedade em evolução, exclusiva e mercantil (LIMA, 2002, p. 359). Assim, se iniciou a divisão social fundiária brasileira entre os não proprietários e os proprietários de terras.

A não delimitação precisa das posses, o apossamento de terras além do que a lei permitia e o impedimento na demarcação das terras devolutas por pressão dos grandes possuidores eram fatores que justificavam tal cerceamento.

Por outro lado, os pequenos possuidores eram expulsos de suas terras e não tinham outra saída a não ser vagar pelo território brasileiro em busca de novas ocupações. Esse cenário perdurou por todo o século XX em demonstrações de extrema violência em certas regiões do país.

A influência internacional alterou a dinâmica social nacional que não mais se adaptava ao velho sistema imperial. Crescia a necessidade de modernizar a política nacional. Assim, em 1891 com a Proclamação da República, surge a primeira Constituição promulgada do Brasil.

A “Constituição da Republica dos Estados Unidos do Brazil”, fortaleceu a concentração fundiária na medida em que proibiu os trabalhadores o acesso à terra pela limitação de compra. Também, não contemplou totalmente as expectativas do capitalismo industrial que tinha intenções de alcançar uma transformação na estrutura agrária para ampliação do mercado consumidor (SEBASTIÃO, 2003, p. 45).

Rui Barbosa, que buscava a inserção de uma política moderna dentro da perspectiva do desenvolvimento capitalista propunha que fosse feita uma previa compensação direta ou indireta aos escravos.

Sua proposta consistia em contemplar os escravos com lotes de terras na quantidade que fosse suficiente para inseri-los na sociedade como produtores, assim como, criar meios para educação e evolução destes escravos. Fazia parte de sua proposta, também, a criação do Banco Hipotecário Nacional, que era anseio dos reformistas liberais, cuja finalidade era constituir a propriedade hipotecável da terra, tendo como molde o sistema americano (SANTOS, 2007, p. 46).

A partir desse momento, começaria a se cobrar impostos territoriais, o que consistiria na ruptura com o sistema agrário implantado no país até então. Desta forma o desenvolvimento agrário seria baseado na propriedade familiar o que representaria uma verdadeira democratização da terra (SANTOS, 2007, p. 46).

Porém, sua proposta não alcançou êxito, pois quebrava totalmente o paradigma do desenvolvimento agrário, baseado nas grandes propriedades; ademais, o meio agrário não estava preparado para receber a modernização, até mesmo os setores mais modernos localizados no oeste paulista.

As propostas de Rui Barbosa de tornar comum o acesso à terra, a criação de impostos e de um cadastro de imóveis era uma ameaça aos grandes latifundiários, assim, tornou-se insustentável sua permanência no governo. Com sua saída era mantida a hegemonia dos latifundiários advinda da República Velha.

A implementação deste projeto exigia a criação do Registro Geral de Terras. O registro seria formado pela extensão da área e as benfeitorias, com a finalidade desta terra servir como garantia para o empréstimo.

Com a aceleração do capitalismo, a mão de obra negra acabou para aqueles ligados ao setor urbano, sendo aproveitada, e estes foram paulatinamente se inserindo no estilo de vida do branco, mas com restrições e preconceitos.

Já para os que se mantiveram no campo, que era a grande maioria, não restou saída a não ser adotar estratégias de sobrevivência como a de permanecerem em comunidades que geralmente se estabeleciam em terras devolutas ou terras particulares isoladas e abandonadas pelos brancos (SANTOS, 2007, p. 49).

Após um longo período de ocupações desordenadas, tanto do campo quanto das cidades, a Constituição Federal de 1988, apresentou de forma clara em seu artigo 184 a necessidade de modificar a estrutura fundiária do país, ao passo que trouxe a possibilidade

de a reforma agrária deve realizar-se mediante desapropriação de imóveis rurais que descumpram a função social da propriedade, ou por destinação de terras públicas devolutas.

Nessa perspectiva, analisando o histórico fundiário brasileiro, é possível constatar a existência de uma política extrativista de exploração. É nítido que vários e graves entraves de terras no país se remontam ao período colonial, conforme foi demonstrado, inclusive decorrentes da implantação do regime de sesmarias.

Assim a partir de tal análise, a Lei 13.465/2017 seria, pois, uma política pública que visa acabar com um longo período de problemas sociais visando concretizar o direito à moradia, a regularização de ocupações clandestinas, dentre outras medidas propostas?

## **2- Regularização fundiária e o direito à moradia sob a perspectiva da Lei 13.465/2017**

O direito social a moradia, figura de forma expressa como direito social no artigo 6º caput da Constituição Federal de 1988, vejamos:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Existe uma estreita e nítida ligação entre o direito à moradia e o princípio da dignidade da pessoa humana, tendo em vista o binômio necessidade utilidade para fruir de uma vida digna, vejamos:

Por outro lado, [é] útil lembrar que a intensidade da vinculação entre a dignidade da pessoa humana e os direitos sociais é diretamente proporcional em relação à importância destes para a efetiva fruição de uma vida com dignidade, o que, por sua vez, não afasta a constatação elementar de que as condições de vida e os requisitos para uma vida com dignidade constituam dados variáveis de acordo com cada sociedade e em cada época. Nesta perspectiva, talvez seja ao direito à moradia – bem mais do que ao direito de propriedade que melhor se ajusta a conhecida frase de HEGEL, ao sustentar numa tradução livre que a propriedade constitui (também) o espaço de liberdade da pessoa (Sphäre ihrer Freiheit). De fato, sem um lugar adequado para proteger a si próprio e a sua família contra as intempéries, sem um local para gozar de sua intimidade e privacidade, enfim, de um espaço essencial para viver com um mínimo de saúde e bem estar, certamente a pessoa não terá assegurada a sua dignidade, aliás, a depender das circunstâncias, por vezes não terá sequer assegurado o direito à própria existência física, e, portanto, o seu direito à vida. Aliás, não é por outra razão que o direito à moradia, tem sido incluído até mesmo no elenco dos assim designados direitos de subsistência, como expressão mínima do

próprio direito à vida e, nesta perspectiva (bem como a função de sua vinculação com a dignidade da pessoa humana) é sustentada a sua inclusão no rol dos direitos de personalidade (SARLET, 2011, p. 696).

Seria, pois, o direito constitucional a moradia o meio de que o indivíduo dispõe de proteger a si próprio e toda sua família contra as “turbulências” diárias, sendo uma forma de subsistência e dignidade.

Por meio de tal perspectiva, é preciso compreender a regularização fundiária como política de habitual social, sob a perspectiva da função social da propriedade, visando garantir a população, sobretudo de baixa renda o exercício do direito fundamental à moradia.

Apesar de a Constituição atribuir um caráter de direito social à moradia, está por sua vez não apresenta quaisquer definições sobre moradia, nem mesmo os meios à serem adotados pelo poder pública para concretizar tal prospecção. Assim, as normas de cunho internacional assumem especial importância como instrumento de amparo ao Poder Público, para inibir o retrocesso.

A Declaração sobre Assentamentos Humanos de 1976 e a Declaração de Istambul, de 1996, estão entre os principais documentos produzidos pela ONU, que abordam o tema inerente a moradia, e servem de amparo a aplicação da legislação nacional, vejamos:

Nós reafirmamos nosso compromisso com a total e progressiva realização do direito a moradias adequadas, conforme estabelecido em instrumentos internacionais. Com essa finalidade, deveremos procurar a participação dos nossos parceiros públicos, privados e não-governamentais, em todos os níveis, para a garantia legal de posse, proteção contra discriminação e igual acesso a moradias adequadas, a custos acessíveis, para todas as pessoas e suas famílias.(DECLARAÇÃO DE INSTAMBUL, 1996)

Assim, ao falar em necessidade de políticas públicas para investimento constitucional na reforma agrária é necessário interligar os preceitos internacionais apresentados pela ONU de “igual acesso a moradias adequadas, a custo acessível para todas as pessoas e suas famílias”, assim como aos anseios constitucionais descritos no artigo 187, VIII da Constituição Federal de 1988, a qual relaciona também a política agrícola ao direito à moradia,

A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:

VIII - a habitação para o trabalhador rural.

§ 2º - Serão compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária.

A principal problemática para cumprimento e efetivação dos anseios inerentes ao direito à moradia, segundo o Relator Especial da ONU para moradia adequada de 2000 a 2008, MILOON KOTHARI, é a visibilidade conferida à terra desde a implantação da Lei de terras em 1850, a de mercadoria, e não como produto garantidor de direitos humanos.

67. A terra constitui o principal ativo que permite aos pobres das zonas rurais assegurar sua subsistência. Sem embargo, estima-se que, de todas as terras do mundo em mãos privadas, quase três quartos estão controladas por apenas 2,5% de todos os proprietários. Milhões de famílias, mesmo que trabalhem a terra, não têm sua propriedade, e se consideram camponeses Sem-terra. Em média, 71,6% das famílias rurais na África, América Latina e Ásia Oriental e Ocidental (exceto China) carecem de terra ou têm muito pouca. 68. A terra desempenha ainda um papel essencial na vinculação estrutural entre os problemas da habitação rural e da habitação urbana. A despeito de a migração para as zonas urbanas estar em aumento, não se abordam as causas subjacentes a esse fenômeno. Essa migração geralmente não é voluntária, mas o resultado da extrema pobreza rural como consequência da carência de terra; a insegurança da posse da terra; a utilização da terra para outros fins; a perda dos meios de subsistência por não ter se dado prioridade à reforma agrária ou por não se haverem promovido as infraestruturas rurais; os deslocamentos provocados por projetos de desenvolvimento; as moradas de ínfima qualidade; ou a utilização de terras de cultivo para usos industriais. A falta de reconhecimento legal do direito à terra contribui para essas situações. Nas cidades, impede-se a esses migrantes, com frequência, acesso a moradia adequada e se os obriga a viver em bairros de casebres e outros assentamentos improvisados que se caracterizam pela insegurança e condições de vida inadequadas. 69. As desigualdades na propriedade das terras e a carência de terras geram uma série de problemas inter-relacionados: desde moradias inadequadas até a falta de opções de subsistência, a má saúde, a fome e a insegurança alimentar, ou a pobreza extrema.

Portanto, assim como se extrai dos outros direitos fundamentais, existe na reforma agrária dimensões de aspecto subjetivo, tais como o direito à moradia e consequentemente a dignidade da pessoa humana e aspecto objetivo, os quais são circunstâncias definidas para o estado brasileiro, visando a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, diminuindo as desigualdades sociais.

O artigo 188 da Constituição Federal estabelece que “a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária”. Assim, com a instituição da Carta Magna, se assegurou a democratização do acesso à terra, por meio de uma destinação de terras públicas e devolutas que não prejudique a população do campo em relação ao direito à moradia.

Contudo, em que pese os anseios Constitucionais sobre a regularização fundiária como preceito de garantia à moradia e a democratização do acesso à terra, muito pouco foi feito. Assim, os institutos atravessaram séculos até aqui, literalmente, sem soluções de todo satisfatórias.

Para falar em regularização fundiária é necessário estabelecer um conceito. Assim, na visão de Ligia Melo (2008, p 184):

O programa de regularização tem por objetivo promover, concomitantemente, a integração socio espacial das áreas ocupadas pela população de baixa renda e a segurança jurídica da posse de seus habitantes. Porém, não há possibilidade de ver esse processo curativo dar certo sem que haja a articulação de várias ações públicas dirigidas a seus ocupantes, o que inclui uma política social forte, incluída a de geração de renda. (...) um conjunto de medidas que induzam ao desenvolvimento socioeconômico, que interrompa o ciclo de exclusão social.

Nessa perspectiva, objetivando atribuir efetividade as regularizações fundiárias rurais e urbanas, dentre outras medidas, em junho de 2017 entrou em vigor a Lei 13.465/2017, a qual decorreu de conversão da Medida Provisória 759, de dezembro de 2016, segundo sua ementa, a lei apresenta os seguintes termos em seu artigo 1º:

Esta Lei 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; e dá outras providências.

Dentre as principais medidas trazidas pela Lei 13.465/2017, está a transferência de bens públicos para sujeitos que já se encontram estabelecidos e consolidados nos imóveis que até então não atendiam aos anseios sociais a que se destinam.

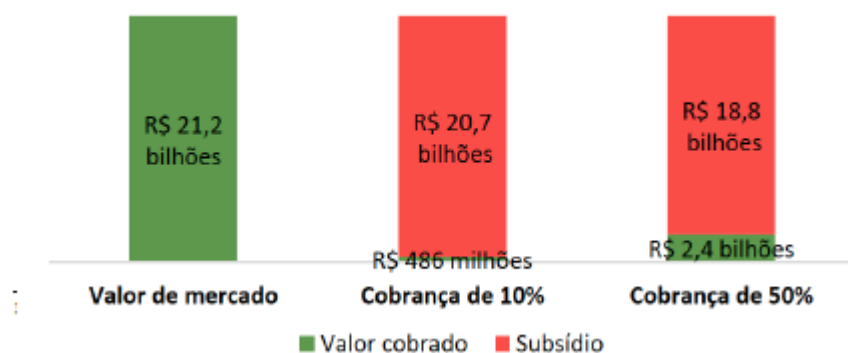
Dentre os vários aspectos trazidos pela Lei 13.465/2017, o presente artigo se restringirá aos aspectos inerentes a regularização fundiária, para tanto, foi dada nova redação ao artigo 17 da Lei 8.629/93 a qual dispõe sobre regulamentação dos dispositivos constitucionais inerentes à reforma agrária, permitindo venda de terras públicas a preço “entre 10% e 50% do valor mínimo da pauta de valor da terra nua para fins de titulação e regularização fundiária elaborada pelo Incra”.

Contudo, tal medida se apresenta eficaz para atender aos anseios da regularização fundiária brasileira, ou estaríamos diante de um grande prejuízo com impactos irreversíveis a estrutura fundiária em todo território nacional?

A lei 13.465/2017, seria capaz de atender aos anseios presentes no artigo 188 da Constituição Federal?

Tendo como parâmetro também o ponto em questão, foi proposta pelo Procurador Rodrigo Janot, ADI nº. 5771 a qual contesta a integralidade da Lei 13.465/2017, e em se tratando dos pontos inerentes a regularização fundiária, afirma que a lei vem autorizar “transferência em massa de bens públicos para pessoas de média e alta renda, visando a satisfação de interesses particulares, em claro prejuízo à população mais necessitada, o que causará grave e irreversível impacto na estrutura fundiária em todo território nacional”.

Como embasamento legal a ADI nº. 5771, apresentou dados fundados nos preceitos do artigo 17 da Lei 8.629/93 a qual considerou as diferenças do valor médio de mercado dos imóveis e o valor cobrado com base nos parâmetros legais, vejamos:



Fonte: ADI 5771

Portanto, segundo os embasamentos do Sr. Procurador baseados nos dados do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON), caso a diferença cobrada entre as terras fossem de 50% estaríamos diante de uma perda de R\$ 2,4 bilhões e no caso de 10%, o valor seria R\$ 486 milhões.

Segundo fundamentação apresentada pelo Sr. Procurador Rodrigo Janot, a aplicabilidade da Lei 13.465/2017, seria pois uma “privatização em massa de bens públicos”, vejamos:

A privatização em massa de bens públicos operada pela Lei 13.465/2017 – cuja destinação deveria satisfazer, nos termos do art. 188 da CR, a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária, tem o efeito perverso de indicar que a estrutura fundiária brasileira, há séculos profundamente desigual, conta com o aparato estatal para sua manutenção (BRASIL, ADI 5771)



Ora, considerando que até então todas as áreas encontravam-se ocupadas, sem qualquer destinação, mesmo diante dessa suposta perda, não se vislumbra uma possibilidade de conferir uma regularização fundiária, garantir a moradia, e ainda arrecadar fundos e tributos ao Estado?

Como bem-dispõe o § 4º do artigo 17 da Lei nº. 8.629/93, o “Regulamento disporá sobre as condições e a forma de outorga dos títulos de domínio e da CDRU aos beneficiários dos projetos de assentamento do Programa Nacional de Reforma Agrária”.

Assim, ao contrário do que se verifica o novo modelo visa tão somente aperfeiçoar os meios até então já adotados, suprimindo entraves e simplificando a titulação de lotes em assentamentos e de posses em áreas rurais e urbanas no território nacional.

Em entrevista concedida, o presidente do Incra, Leonardo Góes ressalta que a Lei “simplifica procedimentos, traz mais segurança jurídica, publicidade e clareza nos processos de seleção e permanência dos agricultores familiares nos assentamentos, sem abrir mão de exigências e controles.” Ele destaca ainda que as iniciativas fortalecem a atuação do Incra e corrigem distorções da política (INCRA, 2016).

Assim, além do desenvolvimento no campo, a regularização de terras em áreas públicas é uma forma de simplificar o acesso ao título de domínio, a liberação de créditos, e conseqüentemente as demais políticas públicas de incentivo e promoção da agricultura familiar.

Vale ainda mencionar, segundo informações fornecidas pelo INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (2016), o beneficiário da regularização fundiária rural é constituído, essencialmente de pequenos produtores, em sua maioria titulares em propriedades de até um módulo fiscal:

Após oito anos de efetivo trabalho, o “Terra Legal”, apresenta o real perfil dos seus beneficiários, 97% (21.083) ocupando áreas com até 4 módulos fiscais. De acordo com o estudo apresentado no Seminário Internacional de Governança Fundiária da Universidade Estadual de Campinas- UNICAMP, em 2016m o perfil do beneficiário do programa Terra Legal pé predominantemente de agricultores familiares. Na Amazônia, em média, um módulo discal representa 76 hectares, os dados do programa confirmam que 97,3% ocupam áreas de até 4 módulos fiscais. Sendo ainda mais preciso, 73,9% são ocupantes de áreas de até um módulo fiscal que conforme previsto na legislação em vigor as terras da União eram regularizadas em forma gratuita.

Desse modo, como bem demonstrou (SARLET, 2011, 697), existe um caráter social da regularização fundiária rural, não há, portanto, que se considerar os preceitos

apontados em sede de ADI de que o interesse coletivo estaria sendo afrontado pela “suposta perda de valores de mercado dos imóveis”, uma vez que os objetivos principais não visam apenas lucro e sim garantia de dignidade humana.

Assim, por meio de dados apresentados pelo INCRA, é possível perceber que as alterações em relação a regularização fundiária, não representa um retrocesso, e sim um avanço no que tange o acesso ao direito à moradia e a redução das desigualdades sociais, atingindo pequenos produtores que utilizam a terra para seu sustento e ali estabelecem sua moradia.

## **Conclusão**

Ao se levantar como hipótese geral da pesquisa: os instrumentos da Lei 13.465/2017 como mecanismos facilitadores, que visam inibir entraves e burocracias para conceder o título como meios de promoção da dignidade humana e formas garantidoras maior fonte de renda por meio de programas ligados a agricultura familiar e a moradia, estaríamos diante de uma premissa verdadeira.

Assim, a partir de tal perspectiva foi possível observar que além do desenvolvimento no campo, a regularização de terras em áreas públicas é uma forma de simplificar o acesso ao título de domínio, a liberação de créditos, e conseqüentemente as demais políticas públicas de incentivo e promoção da agricultura familiar.

Ora, a dignidade social e o interesse da maioria estariam pois garantidos caso efetivamente os anseios da regularização fundiária fossem efetivamente cumpridos conforme propõe o ordenamento.

Por fim, vale mencionar a existência de caráter social da regularização fundiária rural aos moldes trazidos pela Lei 13.465/2017, não existindo motivos plausíveis e empíricos que justifiquem a fundamentação trazida pelo Procurador Geral em sede de ADI, uma vez que os objetivos principais não visam apenas lucro e sim garantia de dignidade humana, conferindo assim, outro aspecto além do mercadológico a terra.

## Referências Bibliográficas

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em 22 maio 2018.

\_\_\_\_\_. ADI 5771, **Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a Lei 13.465/2017**. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>>. Acesso em 10 de maio de 2018.

\_\_\_\_\_. Lei 13.465/2017. **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**. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica>. Acesso em: 10 de maio. De 2018.

\_\_\_\_\_. Lei 8629/1993. **Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal**. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica>. Acesso em: 10 de maio. De 2018.

CAETANO, Marcelo. **As Sesmarias no Direito Luso- Brasileiro**. Revista Estudos de Direito Brasileiro e Português. 1980.

DINIZ, José A. F. **Geografia da Agricultura**. São Paulo: Difel, 1984.

DECLARAÇÃO DE INSTAMBUL, 1996, disponível em <<http://pfdc.pgr.mpf.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/moradia-adequada/declaracoes/declaracao-de-istambul-sobre-assentamentos-humanos>>, Acesso em 08 de Abril de 2018.

INCRA, **Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Terra Legal**. 2016, disponível em < <http://www.incra.gov.br/terra-legal-moderniza-gestao-de-areas-federais-na-amazonia-legal>> Acesso em 07 de Abril de 2018.

LEFEBVRE, Henri. **Le droit a la ville**. Trad. Rubens Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LIMA LOPES, José Reinaldo de. **O Direito na História**. 2002.

LIMA, Ruy Cirne. **Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas**. 2002.

MARÉS, Carlos Frederico. **A Função Social da Terra**. 2003.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. 2007.

MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. São Paulo: Hucitec, 1979.

MELO, Lígia. **Direito à Moradia no Brasil: Política urbana e acesso por meio da regularização fundiária**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MULLER, Geraldo, **Complexo agroindustrial e a modernização agrária**. São Paulo. Mussite/Educ, 1989.

SANTOS, Gilda Diniz dos. **Uma contribuição para execução da regularização das terras de comunidades remanescentes de quilombos**. In Revista de Direito Agrário MDA. 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

SEBASTIÃO P. **Acampamento Gualter: roça boa, vida nova. , A caminho da Reforma Agrária.2003**.

WANDERLEY, M de N.B. **O camponês um trabalhador para o capital**. Cadernos de Difusão de Tecnologia , Brasília. Embrapa, v.2,n1. Jan/abr 1985.