

**FACULDADE DE DIREITO DE VITÓRIA
MESTRADO EM DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS**

LEILY VANEIA MEDEIROS DORNELAS

**A EFICÁCIA JURÍDICA E SOCIAL DO DIREITO FUNDAMENTAL DE
PROPRIEDADE: UMA ANÁLISE A PARTIR DO VIÉS DO MÓDULO RURAL**

VITÓRIA
2020

LEILY VANEIA MEDEIROS DORNELAS

**A EFICÁCIA JURÍDICA E SOCIAL DO DIREITO FUNDAMENTAL DE
PROPRIEDADE: UMA ANÁLISE A PARTIR DO VIÉS DO MÓDULO RURAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória – FDV, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Professora Doutora Elda Coelho de Azevedo Bussinger.

VITÓRIA
2020

LEILY VANEIA MEDEIROS DORNELAS

**A EFICÁCIA JURÍDICA E SOCIAL DO DIREITO FUNDAMENTAL DE
PROPRIEDADE: UMA ANÁLISE A PARTIR DO VIÉS DO MÓDULO RURAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória – FDV, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Professora Doutora Elda Coelho de Azevedo Bussinger.

Vitória, ____ de _____ de 2020.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Elda Coelho de Azevedo Bussinger
Faculdade de Direito de Vitória – FDV
Orientadora

Prof.^a Dr.^a Paula Castello Miguel
Faculdade de Direito de Vitória – FDV

Prof. Dr. Ricardo Goretti Santos
Faculdade de Direito de Vitória – FDV

Prof.^a Dr.^a Marta Zorzal e Silva
Universidade Federal do Espírito Santo – UFES

Prof. Dr. Aloísio Krohling
Professor aposentado

Às porções do meu ser Marcelo, Nicolás e Sara:
portos infinitos de forças
quando a única alternativa
é o recomeço e a reinvenção.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por tudo e sempre. Meu alçar em momentos em que não vejo braços à volta ou em que são insuficientes.

À família do lar, Marcelo, Sara, Nicolás e, agora, Roberta, por neles estar a razão do meu existir.

À família, minha sanguínea, excepcional mãe, essenciais irmãos – Wallace e Cleydson – e suas amadas Fernanda e Juliana.

À minha família de afins, a quem aprendi a amar com a força do sangue, Cici (“a sogra”) e as cunhadas – Marcia, Dora e Lena.

À Professora Doutora Elda Coelho de Azevedo Bussinger, sem a qual nada chegaria até aqui – muito obrigada.

Ao Professor Doutor Aloísio Krohling, pela ajuda incondicionada.

Ao meu saudoso amigo, William Couto Gonçalves (*in memoriam*), de quem descobri que, acima pressupostos a serem buscado sem, por certo, chegar a um termo, há uma razão divina que subjaz.

Às minhas amigas de sempre, Larissa e Luciana, que, em nada, afastam-se de mim.

À Thais e ao Thiago F. Gonçalves, por me ajudaram em tempos necessários.

À Valdeciliana, por aceitar a enfadonha correção em tempo de sobejamento laboral, meu muito obrigada.

Aos colegas e amigos Ricardo e Tamara, por nortear e consolidarem o tema em diálogos não circunscritos ao findar dos dias.

Ao Higor, pelas considerações no decorrer do caminho.

A tantos outros que, no ajudar ou no dificultar, contribuíram para o amadurecer.

Segue o teu destino,
Rega as tuas plantas,
Ama as tuas rosas.
O resto é a sombra
De árvores alheias.
(Fernando Pessoa)

RESUMO

O sistema registral imobiliário brasileiro existe para regularizar a propriedade. Mas Estatuto da Terra, Lei 4.504/64, proíbe o fracionamento mínimo da propriedade rural abaixo do “módulo rural”, sob pena de responsabilidade criminal, civil e penal dos registradores. Tal vedação ao registro imobiliário de área menor que o módulo rural traz consequências que dificultam não só o direito de propriedade, mas também dificulta o acesso ao Sistema Nacional de Crédito Rural. Ademais, ofende promove a ineficácia jurídica e social em relação à pequena propriedade agrária e inibe a função social da propriedade rural. Por isso, este estudo visa discutir se o Estatuto da Terra – Lei nº 4.504/1964 –, na forma como dispõe sobre o instituto do “módulo rural”, perpetua a dificuldade histórica de acesso a um sistema registral pelo pequeno produtor rural que lhe garanta, com eficácia jurídica e social, o direito fundamental de propriedade, amoldado pela função social, previsto na Constituição Federal de 1988. Para tanto, o estudo pauta-se pelo fio condutor das análises histórico-dialéticas de Eric J. Hobsbawm, no ponto em que relata as transformações históricas ocorridas no cenário das propriedades rurais e na agricultura após as Revoluções Francesa e Industrial, bem como de Caio Prado Jr, ao aludir ao cenário brasileiro. Ademais, acolhe algumas abordagens do antropogeógrafo Friedrich Ratzel; do cientista político Luiz Carlos Bresser-Pereira e dos constitucionalistas Ingo W. Sarlet, José Afonso da Silva e Luiz Roberto Barroso. Além disso, aborda as normas essenciais que tratam acerca da propriedade rural, com destaque para a Lei nº 4.504/1964. Com efeito, este trabalho traça um panorama histórico mundial e brasileiro da aquisição da propriedade rural no Brasil, respectivamente tendo como parâmetros as doutrinas de Eric. J. Hobsbawm e Caio Prado Jr. Apresenta ainda o tratamento dado ao denominado módulo rural na vigência da legislação notarial e registral brasileira. Analisa, também, se o Estatuto da Terra, concebido no contexto histórico do início do século XX, mas editado em 1964, compromete a produção de eficácia jurídica e social em relação ao direito de propriedade do pequeno produtor rural, à luz da Constituição Federal de 1988. Mostra ainda algumas externalidades negativas advindas da perspectiva restritiva acerca do módulo rural – tanto do viés da segurança alimentar, quanto do crédito rural, bem como a desorganização do espaço urbano e rural. Tais externalidades negativas coíbem o efetivo acesso do

pequeno produtor rural ao fôlio registral, assim como gera dano social, pois tais propriedades são mantidas na ilegalidade. É evidente o descompasso das disposições legais positivistas com o mundo contemporâneo, em que há estudos de tecnológicos avançados, próprios do mundo virtual, que podem ressignificar o conceito atual de delimitação do solo e de produtividade.

Palavras-chave: Módulo Rural; Registro Imobiliário; Escritura Pública; Estatuto da Terra; Tokenização.

ABSTRACT

The Brazilian real estate registry system exists to regularize ownership. But the Land Statute, Law 4.504 / 64, prohibits the minimum fractioning of rural property below the “rural module”, under penalty of criminal, civil and criminal liability of the registrars. Such a prohibition against real estate registration of an area smaller than the rural module has consequences that hinder not only the right to property, but also hamper access to the National Rural Credit System. In addition, it offends promotes legal and social inefficiency in relation to small agrarian property and inhibits the social function of rural property. For this reason, this study aims to discuss whether the Land Statute - Law No. 4.504 / 1964 -, as it provides for the “rural module” institute, perpetuates the historical difficulty of access to a registration system by the small rural producer that guarantees it , with legal and social effectiveness, the fundamental right of property, shaped by the social function, foreseen in the Federal Constitution of 1988. For this purpose, the study is guided by Eric J. Hobsbawm's historical-dialectical analysis, at the point where it reports the historical transformations that occurred in the scenario of rural properties and agriculture after the French and Industrial Revolutions, as well as that of Caio Prado Jr, alluding to the Brazilian scene. In addition, it welcomes some approaches by the anthropogeographer Friedrich Ratzel; political scientist Luiz Carlos Bresser-Pereira and constitutionalists Ingo W. Sarlet, José Afonso da Silva and Luiz Roberto Barroso. In addition, it addresses the essential rules dealing with rural property, with emphasis on Law No. 4.504 / 1964. In effect, this work traces a world and Brazilian historical panorama of the acquisition of rural property in Brazil, respectively taking Eric's doctrines as parameters. J. Hobsbawm and Caio Prado Jr. It also presents the treatment given to the so-called rural module under Brazilian notary and registration legislation. It also analyzes whether the Land Statute, conceived in the historical context of the beginning of the twentieth century, but edited in 1964, compromises the production of legal and social effectiveness in relation to the property rights of small rural producers, in the light of the Federal Constitution of 1988. It also shows some negative externalities arising from the restrictive perspective on the rural module - both from the perspective of food security and from rural credit, as well as the disorganization of urban and rural space. Such negative externalities impede the effective access of the small rural

producer to the registration folio, as well as generating social damage, since such properties are kept illegal. It is evident that the positivist legal provisions are out of step with the contemporary world, in which there are studies of advanced technologies, typical of the virtual world, which may give new meaning to the current concept of soil delimitation and productivity.

Keywords: Rural Module; Real Estate Registration; Public Deed; Land Statute; Tokenization.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 A (IN)FORMALIDADE DA PEQUENA PROPRIEDADE RURAL: UMA HERANÇA HISTÓRICA DO CONTEXTO MUNDIAL E DO BRASILEIRO	25
...	
1.1 A PROPRIEDADE RURAL, APÓS AS REVOLUÇÕES FRANCESA E INDUSTRIAL: A PERSPECTIVA HISTÓRICA DE ERIC J. HOBSBAWM	27
....	
1.2 TERRAS RURAIS NO BRASIL UMA REPETIÇÃO DO CONTEXTO MUNDIAL: A HISTÓRICA (DES)LEGALIZAÇÃO DA GRANDE PROPRIEDADE RURAL E EXCLUSÃO DA PEQUENA	34
.....	
1.2.1 As capitâneas hereditárias e a repartição das terras rurais brasileiras por meio do sistema de sesmarias: só para os amigos do rei	35
1.2.2 A suspensão das sesmarias: o silêncio da Constituição do Império de 1822 sobre as terras rurais	38
.....	
1.2.3 A Lei de Terras de 1850: (in)exitoso esforço para legalização da propriedade rural	40
1.2.4 A terra rural a ermo: da Constituição Republicana de 1889 até o Estatuto da Terra de 1964	43
.....	
2 OS LIMITES REGISTRAS DA PROPRIEDADE RURAL NO TEMPO PRESENTE: AS RAÍZES HISTÓRICAS NAS LEIS DO ESTADO MODERNO	46
2.1 IMÓVEL RURAL E URBANO: LEGISLAÇÕES E DEFINIÇÕES PRÓPRIAS	54
2.2 A PEQUENA PROPRIEDADE RURAL NO ESTATUTO DA TERRA (LEI 4.504/1964) E O DIMENSIONAMENTO DE ACORDO COM O	

MÓDULO RURAL: UM RESQUÍCIO DO PASSADO A SUJEITAR O PRESENTE	57
2.3 ALGUMAS DISTINÇÕES E INTERLIGAÇÕES: MÓDULO RURAL, MÓDULO DE EXPLORAÇÃO INDEFINIDA, MÓDULO FISCAL	61
2.4 REGISTROS PÚBLICOS: UM HISTÓRICO PROCESSO (DES)CONTÍNUO EM BUSCA DA LEGALIZAÇÃO DA PROPRIEDADE RURAL	67
2.5 OS CADASTROS COMO RELAÇÃO DE COMPLEMENTAÇÃO AO REGISTRO IMOBILIÁRIO	72
2.5.1 O cadastro nacional de imóveis rurais no INCRA: uma tentativa, em 2001, para dimensionar as terras rurais no Brasil ainda em processo de efetivação	74
2.5.2 O Cadastro Ambiental Rural (CAR): a utilização do georreferenciamento para unificação das informações ambientais dos imóveis rurais	76
.....	
3 EFEITOS HISTÓRICOS: O MÓDULO RURAL A ENSEJAR A (IN)EFICÁCIA JURÍDICA E SOCIAL DO DIREITO FUNDAMENTAL DE PROPRIEDADE DO PRODUTOR RURAL	77
.....	
3.1 DIREITO DE PROPRIEDADE E A FUNÇÃO SOCIAL	77
.....	
3.2 EFEITO IMEDIATO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: SOPESAMENTO PELA EFICÁCIA PLENA, CONTIDA E LIMITADA DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS	81
.....	
3.2.1 Função social da propriedade rural: uma norma de eficácia limitada	86
3.3 PROPRIEDADE RURAL CONSTITUCIONAL: NORMA DE EFICÁCIA LIMITADA DO TIPO PROGRAMÁTICA A DEMANDAR CONCRETIZAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL EM PROL DA JUSTIÇA	

SOCIAL	89
3.4 A NECESSIDADE DE SE REPENSAR O INSTITUTO DO MÓDULO RURAL PARA A PEQUENA PROPRIEDADE RURAL	95
3.5 ALGUMAS EXTERNALIDADES NEGATIVAS DECORRENTES DA OFENSA AO DIREITO FUNDAMENTAL DA PROPRIEDADE NO CONTEXTO DA PEQUENA PROPRIEDADE RURAL CONDICIONADA AO REGRAMENTO DO MÓDULO RURAL	100
3.5.1 A perpetuação de espaços urbanos ou rurais não legalizados: sem fiscalização do INCRA ou do município	101
3.5.2 Cerceamento sobre o acesso ao crédito dos pequenos produtores rurais: reflexos à segurança alimentar do país	105
3.5.2.1 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e a Declaração de Aptidão do Pronaf (DAF) para fins de registro abaixo do fracionamento mínimo	110
3.6 A POSSÍVEL “TOKENIZAÇÃO” DA PROPRIEDADE: O MÓDULO RURAL COMO OBSOLESCÊNCIA	112
CONCLUSÃO	115
REFERÊNCIAS	119

INTRODUÇÃO

Há determinados interesses de estudos que funcionam como uma lente de grau para captar os delineamentos de uma temática. Analisar o maior número de teorias, sob os graus da lente do interesse, ajuda a suscitar inquietações e, depois de muita aflição, abrir um novo caminho ou encruzilhada. O que se tem até aqui é a captação, por meio da leitura, das visões de mundo dos estudiosos.

Quiçá exista instrumento tão potente quanto o conhecimento das teorias. Delas advêm indissociável sabedoria e complementar discernimento em alguns casos. Instrumento capaz de mostrar as capilaridades de um sistema vivo, algo semelhante à lente de um microscópio. Só revelado a um olhar solitário que acompanha o pulsar da vida daquilo que observa. Aqui se tem o olhar do observador no interior daquele sistema. É, por analogia, a vivência.

A vida é finita. As teorias adormecem quando descansa, eternamente, seu genitor. Para avivamento, as teorias dependerão do interesse, teórico ou prático, de outrem. Assim, evolui a ciência e a filosofia firmadas no presente, por novo olhar, uma coluna ou releitura sobre as bases do passado com vista a, no futuro, erigir um abrigo, provavelmente, melhor. É o que se espera.

Assente nesta reflexão, atendendo a proposição da orientadora, para que revelasse, na introdução, o porquê do interesse pelo tema sob a lente da experiência profissional enquanto advogada e tabeliã. Foram combinadas ambas as lentes, da teoria e da vivência.

Contar a vivência é apoiar o texto na primeira pessoa do singular ou do plural, em vez, de narrá-la na terceira pessoa. Mas, só dando de mãos com a orientadora, para alçar em caso de resvalo, é que emerge coragem. A ela, deferências por dileção.

Foi, então, da minha convivência – na qualidade, em princípio, de advogada e, posteriormente, de tabeliã – com produtores rurais, grandes e pequenos, o despertar do interesse pelo tema que é o cerne desta dissertação. Alguns, ou melhor quase

todos, produtores tinham os corações plantados na terra. No entanto, os grandes produtores, apesar de enfrentarem problemas sérios, não se sujeitam à delimitação do módulo rural. São proprietários de maiores dimensões, ou seja, de muitos módulos rurais, alguns cumprindo com zelo a função social e fazendo superávits ao bem do Brasil.

A propósito, o Brasil ocupa importantes posições no cenário mundial agropecuário. É o primeiro na produção de açúcar, café, suco de laranja. Ainda, segundo produtor em carne bovina e de frango; fica com o terceiro lugar na de milho e de soja; e quarto lugar na de algodão e de carne suína. (GONÇALVES, 2019, p. 8)

Esses produtos são regulados pelo mercado de *commodities agrícolas*, sendo vendidos em dólar na bolsa de valores, produzidos em grandes propriedades rurais do tipo monocultoras e exportadoras. Vale lembrar que uma *commodity* agrícola, até porque existem outras relacionadas a setores minerais, ambientais e financeiros, são aqueles produtos agrícolas primários que servem de matéria-prima, são de fácil estocagem e conservação, bem como alta demanda. (VERÍSSIMO e XAVIER, 2014, p. 271)

Há que se conjugar a este modelo, fonte de riquezas para o Brasil, com o da pequena propriedade rural própria da agricultura familiar, voltada a pluriculturas, desenvolvida com foco no mercado interno, comercializada a gritos, nas feiras urbanas e nos mercados regionais do país. Muitas vezes, barganhada por reais o quilo.

De acordo com a Organização Não Governamental (ONG) Britânica Oxfam (VILELA, 2016, p. 2), as atividades rurais para fins de exportação, pertencem a 1% das propriedades, concentrando as maiores que mil hectares 45% de toda a área de produção agrícola, de gado e plantação florestal do país. Aquelas com menos de 10 hectares ocupam apenas 2,3% da área rural, mas produzem 70% dos alimentos que chegam à mesa do brasileiro. Segundo estudo da NASA, como informa Vilela (2016, p. 3), o Brasil cultiva apenas o percentual de 7,6% de suas terras, sendo o

resto dedicado a florestas, enquanto a Dinamarca cultiva 76,8%, o Reino Unido 63,9% e a Alemanha 56,9%.

Contida nos percentuais de pequenas propriedades rurais, estão aquelas, ainda, que sequer foram regularizadas ou são proibidas legalmente de serem regularizadas nos cartórios. Isso porque se encontram abaixo da fração de mínima de parcelamento referente ao do módulo rural da região. O Brasil mantém grande índice de terras rurais em sistema de posse.

Aliás, a posse faz parte da realidade brasileira desde a colonização. Portugal adotou, para tanto, a doação de terras por meio de sesmarias, cujas terras eram, inicialmente, doadas aos amigos do Rei de Portugal. A sesmaria foi regime adotado em Portugal desde 1375, quando foi editada a Primeira Lei Agrária do mundo, com fins de promover o cultivo de terras em troca da produção de alimentos em tempos de fome em solo europeu.

O modelo de sesmaria, entretanto, ao ser transplantado para a realidade brasileira, fomentou a concessão de amplos espaços de terras para cultivo e proteção do solo, o que exigia esforço e quantidade relevantes de dinheiro. Os amigos do Rei acabavam não cumprindo a obrigação de cultivá-las por não envidarem os esforços pessoais e econômico-financeiros necessários. Trabalhavam a terra por meio de mão de obra indígena, escrava ou contratada. Foram muitas as terras abandonadas sem o devido cultivo, apossadas por terceiros sem que possuíssem o título de sesmeiros. Tornavam-se tais terras, na condição, de devolvidas para a Coroa, ou seja, terras devolutas.

Concomitante à realidade das terras brasileiras, por volta do século XVIII, evoluíam-se, nos solos europeus, as Revoluções Francesa e Industrial. Movimentos que, segundo o historiador Eric J. Hobsbawm (1979), mudaram para sempre o mundo na sua forma de pensar, um contributo dos franceses e, na forma de produzir, um contributo dos ingleses.

Especialmente, no que tange à propriedade rural, o que se viu depois dessas Revoluções foi uma mudança de paradigma a influenciar, fortemente, o contexto brasileiro. Operava-se, nas mentes e na economia, a doutrina do individualismo e do liberalismo. A propriedade, como direito pleno e absoluto, constou da Constituição Brasileira de 1824, artigo 179, inciso XXII, que nada mencionou sobre a função social.

A previsão do direito de propriedade nestes moldes, de 1824, não mais saiu dos textos constitucionais. A mesma sorte de estabilização não ocorreu em relação à obrigatoriedade de cumprimento da função social da propriedade. Inicialmente, prevista sem aprofundamentos em nível constitucional em 1934, descontinuada em 1937, para voltar a fazer pouso definitivo a partir de 1946. Ganhou, no entanto, maior relevo na Constituição de 1988.

Ao voltar ao fio histórico de Hobsbawm, vale lembrar que, quando da colonização, a propriedade rural era doada em grande extensão aos amigos do Rei; a partir da Revolução Industrial em diante, passou a ser vendida a quem pudesse por ela pagar. De uma forma ou de outra, continuou a vigor o modelo da grande propriedade rural do tipo monocultora, trabalhada por índios, escravos ou meeiros contratados. Desde esse tempo, a aquisição da pequena propriedade legalizada não estaria, como ainda não está, inserida no contexto brasileiro, especialmente se analisada a partir da vedação do registro das propriedades com sua fração de parcelamento mínimo legal.

A depender da região brasileira, a fração mínima de parcelamento do módulo rural encontra-se entre 2ha (20.000m²) a 3ha (30.000m²). A lei proíbe, responsabilizando administrativa, civil e penal os Tabeliães e os Oficiais de Registros. Isso se extrai do artigo 65 do Estatuto da Terra, Lei nº 4.504/64, e seu regulamento de nº 62.504/68.

Essa vedação tem muitas implicações na vida social de uma comunidade agrária. Ante a negativa de lavratura de escritura e da vedação do registro, nessas terras, abaixo do módulo, viu-se jugulares pulsantes ou olhares caídos ao informar a tais produtores que não lograriam extinção de condomínio rural, com um familiar sem

vocação para o cultivo da terra herdada. Viu-se, em segundos, pelas se empalidecerem ou avermelharem, pelo latejar mais fraco ou forte do coração, ao lhes explicar que não conseguiriam escriturar, nem registrar a propriedade rural abaixo do módulo rural.

Vem à lembrança, ainda, uma agricultora, de olhar excelso e corpo franzino, vociferar que dos coqueiros que plantou em poucos metros, saciava a sede, com água-de-coco, dos que andavam pelo centro da cidade e, com isso, sustentava ascendentes. Queria escriturar os 2ha em seu nome, mas isso não era possível, visto que, não obstante a produtividade e o retorno financeiro ter chamado a atenção dos presentes à cena, a metragem se encontrava abaixo do módulo rural da região, que ainda é de 3ha.

Essa agricultora, especificamente, queria regularizar o terreno para fins de se valer de financiamento agrícola, sob os auspícios do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) cujas regras estão contidas no Manual de Crédito Rural do Banco Central (MCR). Esse sistema compõe um dos instrumentos de consecução da política agrícola brasileira e faz parte da política agrícola do país, prevista no artigo 187, I, da Constituição de 1988.

Portanto, trata-se de um sistema de financiamento com taxas menores e de regras próprias em que os empréstimos são efetivados por meio de emissão de título de créditos em favor do Banco, Cédulas Rurais, previstas no Decreto Lei nº 167/67, e é operacionalizado pelo sistema bancário convencional. Visa tal sistema de financiamento resguardar a segurança alimentar. Trata-se de sistema distinto do sistema financeiro tradicional.

Ocorre que, sem a propriedade registrada, a agricultora produtora de cocos não podia emitir uma Cédula Rural Hipotecária (CCRH) ou Cédula Rural Pignoratícia (CRP) para custear ou investir na sua produção. É que não possuía, para tanto, sequer um contrato de parceria ou de arrendamento agrícola.

A propósito da segurança alimentar, logo após a Primeira Guerra Mundial, os países se deram conta de que um governo poderia controlar outro mediante cerceamento de alimentos. Os homens famintos, antes de minguarem até as últimas forças, fazem guerras. Os governos não se sustentam em cenário de fome. Aliás, os limites territoriais, para que existam governos, só surgiram porque, em algum momento da história, o homem se fixou na terra e espalhou sementes, para que, assim, pudesse colher o alimento de cada dia.

Da Primeira Guerra Mundial em diante, no contexto internacional, a autossuficiência na produção de alimentos se interligou à própria ideia de segurança nacional de cada país, exigindo estratégias no fortalecimento de estoques ou em outras práticas visando alcançar essa autossuficiência. Depois da Segunda Guerra Mundial, inclusive, a Organização das Nações Unidas em conjunto com vários países, criaram a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura – FAO, com vista a encontrar alternativas à falta de alimentos mundo. No Brasil, na década de passada, foi editada a Lei de Segurança Alimentar e Nutricional (11.346/2006).

Ora, a regularização das terras rurais contribui para maior produção de alimentos na medida em que facilita o acesso ao crédito rural e a outras políticas de fomento à agricultura.

O estudo empreendido tem por fio condutor as análises histórico-dialéticas de Eric J. Hobsbawm, no ponto em que relata as transformações históricas ocorridas no cenário das propriedades rurais e na agricultura após as Revoluções Francesa e Industrial, bem como de Caio Prado Jr, ao aludir ao cenário brasileiro. Ambos defendiam que os fenômenos sociais e as tensões internas na sociedade são contracorrentes à tendência do sistema em se manter funcionando sem transformações, preocupando-se descobrir a natureza das interações dialéticas com o substrato econômico e com os pontos de tensões antagônicas.

Sob o mesmo viés, este estudo acolhe algumas abordagens do antropogeógrafo Friedrich Ratzel; do cientista político Luiz Carlos Bresser-Pereira e dos constitucionalistas Ingo W. Sarlet, José Afonso da Silva e Luiz Roberto Barroso.

A Constituição Federal de 1988, no rol de direitos e garantias fundamentais do artigo 5º, resguarda o direito de propriedade, desde que atenda à função social, prescreve, inclusive, no § 1º, a aplicação imediata das normas definidoras de direitos e de garantias fundamentais. A função social também é prevista como um dos princípios da ordem econômica, previstos no artigo 170 do mesmo diploma.

Pela lente de José Afonso da Silva (1993), existem diversos tipos de propriedades. Mas, ao se lançar o olhar especificamente sobre a propriedade rural, nos termos do artigo 186 da Constituição Federal, a função social é exercida quando, simultaneamente, atende alguns graus e critérios de exigências estabelecidos em lei e também 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; e IV) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Vale esclarecer que “simultaneamente” significa em conjunto. Deste modo, há que se serem observados os critérios previstos na legislação ordinária. Cabe atentar que essa norma Constitucional, quanto à sua eficácia jurídica, é classificada, por de José Afonso da Silva, como de eficácia limitada, ou seja, depende de regulamentação infraconstitucional para produção de efeitos.

Assim, há que se voltar à atenção tanto para o Estatuto da Terra – Lei 4.504 de 1964 –, quanto para Constituição Federal de 1988, em conjunto, para se colher os frutos da eficácia jurídica, significando a aptidão formal para incidir e reger os fatos da vida, bem como da eficácia social, na visão de Barroso (2003), que significa a produção de efeitos que lhes são próprios, com o respectivo cumprimento da norma em meio à sociedade.

O Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964), no artigo 2º, *caput* e parágrafo, vincula a propriedade da terra à sua função social, quando: 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 as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.

Exceto pela alínea “b” do parágrafo 1º, os requisitos do artigo 2º do Estatuto do Estatuto da Terra de 1964 foram repetidos na Constituição Federal de 1988. Ao invés do requisito manter níveis satisfatórios de produtividade, a Constituição prevê o aproveitamento racional e adequado do solo.

Ocorre que o Estatuto da Terra, que é a lei dotada da potencialidade de dar eficácia jurídica e efetividade social à Constituição, vincula os níveis satisfatórios de produtividade das propriedades rurais a de tamanho superior da "Propriedade Familiar". Apenas para elucidar, a propriedade familiar é definida como explorada pela própria família, com eventual trabalho de terceiro, que garante a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração.

O módulo rural, por sua vez, é justamente essa área fixada para cada região para cada tipo de exploração que pode variar de 2ha a 3ha. Concomitante a esses parâmetros, diferencia-se latifúndio de minifúndio. Este considerado o de área e possibilidades inferiores os da propriedade familiar. Aquele, o latifúndio, é a propriedade rural que, nas áreas prioritárias de reforma agrária, supere o módulo médio ou a média dos imóveis rurais em seiscentas vezes na respectiva zona, bem como a propriedade que excedendo tais limites é mantida inexplorada em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, com fins especulativos e deficientes de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito de empresa rural.

O latifúndio não foi objeto do presente estudo. O Estatuto da Terra veda tanto o latifúndio quanto o minifúndio. Só que, em relação ao minifúndio – propriedade rural menor que módulo rural fixado para a região – veda o acesso ao sistema registral brasileiro, por isso não pode o pequeno produtor escriturar ou registrar. Assim, relega tais glebas a regime de ocupação ou possessório.

O sistema registral imobiliário brasileiro, importante mencionar, foi criado para regularizar a propriedade e não a posse. A vedação ao acesso do pequeno produtor rural, possuidor de área menor que o módulo rural, ao registro imobiliário, dentre outras consequências, dificulta o acesso ao Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR); gera informalidade nas transações imobiliárias; ocasiona a impossibilidade de cadastramento ambiental da propriedade; afeta a segurança alimentar do país; obriga a manutenção de condomínios *pro indiviso*; produz desorganização do espaço urbano ao impedir a regularização de áreas cadastradas como rurais estabelecidas em meio a áreas urbanas.

Não se propõe, nesta dissertação, a retirada de limites ou a imposição de novos limites para conformar a realidade agrária brasileira, porque um do cerne deste estudo é demonstrar que a legislação ordinária que visa dar eficácia jurídica e efetividade ao artigo 186 da Constituição, ocasiona, na realidade, o efeito reverso de impedir a regular função social da propriedade. Tais propriedades, abaixo do módulo rural, ingressam no cenário de informalidade, pois não constam nos cadastros rural ou urbano, gerando consequências já mencionadas.

Diante disso, o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964) precisa ser adequado a um mundo que mudou e se expandiu. Isso ocorre para além de uma demarcação no solo físico, pois o mundo tem-se virtualizado e, por consequência, o solo também. Assim, a propriedade passa por novas concepções, para além apregoada pela Revolução Francesa, com fundamento na doutrina lokeana, de que aquele que empregou o trabalho sobre algo e, em especial, cercou um terreno, faz dele sua propriedade de forma absoluta.

O mundo virtual se criou e se consolidou nos últimos 60 anos, lapso em que a internet domou a mentes, mudou os gostos e os relacionamentos e, dentre outras coisas, a forma de produzir. Surgiram, com efeito, os algoritmos que nada mais são do que uma sequência lógica de passos para resolver um problema, mas cuja solução é dada a um robô capaz de inter-relacionar dados de forma mais exponencial que do que o faria um humano. Assim, a todo instante, nascem estudos buscando transpor os objetos do mundo virtual para o real, o que se tem

operacionalizado com a propriedade, quando se propõe sua “tokenização”, o que, em suma, significa transformar seus espaços em valores mobiliários.

Na agricultura, do mesmo modo, produz-se com maior precisão em menor espaço a partir do uso de tecnologias. Já existe, por exemplo, uma agricultura denominada de precisão (AP), na qual é usada conjunto de tecnologias e procedimentos para que as lavouras e sistemas de produção sejam otimizados, tendo como elemento-chave o manejo da variabilidade da produção e dos fatores ambientais envolvidos, fornecidos por satélite e sistemas de informações, possibilitando, deste modo, otimizar insumos, reduzir impacto ambiental da atividade e aumentar produtividade. (GIMENEZ; MOLIN, 2004, p. 9)

Em face dessas inquietações, exsurge o seguinte problema de pesquisa: O Estatuto da Terra – Lei nº 4.504/1964 –, na forma como dispõe sobre o instituto do “módulo rural”, perpetua a dificuldade histórica de acesso a um sistema registral pelo pequeno produtor rural que lhe garanta, com eficácia jurídica e social, o direito fundamental de propriedade, amoldado pela função social, previsto na Constituição Federal de 1988?

A partir disso, tem-se por hipóteses que: i) a dificuldade de legalização da pequena propriedade rural remonta ao passado social e legislativo brasileiro com forte influência, a partir do século XVIII, das Revoluções Francesa e Industrial; ii) o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964), na forma em como dispõe acerca do instituto do módulo rural, permite a perpetuação da vedação de acesso das pequenas propriedades rurais ao sistema registral brasileiro; iii) O Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964) inviabiliza a produção da eficácia jurídica e social do artigo 186 da Constituição Federal de 1988, e, como consequência, cerceia a garantia constitucional do direito fundamental de propriedade no contexto da pequena propriedade rural, inviabilizando o cumprimento da função social; iv) O panorama de cerceamento de acesso registral do pequeno produtor rural, preconizado nas normas, produz externalidades negativas para além da esfera individual do produtor rural, atingindo, assim, a coletividade, bem como impedindo o amoldamento deste instituto – propriedade – aos avanços tecnológicos do mundo virtual.

Com efeito, os objetivos perseguidos são, a saber: 1) Traçar um panorama histórico mundial e brasileiro da aquisição da propriedade rural no Brasil, respectivamente tendo como parâmetros as doutrinas de Eric. J. Hobsbawm e Caio Prado Jr; 2) Apresentar o tratamento dado ao denominado módulo rural na vigência da legislação registral brasileira; 3) Analisar, se o Estatuto da Terra, concebido no contexto histórico do início do século XX, mas editado em 1964, impede a produção de eficácia jurídica e social em relação ao direito de propriedade do pequeno produtor rural, à luz da Constituição de 1988; 4) Mostrar as algumas externalidades negativas advindas da perspectiva restritiva acerca do módulo – tanto do viés da segurança alimentar, quanto do crédito rural, dentre outros; 5) Apresentar que há estudos de tecnologias avançadas, próprios do mundo virtual, que podem refletir até no conceito atual de delimitação do solo, a exemplo da tokenização.

A importância do trabalho está em que, considerando o potencial que a pequena propriedade rural tem no contexto nacional, vedar o pequeno produtor rural da possibilidade de adquiri-la em tamanho inferior ao módulo rural, para além de ofender seu direito fundamental de propriedade, acaba gerando externalidades negativas no meio social com repercussão no acesso ao crédito rural, o qual por sua vez reflete, de certo modo, na segurança alimentar. A maioria das sementes adquiridas é estéril, obrigando ao produtor comprá-las a cada nova safra. Necessita de recursos para plantar. Além disso, encontra-se na contramão do mundo virtual.

Esta dissertação é composta por três capítulos. O primeiro capítulo está dedicado, na sua primeira parte, com fundamento no historiador Eric. J. Hobsbawm, ao relato histórico de contribuição das Revoluções Francesas e Industrial cumulado, na sua segunda parte, com o também relato histórico da colonização brasileira, na perspectiva de Caio Padro Jr., para demonstrar que o Brasil, ainda no presente, sofre as consequências em relação ao seu passado colonial.

No segundo capítulo, inicialmente, faz-se breve reflexão sobre como a instituição do Estado Moderno, tido por Ratzel como a maior invenção de todos os tempos, destituiu do poder reis e eclesiásticos, com seus respectivos ritos e formalismos. No entanto, não deixou de estabelecer os próprios ritos e formalismos com fundamento

em métodos científicos justificados nos pressupostos teóricos, dentre outros, dos racionalistas, empiristas, psicologistas, cujos pressupostos justificavam agora os ritos legislativos. Ao fim dessa reflexão, aborda como a legislação agrária não deixou de ser um recorte desse quadro, no estabelecimento do módulo rural na forma prevista no Estatuto da Terra – Lei nº 4.504/64.

O terceiro capítulo se circunscreve em analisar, se Estatuto da Terra, concebido no contexto histórico do início do século XX, mas editado em 1964, compromete a produção de eficácia jurídica e impede a eficácia social do direito de propriedade do pequeno produtor rural. Por consequência, além de impossibilidade do cumprimento de sua função social, prevista no artigo 186 do Constituição Federal, cerceia o direito de propriedade do pequeno produtor, bem como ocasiona externalidades negativas à coletividade e o avanço científico a partir da inspiração de novas tecnologias, próprias do mundo virtual.

1 A (IN)FORMALIDADE DA PEQUENA PROPRIEDADE RURAL: UMA HERANÇA HISTÓRICA DO CONTEXTO MUNDIAL E DO BRASILEIRO

Neste capítulo, busca-se traçar panorama histórico mundial e brasileiro da apropriação das terras rurais, tendo, respectivamente, como parâmetros as doutrinas de Eric. J. Hobsbawm e Caio Prado Jr. Adianta-se que a atual configuração do sistema de apropriação das terras rurais, nas quais remanesce grande contingente de terras em regime de posse e de ocupação, ainda não regularizadas perante o sistema registral atual, tem suas raízes no processo de colonização brasileira, influenciado a partir do século XVIII pelas Revoluções Francesa e Industrial.

Adianta-se que a marca maior desse histórico de apropriação de terras rurais no Brasil é privilegiar a grande propriedade rural em detrimento da pequena. Essa constatação não significa defender a extinção ou a divisão da grande propriedade rural em prol, tão e só, da existência da pequena propriedade. Cada uma, desde que cumprida a função social, exerce um papel no contexto brasileiro. A grande faz do país celeiro do mundo; a pequena, por sua vez, alimenta seu povo. A crítica que se faz, neste estudo, é a exclusão, *ex lege*, daquelas propriedades abaixo do fracionamento mínimo (FMP) do sistema de registral, empurrando os pequenos produtores a atuarem informalmente e à margem da lei.

Antes seguir, no entanto, há que se ter em mente que há certa identidade do ser humano com a apropriação de um pedaço de terra – quer seja rural, quer seja urbano. Isso não é recente, como é sabido, consta, na Bíblia, que o povo de Israel perambulou quarenta anos em busca de uma terra prometida, sendo por ela dispostos até a enfrentar gigantes (BÍBLIA, Números, cap.13, 1995). Pode-se afirmar que cada ser humano tem uma vinculação genética com a terra. No ciclo da vida, a finitude do ser o faz compor os sedimentos de um solo quando, então, sem exceção, a todos caberá nela o mesmo espaço.

Enquanto não finita a vida, a necessidade de se alimentar faz do ser humano, ou de qualquer outro ser, um dependente do fruto que é gerado pela terra, mas, para que o

fruto seja gerado, impõe-se que sejam plantadas sementes sobre a terra. No ato de plantar e de colher, fazem-se mútuos dependentes seres vivos e os viverses. A natureza é abundante e rica na diversidade da cadeia alimentar para satisfazer as necessidades de todos os seres vivos. A água é um líquido indispensável para a sobrevivência de todos. Aos humanos, como seres racionais, compete enfrentar o sol e a chuva para prevenir os desequilíbrios destruidores.

Todas as sociedades tiram o sustento da terra. O lavar a terra, para o ser humano, está impregnado também de forte sentido material e espiritual. É graça, mas também é castigo. Pela óptica da Teoria Criacionista, Deus, após criar a natureza, presenteou o homem ao colocá-lo no paraíso, quando, por um ato de desobediência, dali o despossou, deu-lhe, como primeira obrigação, a responsabilidade de lavar a terra para extrair dela o sustento. (BÍBLIA, Gênesis, cap.3, v. 24, 1995).

Não obstante a opção pela Teoria Criacionista, impõe-se relatar que, pela óptica da Teoria Evolutiva e pela lupa dos estudos paleo-antropológicos, divergem os teóricos em estabelecer, se, no processo de transformação de *homo erectus* em *homo sapiens*, sobressai a Teoria da Monogênese Africana ou a Teoria Multirregional. Naquela, supostamente, a transformação ocorreu apenas na África; já nesta ocorreu em vários locais da Terra. (MEYER, 1992, p. 125)

Passou, então, o homem a perambular pela terra, com vida nômade. Entrementes a essas divergências teóricas, religiosas ou culturais sobre o surgimento do ser humano, tem-se que, em algum momento de sua existência, se fixou em um território, o que o transformou em agricultor.

Por volta de 10 mil a.C, segundo Harari (2017, p.87), o *homo sapiens* deixou de ser “caçador coletor” ao se fixar em um território, passando a se escravizar à monocultura de alguma espécie vegetal, em vez de continuar coletando sementes e caçando animais ofertados pela natureza. Assim, não foi o homem quem domesticou as plantas, mas foram elas que o escravizaram. Daí em diante, teve que plantar para seu sustento. Com isso, iniciou-se a primeira Revolução Agrícola.

Se nos tempos mais primitivos, pela perspectiva harariana (2017, p. 87), a fixação em determinado território se vinculava à escolha pelo grupo do espaço mais adaptado aos interesses, com implementação do modelo agricultor, em substituição ao coletor, as terras se tornaram bem de pertencimento de um grupo em detrimento de outro.

Ao se avançar nos milênios e nos séculos, vê-se o completo apossamento e delimitação da terra em favor de grupos cada vez menores. Na antiguidade clássica, em regra, a terra pertencia ao Monarca ou ao Imperador. Na Idade Média, por sua vez, os reis a compartilhavam com a Igreja em busca de ampliar seus domínios territoriais. A realidade de grandes extensões de terras, em mãos de poucos, perdurou com a formação dos Estados nacionais, os quais passaram a dominar vastos territórios. Para povoá-los, adotou-se o modelo de concessão de terras rurais para cultivo.

Portugal, por exemplo, criou o sistema de sesmarias com as cartas de forais. Para o Brasil, sob tal sistema, vieram as demarcações das capitanias hereditárias com os donatários amigos do rei de Portugal, com, mais que comprovada atualmente, a inadimplente obrigação de proteger e de ocupar legalmente as terras rurais.

O elemento fundamental na agricultura, conforme identifica Caio Prado Jr. (2004, p.110), se desvelou como sendo a grande propriedade monocultora trabalhada por escravos, em total oposição à pequena propriedade de exploração camponesa. Ressalta-se que sequer essa foi uma alternativa possível de escolha entre as que se apresentavam à colonização.

1.1 A PROPRIEDADE RURAL, APÓS AS REVOLUÇÕES FRANCESA E INDUSTRIAL: A PERSPECTIVA HISTÓRICA DE ERIC J. HOBSBAWM

O mundo do século XVII ao XVIII passou por grande crise. A população europeia, inclusive, sofreu significativo decréscimo, sendo que o Mediterrâneo, pela primeira vez na história, transformou-se de “centro de influência econômica, política e cultural, em um lamaçal empobrecido”. Ressalta, ainda, que a fome, as epidemias e as guerras, em especial a Guerra dos 30 anos (1618-1648), dizimaram a população.

Os camponeses, por exemplo, ao serem forçados a venderem o trigo para um mercado em expansão, viram-se obrigados a se alimentarem de batatas, gerando, com isso, um declínio da dieta normal na Inglaterra. (HOBBSAWM,1979, p. 10-20)

Segundo o método histórico dialético de Eric J. Hobsbawn, que orienta o trabalho, o mundo foi transformado pela Revolução Francesa de 1789 e pela Revolução industrial (inglesa) contemporânea. Naquela época, o mundo era essencialmente rural e quatro de cada cinco habitantes eram camponeses, sendo que, na própria Inglaterra, a população urbana só veio a ultrapassar a população rural pela primeira vez em 1851. O autor informa, no entanto, que usar o termo urbano, para esse tempo, é ambíguo na medida em que, exceto por Londres e pela França, a maioria das cidades não passava de cinco mil habitantes. Eram, na realidade, pequenas vilas cercadas por campos rurais. Foi dessas vilas que se apresentaram os homens que empunharam o brado das, então, emergentes Revoluções Francesa e Inglesa. (HOBBSAWM, 2015, p. 584)

No entanto, já se fazia evidente a separação administrativa entre o urbano e o rural, sobressaindo cruel discriminação do camponês que, ao fim, era quem sustentava o cidadão. Concernente a isso, Hobsbawm (2015, p. 480) esclarece que:

Os homens das cidades desprezavam o campo ao redor com o desprezo que sentem os eruditos e os homens de espírito pelos fortes, lentos, ignorantes e estúpidos. [...] A linha que separava a cidade e o campo, ou melhor, as atividades urbanas e as atividades rurais eram bem marcadas. Em muitos países, a barreira dos impostos, ou às vezes mesmo a velha muralha, dividiam os dois. Em casos extremos, como na Prússia, o governo, ansioso em manter seus possíveis contribuintes sob uma adequada fiscalização, operava uma separação quase total entre as atividades rurais e urbanas. Mesmo onde não havia uma divisão administrativa tão rígida, os habitantes das cidades eram quase sempre fisicamente diferentes dos homens do campo. Em uma vasta área da Europa Oriental, as pessoas da cidade eram ilhas germânicas, judias ou italianas num lago eslavo, magiar ou romeno. Mesmos os habitantes urbanos que tinham a mesma religião e nacionalidade dos camponeses ao redor tinham uma aparência distinta: vestiam roupas diferentes e eram de fato mais altos [...], embora talvez fossem igualmente mais magros. Tinham provavelmente um raciocínio mais rápido e eram mais letrados, e certamente se orgulhavam disso. Ainda assim, em seu modo de vida, eram quase tão ignorantes sobre o que se passava fora do seu distrito, quase tão embotados, quanto os habitantes das aldeias. A cidade provinciana ainda pertencia essencialmente à sociedade e à economia do campo.

Assim, observa-se que a cidade foi se formando e se criando em evidente dependência do campo. Consoante os relatos de Hobsbawm (2015, p. 484), os nobres, a Igreja e a incipiente classe dos grandes proprietários de terras se sustentavam dessa riqueza; ao tempo em que também os profissionais liberais – advogados, banqueiros, tabeliães – ocupavam-se da administração ou dos litígios envolvendo as questões agrícolas. Desta maneira, não obstante a corrente discriminação, cabia ao homem do campo sustentar o da cidade.

Com efeito, quase no apagar das luzes do século XVIII, “a prosperidade provinha do campo”. Por esse tempo, a primeira escola de economia do continente europeu, representada pelos fisiocratas franceses, considerava que a terra e o seu aluguel eram a única fonte de renda líquida. (HOBBSAWM, 2015, p. 587)

Contudo, essa fonte de renda se fundava, e ainda se funda, em relações de exploração entre os proprietários que acumulavam as riquezas da terra e os que efetivamente a produziam. Nas colônias do oeste europeu, ou seja, do continente americano, com exceção da parte norte dos Estados Unidos, o proprietário da terra a cultivava por meio da mão de obra do indígena, do negro ou, quase que raramente, de um camponês arrendatário, de um meeiro ou de algo semelhante. A plantação característica da região da América do Sul, em especial do norte do Brasil, era o açúcar, o café e o tabaco, sobressaindo, a partir da Revolução Industrial, o algodão. Tais plantações eram componentes centrais da economia europeia. (HOBBSAWM, 2015, p. 587)

Chama atenção como o próprio camponês enxergava qualquer proprietário de terra, mesmo em estado de decadência econômica, como senhor nobre. Colocava-se, perante o homem da cidade, em estado de subserviência econômica, intelectual e sócio cultural. Assim, mesmo aqueles camponeses que possuíam certa autonomia, porque passaram de servos a pequenos arrendatários da terra, não deixavam de dever altas cargas impositivas ao príncipe, à Igreja e serem obrigados a entregar a pequena produção ao antigo senhor que a acumulava para exportar. (HOBBSAWM, 2015, p. 686)

A agricultura, embora tenha sido o sustentáculo da economia europeia no início século XVIII, não adquiriu a mesma dinamicidade do comércio, visto que:

O mundo agrícola era lerdo, a não ser seu setor capitalista. Já os mundos do comércio e manufatura, e as atividades intelectuais e tecnológicas que os acompanhavam eram seguros de si e dinâmicas as classes que deles se beneficiavam era ativas, determinadas e otimistas. O observador contemporâneo seria mais diretamente surpreendido pelo desdobramento do comércio, que estava intimamente ligado à exploração comercial. (HOBSBAWM, 2015, p. 649)

Esse dinamismo do comércio, fomentado pela Revolução Industrial, sucumbiu o modelo agricultor, então vigente na Europa, de produção agrícola para o mercado interno. Voltou-se, definitivamente, para alcançar o mercado internacional. Na era da industrialização inglesa, a agricultura se fundou em três pilares, a saber:

aumentar a produção e a produtividade de modo a alimentar uma população não agrícola em rápido crescimento; fornecer um grande e crescente excedente de recrutas em potencial para as cidades e as indústrias; e fornecer um mecanismo para o acúmulo de capital a ser usado nos setores mais modernos da economia. (HOBSBAWM, 2015, p. 651)

No resto do mundo, naquele tempo, não se via o progresso industrial iniciado na Inglaterra, pois continuavam suas economias à mercê das boas e más colheitas; enquanto, na Inglaterra, guiada pela doutrina do liberalismo, as crises já se alternavam de “*booms*” e recessões industriais.

Por volta de 1850, já sob os auspícios da Revolução Industrial inglesa, a população mundial quadruplicava; enquanto ocorria o inchaço da população citadina, em dez vezes mais. No início do século XIX, por exemplo, a estrutura da população economicamente ativa se compunha em 80% pelo setor agrícola (primário), somente 8% se alocava no setor terciário (indústria) e, por volta, de 12% no setor terciário (serviços). (HAROUEL, 1990, p. 119)

Já no limiar do século seguinte, os camponeses que exploravam a terra pouco rentável, em razão da fome, foram obrigados a migrar para as cidades em busca de oportunidades na indústria. O resultado foi a sobrevalorização do setor terciário em relação aos demais setores, contribuindo para as densas aglomerações nas

idades. O campo passou a alocar menos de 5% da população regional nos entornos de cidades como Nova York e Inglaterra. (HAROUEL, 1990, p. 119)

As Revoluções Francesa e Industrial iniciaram suas bases quase que concomitantemente entre as duas décadas de 1780 a 1800. A Revolução Industrial, porém, representou um dos maiores eventos históricos do mundo, desde a invenção da agricultura que, para a Teoria Criacionista, se deu com criação do mundo e, para a Evolutiva, quando, no período neolítico, o homem se fixou a terra. A Inglaterra foi alçada à potência econômica mundial. Como não existia um campesinato britânico, as manufaturas invadiram o interior. (HOBBSAWM, 2015, p. 980)

Embora franceses, na época, estivessem em superioridade tecnológica e científica, com o mundo amplamente influenciado por suas doutrinas – dos contabilistas fiscais e dos fisiocratas –, não tiveram a obsessão dos ingleses de “comprar no mercado barato e vender no mais caro”. (HOBBSAWM, 2015, p. 984)

O período de 1789 a 1848, era das Revoluções Francesa e Inglesa, plantou a fértil semente de mudar, sem retorno, a paisagem, a economia e a vida social do mundo. A paisagem dos largos e verdejantes campos só sobrepujava, em potencial, o espaço urbano no imaginário dos poetas. Na economia, a riqueza adviria do produto e não mais do fruto. A vida social foi se concentrando nos centros urbanos.

Por volta de 1848 a 1875, a economia, já sustentada pelo comércio e pela indústria, atrelou-se mais às riquezas do mercado do que às advindas do campo. A fonte de riqueza líquida deixou de ser a terra para se consubstanciar no comércio e na indústria. Tal fato contribuiu para demarcar, irremediavelmente, o distanciamento entre campo e cidade, ao tempo que contribuiu para desidentificação de quem controlava as novas fontes de riquezas.

O trabalho nos campos, mesmo que extenuante, dava-se em espaços abertos e em contato com a natureza. Já com a Revolução Industrial, ocorreu de modo bastante diferente, pois as pessoas foram confinadas nos delimitados recintos das fábricas. Se, no campo, sabiam nomear quem era o proprietário da terra e qual o fruto final do

trabalho; nas fábricas, conheciam só os chefes dos chefes e, em regra, não podiam identificar o titular das cotas majoritárias do estatuto de uma sociedade anônima. Estabeleceram-se, deste modo, as bases para o que veio a se tornar, inclusive até a contemporaneidade, a desidentificação dos sujeitos para evidenciação de um produto a ser objeto do mercado consumidor.

Nesse tempo, o que a agricultura passou a ter em comum, por todo o mundo, era uma sujeição à economia industrial mundial. A produção agrícola deveria atender ao mercado, ou seja, ser comercializada em larga escala. Diante disso, os homens perderam os laços com a terra, especialmente quando descobriram que o campo, então já considerado atrasado, não podia sustentá-los na mesma proporção que as fábricas de uma das cidades. (HOBSBAWM, 1979, p. 186)

Como a obsessão dos países industrializados era comprar no mercado barato e vender no mais caro, os países objeto do período colonial passaram a ser fonte de importação de produtos agrícolas para os europeus. Fomentavam mercados com produção monocultora. Com destaque no Brasil, por volta de 1870, para a plantação de café.

Este último modelo de agricultura de mercado mundial não se estabeleceu antes do período de economia mundial imperialista de 1870-1930. Produtos de rápida expansão subiam e caíam; as áreas que forneciam o local de tais exportações em nosso período mais tarde estagnariam ou seriam abandonadas. Portanto, se o Brasil era o maior produtor de café, o estado de São Paulo, identificado de forma predominante com este produto em nosso século, representava naquela época apenas uma quarta parte da produção do Rio e uma quinta parte de todo o país. Portanto, um comércio internacional de produtos agrícolas estava agora sendo normalmente – por razões óbvias – levado a extremas especializações ou mesmo à monocultura nas regiões de exportação. A tecnologia tornava-o possível, pois afinal os grandes meios de transportes através de grandes distâncias praticamente não existiam antes da década de 1840. Simultaneamente, a tecnologia acompanhava visivelmente a demanda, ou esperava mesmo antecipá-la. (HOBSBAWM, 1979, p. 188)

A partir dessa realidade de produção, visando atender à crescente demanda de alimentos, “a agricultura mundial dividia-se em duas partes, uma dominada pelo mercado capitalista, nacional ou internacional, a outra grandemente dependente dele” (HOBSBAWM, 1979, p. 188). Não obstante representar o espaço com maior lucro, sujeitava-se às oscilações do mercado, escravizando-se às suas depressões.

De outro lado, a produção camponesa, ainda existente, era consumida no mercado local de trocas, mantendo fortes vínculos com a terra, não se sujeitando às oscilações do mercado.

Do ponto de vista econômico, o setor tradicional da agricultura era uma força negativa: era imune às flutuações dos grandes mercados ou resistia a seu impacto da melhor maneira que pudesse. Onde fosse forte, mantinha homens e mulheres ligados à terra, até onde a terra pudesse dar-lhes um meio de vida. (HOBBSAWM, 1979, p. 188)

Apesar de, naquele momento, existir a importância da produção da pequena propriedade rural, já se incutia a ideia de que, a depender do tamanho da propriedade, era inviável fazê-la produtiva. Embora não se pudesse, com clareza, aferir, percentualmente, se a grande propriedade rural possuía média de produtividade superior à das pequenas propriedades. Quanto a isso, Hobsbawm (1979, p.190) declara que:

Era fácil definir que uma unidade camponesa era inviável quando menor que um determinado tamanho e quantidade de recursos, que variavam com o solo, clima e tipo de produção. Era, porém, muito mais difícil mostrar que a economia de grandes unidades era superior às médias ou mesmo pequenas, especialmente quando a maior parte da demanda de trabalho de tais unidades podia ser suprida pelo trabalho virtualmente gratuito de grandes famílias camponesas.

Deste modo, Hobsbawm (1979, p.190) já apontava o que veio a se consolidar nos ordenamentos jurídicos que se conformaram pela doutrina liberal em relação a pequena propriedade rural. Já apontava a distinção, ainda vigente, na Lei Registral, por exemplo brasileira, de considerar, *ex lege*, uma propriedade abaixo de certa fração mínima na categoria de improdutiva. De qualquer modo, o que se viu, em suma, foi a agricultura se tornar "indústria" como qualquer outra, para ser conduzida por princípios de obtenção de lucro. Enfim, o mundo rural como um todo era um mercado, uma fonte de trabalho, uma fonte de capital.

1.2 TERRAS RURAIS NO BRASIL UMA REPETIÇÃO DO CONTEXTO MUNDIAL: A HISTÓRICA (DES)LEGALIZAÇÃO DA GRANDE PROPRIEDADE RURAL E EXCLUSÃO DA PEQUENA

É de Caio Prado Jr. (2004, p 15-17) a afirmação de que não se pode definir o Brasil contemporâneo, nos seus aspectos econômicos, comerciais e sociais, sem se atentar para passado colonial que perdurou até o século XVIII e ainda se reflete atualmente. Partindo dessa premissa, o reflexo da colonização, no que se refere às terras rurais no Brasil, está na formação de latifúndios e no regime de produção monocultura.

Desde a colonização, a forma de aquisição de terras rurais no Brasil, de forma legitimada, foi pensada em prol dos grandes proprietários, o que contribuiu para constituição de propriedades monocultoras e voltadas para a exportação. Os reflexos das Revoluções Francesas e Industrial no Brasil, em relação à terra rural, só veio a consolidar esses objetivos. (PRADO JR., 2004, p. 110)

A estrutura agrária brasileira, desde sua origem, se emoldurou no sentido de fornecer, em larga escala, gêneros alimentícios para o exterior, especialmente para a Europa. O sistema de distribuição de terras pela Coroa Portuguesa, por meio de capitanias hereditárias e sesmarias, para além de objetivar a extração de recursos para Portugal e proteger os espaços dos invasores europeus, também visava favorecer os fidalgos mais próximos do Rei, mesmo sem possuírem muita disposição para trabalhar a terra.

Com efeito, “os capitães donatários contavam como propriedade pessoal apenas uma parcela; comprometiam-se a distribuir o restante sob a forma de sesmaria, a quaisquer pessoas, de qualquer condição, contanto que fossem cristãos” (NOZES, 2005, p. 5). Tratou-se de capitania hereditária, porque seguiria por herança das gerações futuras dos familiares dos capitães.

Assim, o Brasil, desde a colonização, vinculou-se economicamente à produção agrícola. No contexto histórico brasileiro – Período Colonial, Império, República até a atualidade –, a produção agrícola, com os ciclos da cana-de-açúcar, do café, da pecuária e da soja, criou, em meio a avanços e retrocessos, a identidade brasileira de celeiro agrícola. Aliás, Caio Prado Jr. (2004, p. 109-110) ressalta que a colonização brasileira teve como sentido o fornecimento de alguns gêneros tropicais ou minerais de grande importância para o mercado europeu: o açúcar, o algodão, o ouro.

1.2.1 As capitâneas hereditárias e a repartição das terras rurais brasileiras por meio do sistema de sesmarias: só para os amigos do rei

Desde a descoberta do Brasil, as terras rurais brasileiras pertenciam, em sua totalidade, à coroa portuguesa. A impossibilidade de controle da vasta territorialidade e as constantes ameaças de invasões, no auge das campanhas marítimas europeias do século XVI, dentre outros fatores, por volta de 1532 induziram a Coroa, sob o reinado de D. João III, a dividir o território brasileiro em catorze capitâneas hereditárias sobre as quais dominaram doze capitães donatários, escolhidos dentre os fidalgos beneméritos do rei. (PRADO JR., 2004, p. 16)

Os fidalgos eram investidos na nova função por meio de Cartas de Doação e dos Forais, os quais continham as diretrizes que determinariam os rumos de organização da nova sociedade que se criava. Assim, o primeiro instrumento legal que normatizou a concessão de terras no Brasil foi a Lei das Sesmarias inspirada em experiência, então, vigente em Portugal. (PEREIRA, 2011, p. 3)

Ocorre que o regime de sesmarias em Portugal buscou fomentar a pequena propriedade rural trabalhada por camponeses. Segundo Mendes, por volta de 1375, ante a escassez de alimentos em Portugal, o rei D. Fernando I ameaçou ceder as terras improdutivas a quaisquer pessoas dispostas a trabalhá-las, desde que fossem cristãos e que produzissem com abundância trigo e cevada. Assim, o regime de sesmarias em Portugal se voltava para produção de alimentos em terras não cultivadas, inclusive sem cobrança de tributos. Pagava-se, contudo, dízimo à Igreja.

O regime sesmeiro português de distribuição de terras era em conformidade com a capacidade de produção do beneficiário. (MENDES, 1988, p. 18)

Dessa feita, as sesmarias eram as terras ainda não cultivadas que eram doadas aos sesmeiros, os quais deveriam cultivá-las, senão seriam devolvidas ao Rei para concessão a outro sesmeiro. Atualmente, no Direito brasileiro, ainda por influência daquele tempo, são nomeadas de devolutas as terras rurais públicas.

No momento da colonização do Brasil, esse modelo foi transportado sem considerar as características próprias da grande extensão do espaço territorial brasileiro. As imensas terras das capitanias hereditárias foram recebidas pelos donatários acompanhadas do exercício dos poderes administrativos, jurisdicionais e fiscais. Assim, a repartição de terras se vinculava à ideia de privilégio pessoal. Não se necessitava, para tanto, comprar as terras da Coroa. (MENDES, 1988, p. 17)

Conquanto se tratasse de doação, as sesmarias possuíam natureza resolutive, assim se descumprido o dever de cultivo, a titularidade da terra retornava ao Rei. Não havia, ainda no século XVI, a instituição do direito de propriedade absoluto e perpétuo nos moldes previstos pelo liberalismo moderno do século XVIII, sendo a produtividade sujeita ao prazo de cinco anos. Ressalta-se, apenas a título de antecipação, que o direito de propriedade, nesses parâmetros, constou no texto da Constituição de 1824.

O propósito das doações, do século XVI, segundo Pereira (2011, p.2-4), era de promover a ocupação do território, a disseminação da fé católica e de auferir benefícios para a Coroa, citando, como exemplo desses objetivos, as obrigações constantes no documento que foi entregue quando da concessão da Capitania de Pernambuco a Duarte de Coelho, em 1534:

Dom João por graça de Deus Rei de Portugal, e dos Algarves dauquem, e dalém mar em África Senhor de Guiné, e da Conquista Navegação, Comercio da Ethiopia Arábia, Persa, e da Índia etc. A quantos esta minha carta virem faço saber que considerando eu quanto serviço de Deus, e meu proveito, e bem de meus Reinos, e Senhorios, e dos naturaes, e súbditos delles, e ser a minha costa, e terra do Brasil mais povoada do que atégora foi assim para se nella haver de celebrar o culto, e Officios Divinos, e se exaltar a nossa Santa Fé Catholica com trazer, e provocar a ella os

naturaes da dita terra, Infiéis , e idolatras, como pelo muito proveito, que se seguirá a meus Reinos e Senhorios, e aos naturaes, e súbditos dellles de se a dita terra povoar, a aproveitar houve por bem de a mandar repartir, e ordenar em Capitánias de certas em certas léguas para dellas prover aquellas pessoas que me bem parecer [...]. (BIBLIOTECA NACIONAL, *apud* PEREIRA, 2011, p. 3)

Capistrano de Abreu relata que os donatários, para sustentarem o estado de nobreza, recebiam as terras livres e isentas de qualquer dever ou de tributo, mas deviam pagar o dízimo à Ordem de Cristo incidente da seguinte forma:

a redízima (1/10 da dízima) das rendas pertencentes à coroa e ao mestrado; a vintena do paubrasil (declarado monopólio real, como as especiarias), depois de forro de todas as despesas; a dízima do quinto pago à coroa por qualquer sorte de pedraria, pérolas, aljôfares, ouro, prata, coral, cobre, estanho, chumbo ou outra qualquer espécie de metal; todas as moendas d'água, marinhas de sal e quaisquer outros engenhos de qualquer qualidade, que na capitania e governança se viessem a fazer; as pensões pagas pelos tabeliães; o preço das passagens dos barcos nos rios que os pedissem; certo número de escravos, que poderiam ser vendidos no reino, livres de todos os direitos; a redízima dos direitos pagos pelos gêneros exportados, etc. (MENDES, 1998, p. 49)

Existia, com isso, divergência entre as bulas papais e as legislações de Portugal que regulamentavam as terras. Pelas bulas papais, as terras pertenciam à Ordem de Cristo a quem cabia o recebimento do dízimo para a propagação da fé ultramarina, sendo, no entanto, a cobrança proibida pelas Ordenações. Essa vinculação da Igreja com as terras do reino repercutiu na delegação à Igreja dos registros públicos dos títulos de propriedades dos bens imóveis. (MENDES, 1998, p. 16)

É oportuno lembrar que, a partir do século XV, Portugal começou a editar seu corpo de códigos legislativos. Nesse propósito, em 1466, editou-se as Ordenações Afonsinas, derogadas pelas Manuelinas de 1521. No ano de 1603, durante o reinado de Felipe II (1598 a 1621), editou-se as Ordenações Filipinas, com vigência na ordem civilista brasileira, em relação a terras rurais, até a edição do Código Civil de 1916.

Pelas Ordenações Filipinas, os donatários que vinham para o Brasil deviam trabalhar a terra para não serem confiscadas pela Coroa, por isso utilizavam mão-de-obra escrava ou indígena. Caio Prado Jr. (2004, p. 49) destaca que não ocorreu à Coroa portuguesa ou a qualquer donatário, em um primeiro momento, estabelecer

uma organização camponesa de pequenos proprietários para trabalhar a terra. Optou-se, no entanto, por esse sistema de sesmarias que representava um conjunto de vastas terras administradas por colonos fidalgos que vinham para o Brasil com a intenção de fazer fortuna.

Não existia uma delimitação para concessão das sesmarias aos fidalgos, o que gerou muitos títulos sem a devida organização do espaço, ocasionando uma sobreposição de titularidade. Ao lado do sesmeiro, foram surgindo os lavradores que se ocupavam de trabalhar a terra na condição de meros posseiros. Essa nova configuração do espaço territorial foi marcada pela posse. Isso gerou muitos conflitos. A Coroa, então, em busca de conhecer as próprias terras, obrigou os sesmeiros a demarcá-las. No entanto, não obteve resultado. (ALVEAL, 2015, p. 252)

Por volta de 1690, o Rei estabeleceu, em busca de solução, a cobrança de um foro em benefício da Coroa, proporcional ao tamanho da terra. Era outra tentativa da Coroa de dimensionar as próprias terras. Há relatos de nomeações de desembargadores para o ofício demarcatório das sesmarias, do norte do país, com vinculação dos próprios salários ao percentual arrecadado do foro. Acusações da população, no entanto, de enriquecimento ilícito, assomadas às longas distâncias para conferir os títulos aos sesmeiros, tornou sem êxito o projeto. (ALVEAL, 2015, p. 253)

1.2.2 A suspensão das sesmarias: o silêncio da Constituição do Império de 1822 sobre as terras rurais

Ante a proclamação da Independência, em 07 de setembro de 1822, houve a necessidade de instituir um corpo de leis próprias do Brasil, estabeleceu-se que continuariam em vigor as Ordenações Filipinas, então vigentes em Portugal desde 11 de janeiro de 1603. Perduraram, no Brasil, até a edição do Código Civil de 1916. Nas Ordenações, a transmissão da titularidade da propriedade ocorria por meio da tradição, significando a entrega da coisa corpórea do transmitente ao adquirente. Assim, segundo Vieira (2009, p. 34), com a intensificação do comércio e a necessidade de maior dinamismo com a transferência dos imóveis, a tradição real

da propriedade foi sendo mudada para a ficta, mediante a utilização da cláusula *constituti*.

Por meio da cláusula do *constituo possessório*, o vendedor declarava possuir o imóvel em nome do comprador, não mais em nome próprio. A partir desse modelo, não se tinha qualquer publicidade em relação à mudança de titularidade, gerando a perpetuação de fraudes, ao facilitar a venda do imóvel para várias pessoas. Pela tradição ficta, o proprietário se transformava em detentor do bem sem que, aparentemente, isso fosse revelado à comunidade. (VIEIRA, 2009, p. 35)

A posse havia se tornado um costume jurídico para aquisição da terra que, em alguns casos, os posseiros pagavam o foro aos sesmeiros em vez de pagá-lo ao Rei. Diante disso, foram editadas as resoluções de 11 de abril e de 02 de agosto de 1753, que autorizava dar as terras aos reais cultivadores. Os conflitos relacionados com a terra já se faziam evidentes, por isso Portugal mandou suspender a concessão de sesmarias futuras. (SALAROLI, 2009, p. 35)

Não obstante esse quadro de caos, somente em 17 de julho de 1822, houve a suspensão das concessões de terras por meio de sesmarias, embora o cenário de ocupação de terras rurais por posses sem titulação, já estivesse estabelecido de forma quase que irreversível com implicações até a atualidade. A partir dessa data, o governo reconhecia as sesmarias existentes, mas suspendia a admissão de novas posses ou sesmarias. (CAVALCANTE, 2005, p. 4)

Contribuiu para este fato, como informa Cunha Jr. (2015, p. 5), o apelo dirigido, ao Príncipe Regente D. Pedro I, por um morador do Rio de Janeiro de nome Manoel José Reis, que postulava permanecer nas terras, não compreendidas em nenhuma sesmaria, nas quais vivia há mais de 20 anos na companhia de seus numerosos familiares. Contrariando o parecer do Procurador da Coroa e da Fazenda, no sentido de que o meio competente era o interessado requerer essas terras por concessão de sesmarias, D. Pedro I determinou que o suplicante ficasse na posse das terras que tinha cultivado e, no mesmo ato, suspendeu todas as sesmarias futuras do Brasil até a convocação da Assembleia Geral Constituinte.

A Constituição do Império, em 25 de março de 1824, entretanto, manteve-se silente em relação à problemática rural das sesmarias e das posses, não obstante tenha tratado do direito de propriedade como pleno, prevendo, no seu artigo 179, inciso XXII, que, se houvesse necessidade de seu uso pelo poder público, caberia indenização ao particular na forma da lei. Houve, portanto, um vácuo legislativo, entre os anos de 1822 a 1850, em relação à aquisição das terras rurais no Brasil, fazendo com que imperasse o regime possessório. Quanto a isso, Salaroli (2009, p.36) assevera que:

É bem verdade que a Constituição Imperial já consagrava o direito de propriedade, mas ainda não estava claro qual era essa propriedade no tocante aos imóveis, pois no plano dos fatos existiam meros posseiros, sesmeiros caídos em comisso ou mesmo sesmeiros com títulos legítimos. Não era possível, pelas normas jurídicas postas, concluir que a Constituição transformou todos em proprietários plenos.

Ao se adotar o instituto das sesmarias no Brasil, para Raymundo Faoro (2001, p. 49), marcou-se sua história com a contenção de enormes quantidades de fazendas nas mãos de senhores de terras que não as cultivavam, nem permitiam que outros fizessem, gerando um contingente enorme de lavradores meeiros ou posseiros vivendo de favor e da agricultura de subsistência, excluídos da possibilidade de auferirem lucros da terra.

1.2.3 A Lei de Terras de 1850: (in)exitoso esforço para legalização da propriedade rural

Em 1850, foi editada a Lei de Terras. Esta proibiu, expressamente, a concessão de terras por sesmaria ou por posse, determinando a aquisição da terra rural somente pela compra, inclusive de terras devolutas vagas. Para Cavalcante (2005, p.6), pela Lei de Terras se estabeleceu certa confusão em torno do termo devoluta, pois, para além das terras não ocupadas, seriam tratadas como devolutas as improdutivas, sendo ambas consideradas como patrimônio nacional.

Mudou-se, então, o paradigma de ocupação da terra, anteriormente vinculada ao privilégio de ser concedida aos amigos do rei, para ser vista como uma mercadoria e

para gerar lucros. Essa nova mentalidade coincidiu com momento histórico de formação da doutrina econômica do liberalismo, apregoada pelas Revoluções Francesa e Inglesa. (CAVALCANTE, 2005, p. 7)

A Lei de Terras serviu para institucionalizar a compra das terras de forma regularizada ao permitir que o particular, com recursos financeiros, adquirisse as consideradas devolutas diretamente do Estado. Possibilitou, com efeito, a extinção da ocupação das terras públicas com base na posse. Assim, cabia ao Estado legitimar a propriedade privada agrária, por meio, de regras contidas nesse novo estatuto jurídico, que trazia os procedimentos operacionais para transformar sesmarias e posses em propriedade (REYDON *et al.*, 2006, p. 57). Deste modo, o artigo 2º da Lei de Terras previa pena de prisão e multa aos que se apossassem das terras devolutas.

No ano de 1854, pelo Decreto que regulamentou a Lei de Terras, os possuidores de terras foram obrigados a registrá-las nas circunscrições paroquiais, tendo em vista a inserção da Igreja nas diversas localidades do país. Os vigários deveriam, para tanto, receber os seguintes documentos: “I) declarações com duas cópias, possuindo, o nome da terra possuída; II) designação da freguesia em que está situada; III) o nome particular da situação, se o tiver; IV) a extensão se fosse conhecida e seus limites”. (CAVALCANTE, 2005, p. 5)

Observa-se que o Registro Paroquial não definia a forma de descrição das glebas. Não exigia qualquer levantamento topográfico. Ademais, as paróquias sequer sabiam os limites das próprias circunscrições territoriais, sendo impossível localizar as áreas de terras em um mapa cartográfico, por consequência, “as descrições dos domínios da propriedade baseavam-se em marcos instáveis, como nome de vizinhos e acidentes geográficos”. (REYDON *et al.*, 2006, p. 56)

Pelo Decreto que regulamentou a Lei de Terras, primeiro se promovia o registro paroquial para, posteriormente, efetivar, a depender do interesse particular, as medições dessas terras.

O governo imperial criou o órgão de Repartição Geral das Terras Públicas, subordinado ao Ministério da Agricultura. Cabia, no entanto, ao Presidente da Província nomear um juiz comissário, sem direito a recusar a nomeação, porque ameaçado por multa, para decidir sobre a medição e a repartição de terras públicas desde que já registradas nas paróquias. Criou-se, ainda, nas províncias, uma repartição especial constituída por um Diretor-geral, pelo fiscal tesoureiro, pelos oficiais, pelos amanuenses e pelos porteiros-arquivistas. Essa repartição possuía uma sub-repartição nos distritos, compostas pelo Inspetor-geral das medições, pelos escreventes, pelos desenhistas e pelos agrimensores. Cabia ao juiz autorizar as medições das terras registradas nas paróquias.

Esse conjunto complexo de órgãos públicos não se mostrou efetivo. Foi extinto, pois o registro dos párcos se tratava, na realidade, de procedimento de legitimação de posse, embora considerado como gênese do procedimento registral da propriedade brasileira. (SALLAROLI, 2009, p. 36)

Outras tentativas de criação de órgãos, também sem efetividade, seguiram-se no decorrer do governo imperial, mas com total abandono das inspeções de terras. O fracasso do controle governamental contribuiu para perpetuação do modelo de aquisição de terras rurais sem qualquer controle do Estado. A Lei de Terras se revelou totalmente um fracasso. (CAVALCANTE, 2005, p. 6)

A razão do fracasso se justificava no interesse de os proprietários manterem o regime de posse, sobre grandes extensões de terras devolutas, para apropriação futura.

Nesses termos, um dos elementos importantes que atuou diretamente na execução da Lei de Terras de 1850 foi a existência de disputas entre as diferentes e variadas concepções sobre a terra e seu uso. Em longo prazo, um dos seus sucessos, talvez o principal, foi sua perspicácia em dar as bases sobre as quais essas diferentes concepções deveriam ser substituídas por uma única, isto é, aquela que transforma a terra em propriedade/mercadoria, impossibilitando assim qualquer tipo de vínculo a ela que não sejam aqueles regulados pelo mercado. Portanto, os grupos que historicamente ocuparam e usaram a terra sustentados em outros critérios que não os jurídicos e de mercado viram suas lógicas questionadas, foram expulsos, violentados, transformados em intrusos, vadios e criminosos. (SILVA, 2015, p. 92)

Não se pode negar, entretanto, que a Lei de Terras teve certa relevância, embora contestada sua efetividade, ao buscar disciplinar as posses, reorganizar as concessões de terras, categorizar as terras públicas, delimitando suas alienações para nacionais e estrangeiros. Ante os movimentos para a abolição da escravatura, ocorrida definitivamente em 1888, a Lei de Terras já evidenciava a preocupação do governo em angariar mão de obra necessária para a lavoura, inclusive permitia, ao próprio governo, custear a imigração de colonos.

Um dos pontos fundamentais da Lei de Terras, por meio do seu Decreto regulamentar, de nº 1.318/1854, foi estabelecer que a transferência entre particulares do domínio da terra demandava a existência de um título legal e legítimo acompanhado do pagamento do respectivo imposto de transmissão. Com efeito, restou assentado que toda e qualquer propriedade rural no Brasil, se não fosse regularizada nos moldes do procedimento previsto na Lei de Terras ou comprada da Coroa Portuguesa, seria considerada terra devoluta, passível de desapropriação. (SALAROLI, 2009, p. 37)

1.2.4 A terra rural a ermo: da Constituição Republicana de 1889 até o Estatuto da Terra de 1964

A Constituição de 1824 foi do tipo outorgada, mantendo, em muito, as características das extensas propriedades rurais sob regime possessório. Ocorre que, no plano da regularização para fins de registral, foi editada a Lei nº 1.237 de 24 de setembro de 1864, regulamentada pelos decretos nº 3.453 e 3.465 de 1865, que criou o Registro Geral de Hipotecas, com vista a formalizar um registro sob tutela do Estado. Não considerou como apto a ingressar como documento no registro aqueles cadastros paroquiais, excluía também as transmissões *causa mortis* e os atos judiciais.

Com efeito, mesmo iniciado o período republicano, não se mudou o contexto rural no Brasil, “de 1889 até 1964 (Estatuto da Terra), o problema da legitimação de posses foi posto em plano secundário. Inclusive, em 1891, é instituída uma lei que aprovava a emissão de propriedade por parte dos estados e não mais como função da União”. (ALCANTARA FILHO, 2009, p. 65)

Com a Proclamação da República em 15 de novembro de 1889, começou-se denso debate para se passar as terras devolutas da titularidade da União para a dos Estados. Nessa época, o mundo político estava sob forte influência da doutrina federalista dos Estados Unidos, que pregava a autonomia dos Estados federados em relação à União, dessa forma sua essência era um sistema de governo em que o poder é dividido entre a União e os Estados.

Essa doutrina repercutiu na questão das terras rurais brasileiras, tendo contribuído para que vencesse a corrente dos descentralizadores, ao invés da dos centralizadores, no sentido de que caberia a cada Estado titularizar e administrar essas terras e não a União controlá-las. Isso ocorreu por meio de Lei de 1891, que ainda repercute até a atualidade. Ora, com tal lei, foi permitido que cada Estado, com ampla liberdade, estabelecesse o regramento legislativo e administrativo próprio sobre a disposição de suas terras.

Ocorre que a maioria dos Estados não editou Lei própria. Diferentemente do que se esperava, os Estados mantiveram as disposições da Lei de Terras de 1850. Não se operou, portanto, mudanças no âmbito estadual, pois vigiam as mesmas intenções de sempre: manter a grande propriedade restrita à titularidade de poucos, sendo o procedimento de legitimação administrativa, para tanto, o mais adequado. À luz disso, esclarece Sanches (2008, p.135) que:

Um dos principais objetivos da Lei de Terras era a legitimação das posses, transformando simples posseiros (muitas vezes, grandes simples posseiros) em legítimos proprietários. Esse processo de legitimação fazia-se pela via administrativa. Dessa forma, a manutenção da Lei de Terras pelos Estados federados significava, em outras palavras, a manutenção da via administrativa como a via eleita para o processo de legitimação de posses. [...], caberia ao governador do Estado dar a última palavra nas legitimações de posse. [...]. Dessa forma, a classe agrária dominante, que possuía como se sabe, maior poder de pressão sobre governos locais, não teria nenhum interesse em retirar dos chefes políticos estaduais a atribuição de decidir a legitimação das posses, posicionando favoravelmente à manutenção da Lei de Terras.

Com efeito, manter o regime possessório em detrimento da regularização da propriedade era a intenção, como sempre o foi no contexto brasileiro. Aliava-se, por exemplo, com as intenções dos produtores e exportadores de café. O Brasil, por

volta de 1888 até 1898, apresentou-se ao mundo como grande produtor de café, com destaque para o Estado de São Paulo. Embora a produção tenha sofrido desaceleração, entre 1898 e 1909, contou com incremento, logo após a Primeira Guerra Mundial, em virtude da forte política estatal de valorização do produto, chegando, em 1918, a um bilhão de pés de cafés plantados. (SANCHES, 2008, p. 137)

Com efeito, 2/3 das terras paulistas, quando da promulgação da Constituição de 1891, eram devolutas. Foi editada Lei estadual de nº 545 em 02 de agosto de 1898, prevendo legitimação automática de terras rurais públicas, desde que as posses fossem com título anterior a 1878, ou em que o particular houvesse, desde 1868, estabelecido sua moradia habitual e cultura efetiva. (SANCHES, 2008, p. 135)

Dessa feita, em quaisquer outras hipóteses, haveria que se passar por um processo de legitimação para fins de serem registradas nos Cartórios de Hipotecas. Nesse tempo, embora se tenha visto um incremento desses registros, também se viu o avanço nas invasões sobre terras públicas. Preferia o governo estadual fechar os olhos para essa espoliação, a fim de, em contrapartida, manter os índices aumentados de plantação e de exportação de café. Contudo, tais espoliações eram seletivas, “apenas aqueles que possuíssem bens e prestígios suficientes conseguiriam aumentar suas propriedades imobiliárias, passando então a possuir mais bens e gozar de mais prestígio, o que lhes possibilitava acelerar o crescimento ilegal de suas propriedades [...]”. (SANCHES, 2008, p. 140)

Diante do que foi exposto, vê-se que, mesmo ao iniciar o período republicano no Brasil, não se modificou a configuração das apropriações das terras agrícolas de forma irregular e, com certa concessão do governo, desde os tempos da colonização.

2 OS LIMITES REGISTRAS DA PROPRIEDADE RURAL NO TEMPO PRESENTE: AS RAÍZES HISTÓRICAS NAS LEIS DO ESTADO MODERNO

Constatou-se, no primeiro capítulo, que as doações de grandes extensões de terras rurais brasileiras, no início da colonização, aos amigos do rei de Portugal, por meio da Lei das Sesmarias, não sublevaram a produção agrícola. Houve, em regra, espoliação da riqueza daquilo que já existia no solo. Exportou-se o que melhor se tinha na natureza para a Coroa Portuguesa.

As terras foram esbulhadas. Com o passar do tempo, as demarcações escritas nos forais do Rei, que previam a divisão das terras em capitânicas hereditárias, em certas quantidades de léguas, tiveram seus rumos apagados e marcos foram destruídos. Por isso, a posse e a ocupação ilegal se tornaram a regra.

Com o evoluir, na Europa, das Revoluções Francesa e Industrial e, respectivamente, com a obsessão dos franceses de mudar a forma de pensar e a dos ingleses de transformar tudo em produto; para comprar, no mercado, mais barato e vender mais caro, passaram as terras brasileiras, antes doadas, a serem vendidas. As terras, já monocultoras, tornaram como projeto agrícola voltado para o mercado externo e como forma de enriquecimento do país.

Com efeito, quanto maior os limites das imensas áreas, sem controle do governo, tanto melhor para posseiros, detentores ou “proprietários”, que se atentavam, tão e só, para o que era propriamente seu. Havia completo esquecimento para o que também era dos outros.

O resultado desse cenário, espreado ainda na atualidade, é o esbulho da terra, a sonegação tributária, a exploração irracional do solo, o desrespeito aos direitos dos trabalhadores e ao bem-estar do proprietário, bem como a insustentabilidade ambiental. Isso propaga a miséria, o conflito e desigualdade social. É a contramão do exercício da função social da propriedade que, se observada, concretiza a justiça social.

Atualmente, a função social da terra rural é norma de eficácia limitada e, para ter eficácia¹ jurídica e social, deve ser cumprida nos termos do artigo 170 e do artigo 186 da Constituição Federal de 1988, cumulando com as diretrizes do Estatuto da Terra (LEI nº 4.504/1964).

Convém lembrar que a Constituição Federal de 1988, no artigo 186, prevê os seguintes requisitos a delimitar a função social da propriedade rural: a) aproveitamento racional e adequado; b) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; c) observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e d) exploração que favoreça ao bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. Essa função social só pode ser averiguada se constante dos cadastros e registros do Estado.

Embora esta seja a ideia hodierna, sequer se pensava em função social quando se iniciou o estabelecimento do Estado Moderno a partir da Revolução Francesa. Por esse tempo, grande parte dos proprietários de terras, mesmos os que as tinham adquirido legalmente – quer seja de forma onerosa, quer seja de forma gratuita – não tardou em alterar os rumos e os marcos das suas divisas para além do avistar da linha do horizonte e, portanto, para fora dos limites do controle governamental.

Só que o evoluir do modo de pensar e de produzir, ocasionado pela Revolução Francesa e pela Industrial, fez o mundo virar um mercado, as coisas tornaram-se um produto, sobre o urbano se adensar mais gente do que sobre o rural e deu convicção ao povo de que poderia limitar seus governantes.

É a modernidade fincando suas bases, a partir da força da burguesia que não queria mais se sujeitar ao poder real ou ao poder eclesiástico. Como esses poderes sempre tiveram os formalismos e as cerimônias próprias para justificar seus modos de agir, a burguesia também criou seus próprios formalismos e suas cerimônias a partir de métodos científicos justificados em pressupostos teóricos, pautados em racionalistas, empiristas, psicologistas, dentre outros.

¹ Os conceitos de eficácia jurídica e social serão explicados e delineados no capítulo terceiro desta dissertação.

Criaram, assim, a partir das ideias iluministas, métodos científicos e teorias sobre todas as áreas do conhecimento. Nesse delineamento, encontraram também teorias adequadas para a limitação do poder dos governantes, o controle da economia e a manutenção de certa coesão social.

Nesse contexto, Locke (1994, p. 80), considerado o pai da teoria política liberal ou do liberalismo político, propalou, por meio do seu “Segundo Tratado Sobre o Governo Civil”, que era necessário o estabelecimento de uma sociedade civil sob a instituição de um governo para salvaguardar os direitos de vida, de liberdade e de propriedade do homem. Para o filósofo, se não houvesse esse “governo”, existiria o caos.

Com efeito, leis foram pensadas como instrumentos de limitação dos governantes. As constituições escritas, com forte inspiração nas Revoluções Francesa e Industrial, e, expressada em texto escrito, impuseram um conjunto de normas formuladas pelos próprios governantes, legitimando-se por instrumentos de representação para validar a democracia em substituição a muitas monarquias.

Quanto ao termo “lei”, Martin Laclau (1986, p. 12-33) esclarece que, inicialmente, na Grécia, a palavra “lei” serviu para designar uma regra proveniente da vontade de certos indivíduos, adensando ao conteúdo, a partir dos romanos, a ideia de regra de comportamento humano e do acontecer da natureza. Com o pensamento jurídico de Kant e com as escolas neokantianas, no final do século XVIII, começou-se usar o vocábulo “norma” com base na distinção do mundo do “ser” e do “dever ser”, diferenciando as leis naturais e das normas, nestas concentraram-se os valores essenciais para a sociedade.

Ocorre que, até a aplicação da norma, passou a ser filtrada pelo racionalismo imperante, tendo por gênese a lente de Descartes, o qual defendia que existe uma relação lógica-matemática entre causa e efeito de uma determinada ação de forma racional. O empirismo, por outro lado, também deixava sua marca, ao defender que as leis naturais eram invioláveis, e algum erro poderia ser corrigido pela

experimentação repetida. Do mesmo modo, isso podia ocorrer com as condutas humanas (LACLAU, 1986, p. 15-33). Deste modo, é nítido que o positivismo veio marcado pelo racionalismo e pelo empirismo.

A base intelectual econômico-jurídico, presente na Europa, ao nascer do Estado Moderno, segundo Kissinger (2012, p.05), acentua a natureza egoística a influenciar o mercado internacional, visto que:

Adam Smith, em *A Riqueza das Nações*, sustentou que mão invisível proveria o bem-estar econômico a partir de ações econômicas individuais egoístas. Nos artigos de *O federalista*, Madison ponderava que numa república suficientemente grande, as várias facções atuando de maneira me prol de seus interesses, forjariam por um mecanismo automático, uma adequada harmonia nacional. Os conceitos da separação de poderes e dos controles e balanços, concebidos por Montesquieu e incorporados à constituição americana, refletiam perspectivas idênticas. O objetivo da separação de poderes era evitar o despotismo e não o de obter um governo harmônico; cada ramo do governo, na busca de seus próprios interesses, coibiria excessos, atendendo, desse modo, ao bem comum.

Vê-se, assim, que o surgimento dos Estados Modernos se deu sob forte base filosófica de um modelo de positivismo jurídico, a qual validou, e ainda valida, a promulgação de leis para limitar o poder e conter o povo prometendo, como garantia, no mínimo, uma certa ordem social.

Na visão de Dimitri Dimoulis (2017, p. 3), “o direito surge de vontade das autoridades legislativas cujos titulares e procedimentos são diferentes em cada período histórico, sendo, porém, sempre vinculante”. Esclarece, ainda, que, não obstante a origem do termo positivismo jurídico remontar ao ano 1127, na obra de Hugo de Saint-Victor, tomou corpo, como forte corrente da Filosofia do Direito, na Idade Moderna. Isso ocorreu em razão do processo de desgaste do direito natural e da substituição das normas de origem religiosa, nas sociedades europeias da Idade Moderna, pelas normas de origem estatal.

Ao se analisar o viés da disputa de poder, o Estado só poderia sobrepujar a legislação canônica caso alcançasse maior adesão social que legitimasse tal propósito e permitisse uma coalizão entre a sociedade civil e o próprio Estado. Em virtude disso, foi relatado, no primeiro capítulo, o quão forte foi a inserção da Igreja

nos assuntos da Coroa a ponto de, posteriormente, caber a ela, como, por exemplo, no Brasil, o cadastramento das terras, rurais por meio do “registro do vigário”, bem como o cobrar a redízima², logo no primeiro século da colonização, ao tempo em que a Coroa isentava os sesmeiros dos tributos.

Sob o olhar de Bresser-Pereira (2010a, p. 116), o Estado, de certa forma, desde as sociedades antigas foi usado como instrumento de dominação, tendo, na medida em que o tempo foi passando, mudado apenas as classes dominantes, já que,

Nas sociedades antigas, o Estado era o instrumento de dominação de uma oligarquia; na sociedade liberal do século XIX, ainda era um instrumento de dominação de uma grande classe burguesa; já nas sociedades democráticas, apesar de não se poder descartar o conceito de classe dominante, o Estado é o instrumento por excelência de ação coletiva da nação e da sociedade civil. Nos dois últimos casos, o Estado é o resultado ou de uma construção política ou de uma construção através da política. Além de construir sua nação e sua sociedade civil, os cidadãos, através destas, constroem também seu Estado e seu Estado-nação. Trata-se de uma construção lenta e difícil, muitas vezes contraditória, mas que sempre procura ser racional – o que justifica o conceito de Estado de Hegel como consubstanciação da razão humana –; daquela razão que cada sociedade foi capaz de historicamente expressar em termos institucionais. O Estado é a instituição soberana – é o poder que não reconhece poder acima dele – garantida pela ordem jurídica e pela organização social. Conjuntamente com a sociedade e o território, ele forma o Estado-nação, a saber, o poder político-territorial soberano.

Destaca-se, por conseguinte, dessa ideia de que, no Estado Moderno, a sociedade (seu povo), o território (suas terras) e a soberania (o poder político-territorial soberano) compõem seus elementos fundamentais. Há uma homogeneidade indispensável a se destacar nesses elementos como preponderante: a vinculação do povo às suas terras.

² Conforme mencionado no capítulo 1 desta dissertação, segundo Mendes (1998, p. 49), a redízima significava o dever ou o “tributo” que cabia pagar à Ordem de Cristo, ou seja, à Igreja Católica. Deste modo, esclarece que “a redízima (1/10 da dízima) das rendas pertencentes à coroa e ao mestrado; a vintena do paubrasil (declarado monopólio real, como as especiarias), depois de forro de todas as despesas; a dízima do quinto pago à coroa por qualquer sorte de pedraria, pérolas, aljôfares, ouro, prata, coral, cobre, estanho, chumbo ou outra qualquer espécie de metal; todas as moendas d’água, marinhas de sal e quaisquer outros engenhos de qualquer qualidade, que na capitania e governança se viessem a fazer; as pensões pagas pelos tabeliães; o preço das passagens dos barcos nos rios que os pedissem; certo número de escravos, que poderiam ser vendidos no reino, livres de todos os direitos; a redízima dos direitos pagos pelos gêneros exportados, etc.”

A terra ultrapassa a concepção de bem, perpassa a concepção de construção de memórias e identidade, visto que é no cenário das terras onde se viveu que se resgata, em lampejos de fotos consolidadas na memória, os amores e as culturas experimentadas na infância. Não se esquece da sociedade na qual está inserida a infância. Tal sentimento nada mais é do que a ideia de pertencimento de um povo à sua cultura e ao seu solo.

Por isso, o povo de Israel quis, e ainda quer, a “terra prometida”. Para alcançá-la, vagou por desertos, sob a vara de Moisés; enfrentou gigantes, sob a valentia de Josué; e ainda hoje luta, veementemente, a cada instante, com seus belicosos confrontantes. Os palestinos, que também são confrontantes, não medem esforços físicos para atirar suas pedras querem da mesma terra se apossar.

Na mesma intensidade, a terra é poetizada, por exemplo, por Carlos Drummond de Andrade, pois retrata a cidade mineira de Itabira, trazendo à memória o tempo que ali viveu e, principalmente, ressalta que ali nasceu “a vontade de amar, que me paralisa o trabalho, vem de Itabira [...]”. Drummond é um dos muitos que poderíamos citar... escritores, cantores, artistas, pessoas sem tantos talentos construíram memórias em suas terras.

Esse vínculo entre o povo e o amor por sua terra é que constitui a nação, essa ideia de pertencimento a uma cultura. Há, contudo, profunda discussão sobre quem, ou o quê, veio antes o Estado ou a nação?

Em relação a essa questão da anterioridade, Bresser-Pereira (2010, p. 118) destaca que, não obstante, em princípio, se considerar que é a nação que constitui o Estado, a questão não se revela tão simplista, pois é o Estado o instrumento, por excelência, de ação coletiva. Na relação entre sociedade e Estado, em que pese, no recorte histórico, ser eminentemente dialético, talvez o Estado-nação precedeu a nação.

Não se desconhece tal ordem de considerações, mas, conforme já se disse no primeiro capítulo, há algo de genético dentro do ser humano que o faz querer seu próprio espaço de terra, seja tal espaço urbano ou rural. É sobre o solo que constrói

sua casa, planta seu alimento, faz repousar, em sono, sua mente ou descansa sua alma, quando ao pó retorna seu corpo físico, misturando-se aos sedimentos da terra. O solo é, assim, segundo expressão ratzeliana, o espaço vital do ser humano. Sob tal perspectiva, quase microscópica do espaço geográfico em interação com o ser humano, é necessário enfatizar a importância do solo para sua gente.

O biogeógrafo, Friedrich Ratzel (2011, p.60), defende que o surgimento dos estados modernos com suas constituições escritas, tendo, na lei, a manifestação geral da vontade do povo e a limitação do poder estatal são movimentos sociais que se encontram fortemente vinculados a terra, na qual há espaços vitais, ou seja, ilha de vidas.

O Estado, para Ratzel (2011, p.68), que é uma fração de humanidade e uma fração de solo, é a maior obra humana de todos os tempos. O solo é o limite de sua soberania, emergindo sobre ele uma fonte política própria dos grupos sociais, como comércio, religião, entre outros. Se essa fonte política e essa relação do povo impregnar no solo de forma durável, será este povo os seus nacionais. Na ideia política, não há somente o povo, mas também o seu país.

Esse povo passa a viver junto, a tirar do solo seu alimento, fazendo surgir uma consciência nacional de que todos trabalham em comum para a formação da relação econômica do Estado, pois quanto mais organizado o território, tanto mais civilizado o povo. As relações dos indivíduos e das famílias que ocupam esse solo se reproduzem na mesma intensidade de sentimento em espaço menores dele. O solo não é somente a cena ou o objeto do trabalho comum, mas é também a fonte dos frutos do trabalho. (RATZEL, 2011, p.71)

Dado o valor espiritual, emocional e econômico do solo para sua gente e a conformação disso sob ordenação do ente Estado, a partir da Modernidade, tem-se que a alteração das suas terras, com mudanças de extensões e os limites territoriais não se dão de forma legítima sem previsão legal. Assim, até em conformidade com a doutrina econômica do liberalismo e com a corrente do positivismo jurídico, o

Estado buscou, com maior potencialidade, controlar a propriedade imobiliária dos seus nacionais. Trata-se de resguardar sua própria soberania.

Não se defende aqui o liberalismo ou uma corrente oposta. Aliás, o que se defende é a função social de qualquer bem em busca de alcançar a justiça social que, para além de se relacionar somente com os vínculos laborais, emerge da vontade de criar ambiente social de menor desigualdade social e maior equanimidade. Se houver desigualdade exacerbada, é certo o ruir das colunas da paz social.

De qualquer modo, a partir do positivismo com suas legislações postas e impostas, mormente a começar do adensamento populacional nos centros urbanos proporcionado pela Revolução Industrial, o Estado passou a compartimentar e a catalogar as terras existentes em dois blocos, até hoje, estanques: são elas rurais ou são elas urbanas. Trata-se de dois gêneros.

Deve-se ter em mente, contudo, que, “entre sociedade e Estado, temos uma relação entre dois poderes: o poder informal da nação ou da sociedade civil e o poder formal do Estado” (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 120). À luz dessa perspectiva Bresser-Pereira, é coerente considerar, ao se valer da perspectiva ratzeliana, que o Estado é fração de solo e de humanidade, que tanto o poder formal quanto informal, fazem-se refletidos sobre o território de um país.

No plano formal, a transmissão da propriedade – de um pedaço de solo, com ou sem benfeitorias –, nos termos previstos no artigo 1.227³ do Código Civil, só pode ocorrer mediante o seu registro no Cartório de Registro de Imóveis, mediante procedimento que demanda os passos previstos na Lei 6.015 de 1973, que dispõe sobre Registros Públicos e outras leis especiais. No plano informal, o apossamento da terra, de forma irregular, se dá segundo a lei do mais forte, em geral, gerando violência, desastres ambientais e injustiça social. Neste plano, não há nenhum traço

³ Código Civil de 2002 – “Art. 1.227. Os direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com o registro no Cartório de Registro de Imóveis dos referidos títulos (arts. 1.245 a 1.247), salvo os casos expressos neste Código.”

de função social, nos moldes propostos pelos art. 170 ou pelo art. 186 da Constituição Federal de 1988.

Sob o ângulo da formalidade, a ninguém é dado alterar, legalmente, os limites de suas terras senão por meio da subsunção de leis, seja terra rural, seja terra urbana. Sobre esses dois espaços territoriais, foram criadas ordens normativas próprias com objetivo organizacional, para fim de parcelamento do solo.

Há que se ter claro que o direito de propriedade, no que diz respeito à aquisição no âmbito registral, foi concebido sob forte corrente positivista. Assim, notários e registradores que guardam tais registros estão circunscritos às disposições legais de forma mais limitativa ao texto, cabendo ao Poder Judiciário solucionar as divergências sobre a interpretação.

2.1 IMÓVEL RURAL E URBANO: LEGISLAÇÕES E DEFINIÇÕES PRÓPRIAS

Antes de adentrar aos meandros deste item, convém mencionar que, apesar de o estudo não estar centrado no urbano, sabe-se que o surgimento das cidades (*pólis*), conforme bem pontua Krohling (2014, p. 23), contribuiu para que o homem pudesse ter uma nova visão de si, a partir das correlações sociais que são constituídas de forma originária no sentido de compelir a todos a usar da praça pública para argumentar por meio da palavra (*lógos*) os seus anseios ao invés de aceitar a mera indução advindo dos deuses, ou seja, da visão mitologia anteriormente reinante.

Em relação ao solo urbano e para fins de seu parcelamento, deve-se levar em conta o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), bem como, segundo Rizzardo (2010, p. 32-33), quando há interesse de parcelamento do solo urbano, a Lei nº 6.766/1979; o Decreto-lei 58/37 sobre loteamentos e o regulamento de nº 3.079/38; a Lei 649/49⁴;

⁴ Dispõe sobre a possibilidade de lavratura de escrituras de compromisso de compra e venda de imóveis loteados, dando direito à adjudicação compulsória, mesmo quando lavrados os contratos por instrumento particular.

o Decreto-Lei 745/69⁵; a Lei 6.014/73⁶ e o Decreto-Lei 271/67⁷. Dentre outras, a Lei 13.465/2017 passou a tratar da regularização fundiária urbana (Reurb), tendo sido regulamentada pelo decreto 9.310/18. Cumpre esclarecer, mais uma vez, que, nesta dissertação, não se tratará, neste trabalho, sobre imóvel urbano, nem sobre Reurb.

Ademais, tem-se o Código Tributário Nacional (Lei 5.172/66), cujo artigo 32 informa que urbano será o imóvel localizado na zona urbana ou de expansão urbana, constantes de loteamento aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio. Reforçando tal disciplina, a Lei 6.766/79, no artigo 3^o, somente será admitido o parcelamento para fins urbanos em zonas urbanas de expansão urbana ou de urbanização específica. O Estatuto da Cidade, no artigo 2^o e inciso VII⁹, prevê, dentre suas várias diretrizes da política urbana, buscar a integração entre atividades urbanas e rurais. Não se admite, portanto, parcelamento urbano em área rural.

A Lei 6.766/79 regula o parcelamento do solo urbano, seja por meio de loteamento¹⁰ ou por desmembramento¹¹. Parcelar, então, é gênero do qual emana a possibilidade de lotear ou de desmembrar em unidades independentes. A diferença entre loteamento e desmembramento, em suma, dá-se porque, no desmembramento, aproveita-se o sistema viário existente, enquanto, no loteamento, há abertura de

⁵ Dispõe sobre a purgação da mora, exigindo, para a constituição em mora do devedor, nos imóveis não loteados, a interpelação prévia, concedendo-se o prazo de 15 dias para purgação das prestações em atraso.

⁶ Disciplina os procedimentos judiciais para a adjudicação compulsória.

⁷ Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências.

⁸ Lei 6766/79 – Art. 3^o Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal. (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)

⁹ Lei nº 10.257/01 – Art. 2^o A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...].VII – 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;

¹⁰ Lei 6.766/79 – Art. § 1^o Considera-se **loteamento** a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

¹¹ Lei 6.766/79 – Art. 2^o § 2^o Considera-se **desmembramento** a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.

novas vias de circulação, de logradouros públicos ou de prolongamento, de modificação ou de ampliação da existente. (BRASIL, 1976)

Um dos requisitos para o loteamento, conforme inciso II, do artigo 4º da mesma lei, é área mínima de 125m² e frente mínima de 5 (cinco) metros, salvo quando o loteamento se destinar à urbanização específica ou à edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes. (BRASIL, 1976)

O imóvel rural, por sua vez, é aquele cuja conceituação e caracterização consta no artigo 4º, inciso I, do Estatuto da Terra (LEI nº 4.504/1964):

Art. 4º - [...]

I – o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada.

Posteriormente, o artigo 2º da Lei nº 8.023/90, que alterou a legislação do Imposto de Renda, elencou outras atividades também consideradas rurais, ampliando o rol:

Art. 2º Considera-se atividade rural:

I – a agricultura;

II – a pecuária;

III – a extração e a exploração vegetal e animal;

IV – a exploração da apicultura, avicultura, cunicultura, suinocultura, sericultura, piscicultura e outras culturas animais;

V – a transformação de produtos decorrentes da atividade rural, sem que sejam alteradas a composição e as características do produto in natura, feita pelo próprio agricultor ou criador, com equipamentos e utensílios usualmente empregados nas atividades rurais, utilizando exclusivamente matéria-prima produzida na área rural explorada, tais como a pasteurização e o acondicionamento do leite, assim como o mel e o suco de laranja, acondicionados em embalagem de apresentação.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica à mera intermediação de animais e de produtos agrícolas. (BRASIL, 1990)

O artigo 59 da Lei 9.430/1996, que dispõe sobre a legislação tributária federal e as contribuições para a seguridade social, inovou ao prever como atividade rural o cultivo de florestas que se destinem ao corte para comercialização, consumo ou industrialização. Com efeito, a definição do que seja imóvel rural está vinculada à sua destinação produtiva.

A propósito, é bom lembrar que o parcelamento do solo rural é disciplinado, dentre outras legislações e regulamento, sobremaneira pelo Estatuto da Terra (Lei 4.504/64) e seus diversos regulamentos, pelo Decreto-lei 58/37, regulamentado pelo Decreto nº 3.079/38, e pela Instrução do INCRA nº 17-B de 1980. As disposições do Decreto-lei 58/37, relativas ao parcelamento do solo urbano, passaram a ser disciplinadas pela Lei 6.766/76.

2.2 A PEQUENA PROPRIEDADE RURAL NO ESTATUTO DA TERRA (LEI 4.504/1964) E O DIMENSIONAMENTO DE ACORDO COM O MÓDULO RURAL: UM RESQUÍCIO DO PASSADO A SUJEITAR O PRESENTE

A regularização das terras rurais, no Brasil, como defendido por Barbosa (2015, p. 210), perpassa pela delimitação entre as áreas privadas, públicas e devolutas. Assim, as terras devolutas devem ser identificadas pela respectiva ação de discriminação, Lei 6.383/76, para que possam se tornar públicas com devida inscrição perante o Serviço do Patrimônio da União (SPU). Neste sentido, existem terras rurais de natureza privada, pública e devoluta.

Ao se considerar o contexto histórico europeu, descrito por Eric J. Hobsbawm, e o contexto da colonização brasileira, a partir da perspectiva de Caio Prado Jr., ao se chegar à edição do Estatuto da Terra (LEI nº 4.504/1964), a interligação entre ambos está em que, no que tange às terras rurais, as relações de apropriação se efetivou no sentido de servir aos interesses do capital europeu. Assim, existem terras que são ainda públicas ou devolutas, ocupadas por particulares de forma ilegal.

Segundo Rosalén (2014, p. 382), pelos dados do INCRA, suspeita-se que dos 157 milhões de hectares do Estado do Amazonas, pelos menos, 55 milhões de hectares foram fraudados. No mesmo contexto, insere-se o Estado do Pará em que existem mais de 9 milhões de hectares públicos vendidos sucessivas vezes a mais de um adquirente. Essas fraudes ocorreram mesmo após a Lei 6.015 de Registros Públicos, publicada em 31 de dezembro de 1973, em que, supostamente, passou-se a ter mais controle dos Cartórios de Registros Imobiliários.

Historicamente, a escravidão e o latifúndio prestavam a fortalecer essa engrenagem, tornando o Brasil dependente, cabendo à propriedade latifundiária ser fomentadora dessa dependência. Para tanto, havia que se dificultar o acesso a terra daqueles que não fossem latifundiários. (SANCHES, 2008, p. 143)

A Lei nº 4.504, denominado Estatuto da Terra, foi editada em 30 de novembro de 1964. Considerada como a primeira Lei de Reforma Agrária do Brasil, veio a lume quando, na década de 1960, o mundo passava por grave crise na provisão de alimentos, despertando o interesse do governo em estabelecer uma política agrícola, inclusive creditícia.

A crise de abastecimento de alimentos afetou a segurança alimentar de vários países. Aliada à necessidade de fomentar a agricultura para a produção de alimentos, fazia-se necessária disciplinar a questão fundiária relacionada, ainda nos idos de 1964, com a má distribuição de terra, evidenciada pela grande propriedade rural monocultora.

Vale ressaltar, mais uma vez, que a propriedade rural monocultora não deixa de ser também essencial ao contexto econômico brasileiro. Se há o cumprimento de sua função social nos aspectos constitucionais, fazendo confluir os pilares econômico, trabalhista, ecológico, sob um solo regularizado, há que se fomentá-la. Esse modelo se dedica, contudo, à produção de matéria-prima para o mercado externo. Com efeito, sujeita-se às intercorrências positivas e negativas desse mercado. Um ou dois anos de crise, em determinado setor da balança comercial, pode ser superado em momento superavitário.

Nos anos de 2004 e 2011, Maranhão e Vieira Filho (2017, p. 7) destacam que o preço das *commodities*, com acréscimo nos preços em decorrência, sofreu variação, causada por diversos fatores, como, por exemplo – impactos climáticos, aumento mundial da demanda de alimentos, preço elevado do petróleo bruto que incentivou o uso de *commodities* alimentares para a produção de biocombustíveis, dentre outros.

A partir de 2011, diferentemente, houve uma queda de indicadores dos preços tanto na agricultura e quanto no setor mineral.

Importante ressaltar que a falta de alimentos, na mesa dos nacionais de um país, não pode ser superada sem medidas emergenciais. A fome não é um estado que espera por melhores anos. Portanto, há que se fomentar, ao mesmo tempo, tanto a produtividade da pequena, quanto da grande propriedade rural. A pequena propriedade serve à mesa dos brasileiros de forma variada e cria autonomia em relação aos mercados externos em alimentação de um povo. Trata-se da segurança alimentar de um país, cuja abordagem encontra maior contornos no capítulo três desta dissertação.

O Brasil, na atualidade, tem, como fonte de riqueza, o agronegócio que envolve um conjunto de atividade empresarial agrária¹². O agronegócio deve ser entendido, para além do solo e de uma fronteira da propriedade rural, no sentido de envolver todos os sujeitos e as atividades que fornecem insumos, inclusive crédito, para o fim de alimentar consumidores com produtos de origem animal e vegetal. Dessa forma, o conceito de atividade empresarial é mais abrangente do que o de propriedade rural que envolve o solo e o seu uso, dentre os já citados, para atividade agrícola e pecuária. (BRASIL COSTA, 2019, p. 38)

No cenário brasileiro, Zorzal (2011, p. 271) destaca que há contínua proteção do capital internacional em detrimento das demandas sociais no âmbito agrário. Na década de 1990, por exemplo, ao tempo em que houve o desenvolvimento da atividade agrária, como estrutura empresarial e progressiva integração de alguns setores da agricultura ao circuito de valorização do capital industrial para a formação dos chamados complexos agroindustriais, também houve o enfraquecimento político do homem do campo, mediante perda do poder de inserção dos seus sindicatos.

Chama a atenção o fato de que, mais de sete séculos desde a edição da Lei de Sesmarias, em 1375, em Portugal, e mais de quatro séculos, após o início da

¹² Não se circunscreve aos limites desta dissertação analisar a empresa agrária, volta-se, especialmente, para a análise da propriedade rural.

colonização do Brasil, os problemas relacionados à terra rural convergiam, e ainda convergem, para necessidade de distribuição de terras em busca de fomentar a produção de alimentos.

Em meio a esse cenário, o Estatuto da Terra (LEI nº 4.504/1964) visou correlacionar a distribuição de terras e a produção de alimentos. Para tanto, tratou de diversos temas: reforma agrária; terras públicas e particulares; distribuição de terras; financiamento da reforma agrária; zoneamento; tributação; mecanização agrícola; cooperativismo; eletrificação rural; seguro agrícola; uso e posse temporária da terra, arrendamento rural e parceria agrícola, dentre outros.

Destaca-se, em especial, em relação à reforma agrária, a mesma intenção já manifestada na Lei de Terras de 1850, de “promover melhor distribuição de terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios da justiça social e ao aumento da produtividade”. (FERREIRA, 1998, p. 20)

Observa-se que, desde a publicação do Estatuto da Terra (LEI nº 4.504/1964), conquanto várias legislações tenham ampliado o rol do que possa ser considerada atividade rural, a função social da propriedade rural, ainda segue delimitada ao dimensionamento da terra. Trata-se de resquício do passado colonial e do modelo liberal de atividade agrária, estabelecido depois das Revoluções Francesa e Industrial.

O Estatuto da Terra (LEI nº 4.504/1964), embora quando da edição tenha inovado, ao prever que a terra deve exercer uma função social, estabeleceu, para tanto, alguns requisitos, quais sejam:

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 as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem. (LEI nº 4.504/1964)

Observa-se que, dentre os requisitos destacados, a propriedade da terra desempenhará a função social se mantiver níveis satisfatórios de produtividade. Ocorre que a abordagem de aferição dos níveis de produtividade se correlacionou com o critério do tamanho da propriedade. Ademais, o Estatuto da Terra estabeleceu diferenciação entre o minifúndio e latifúndio.

O latifúndio foi definido pelo artigo 4º, inciso V, do Estatuto como:

V - "Latifúndio", o imóvel rural que:

- a) exceda a dimensão máxima fixada na forma do artigo 46, § 1º, alínea b, desta Lei, tendo-se em vista as condições ecológicas, sistemas agrícolas regionais e o fim a que se destine;
- b) não excedendo o limite referido na alínea anterior, e tendo área igual ou superior à dimensão do módulo de propriedade rural, seja mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, com fins especulativos, ou seja, deficiente ou inadequadamente explorado, de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito de empresa rural;

[...]

Parágrafo único. Não se considera latifúndio:

- a) o imóvel rural, qualquer que seja a sua dimensão, cujas características recomendem, sob o ponto de vista técnico e econômico, a exploração florestal racionalmente realizada, mediante planejamento adequado;
- b) o imóvel rural, ainda que de domínio particular, cujo objeto de preservação florestal ou de outros recursos naturais haja sido reconhecido para fins de tombamento, pelo órgão competente da administração pública. (LEI nº 4.504/1964)

De modo distinto, o minifúndio foi considerado como o imóvel que seja inferior à propriedade familiar, definida, no artigo 4º, incisos II e IV, como a explorada “pelo agricultor e sua família, absorva-lhes toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração e, eventualmente, trabalho com a ajuda de terceiros”. (FERREIRA, 1998, p. 20)

Assim, para que uma propriedade possa ser considerada produtiva no Brasil, não pode ser do tipo minifúndio, ou seja, deve possuir área superior ao módulo rural.

2.3 ALGUMAS DISTINÇÕES E INTERLIGAÇÕES: MÓDULO RURAL, MÓDULO DE EXPLORAÇÃO INDEFINIDA, MÓDULO FISCAL

O módulo rural é a unidade de medida da terra rural cuja área guarda correlação com a área da propriedade familiar, sendo variável em cada região a depender do tipo de produção que, supostamente, seja adequada, segundo uma aferição governamental.

A propriedade rural é familiar, consoante esclarece Ferreira (1998, p. 216), nos termos do Decreto 55.891/65, quando trabalhada direta e pessoalmente pelo agricultor e sua família, só pode receber auxílio de terceiros de modo eventual, para alguns tipos de colheitas que exijam o aumento da mão-de-obra. Então, vale-se o autor da seguinte definição de módulo rural:

[...] é área de terra que, trabalhada direta e pessoalmente por uma família de composição média, com auxílio eventual de terceiro se revela necessária para a subsistência e ao mesmo tempo suficientemente como sustentáculo do progresso social e econômico da referida família. (FERREIRA, 1998, p. 215)

No mesmo sentido, Opitz (2014, p. 129) informa que a propriedade minifundiária rural é aquela com dimensão inferior ao da propriedade familiar, ou seja, “não garante toda atividade do conjunto familiar, de modo a lhe propiciar os meios de subsistência e um certo progresso econômico”.

Pode-se questionar por que há essa correlação entre módulo rural e propriedade familiar? Opitz (2014, p.130) esclarece que a propriedade familiar teve origem minifúndica e estava ligada ao lugar sagrado onde estava o túmulo dos antepassados e a casa, sendo ampliada, posteriormente, para compreender o campo onde praticava a agricultura. Ocorre que os romanos fizeram com que grandes extensões de terras passassem a ser acumuladas por um pequeno número de ricos e, com efeito, foram discriminando a pequena propriedade.

Diante disso, alguns conceitos legais e normativos relevantes para o trabalho são referentes às definições e aos usos dos módulos rurais. Os módulos são dimensões de imóveis rurais em determinadas áreas, cujo cumprimento é uma condição legal para o registro da propriedade e, conseqüentemente, sua legalização.

O conceito de módulo rural, portanto, deriva do art. 4º do Estatuto da Terra (LEI nº 4504/1964):

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, definem-se:

I - "Imóvel Rural", o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada;

II - "Propriedade Familiar", o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros;

III - "Módulo Rural", a área fixada nos termos do inciso anterior;

IV - "Minifúndio", o imóvel rural de área e possibilidades inferiores às da propriedade familiar;

[...]

Art. 65 - O imóvel rural não é divisível em áreas de dimensão inferior à constitutiva do módulo de propriedade rural.

§ 1º - Em caso de sucessão "causa mortis" e nas partilhas judiciais ou amigáveis, não se poderão dividir imóveis em áreas inferiores às da dimensão do módulo de propriedade rural.

O Decreto regulamentador, 55.891/1965, indica quais são os parâmetros para fixação do módulo rural, como se vê:

Art. 11. O módulo rural, definido no inciso III, do artigo 4º, do Estatuto da Terra, tem como finalidade primordial estabelecer uma unidade de medida que exprima a interdependência entre a dimensão, a situação geográfica dos imóveis rurais e a forma e condições do seu aproveitamento econômico.

Parágrafo único. A fixação do dimensionamento econômico do imóvel que, para cada zona de características ecológicas e econômicas homogêneas e para os diversos tipos de exploração, representará o módulo, será feita em função:

- a) da localização e dos meios de acesso do imóvel em relação aos grandes mercados;
- b) das características ecológicas das áreas em que se situam;
- c) dos tipos de exploração predominantes na respectiva zona. (DECRETO nº 55.891, 31 mar. 1965)

Em suma, o conceito de módulo rural envolve o que seria a área mínima para subsistência de uma família em função da localização e da forma de exploração para hortigranjeiro, de cultura permanente, de cultura temporária, de exploração pecuária, de exploração florestal ou de exploração indefinida. Isso segundo a classificação do INCRA e do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964).

Já o módulo de exploração indefinida (MEI) é uma espécie de módulo rural sem exploração definida da terra e equivale a uma média dos módulos rurais de cada localização. Sua aplicação se encontra no controle de aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, prevista no Estatuto do Estrangeiro, Lei nº 5.709/1971¹³, e com valor definido no Decreto nº 74.965/1971¹⁴.

Art. 3º - A aquisição de imóvel rural por pessoa física estrangeira não poderá exceder a 50 módulos de exploração indefinida, em área contínua ou descontínua.

§ 1º - Quando se tratar de imóvel com área não superior a 3 módulos, a aquisição será livre, independentemente de qualquer autorização ou licença, ressalvadas as exigências gerais determinadas em lei.

§ 2º - O Poder Executivo baixará normas para a aquisição de área compreendida entre 3 e 50 módulos de exploração indefinida.

§ 3º - O Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, poderá aumentar o limite fixado neste artigo.

O valor em concreto do módulo rural e do MEI estão previstos na Tabela III da Instrução Especial Incra nº 5-A, de 1973.

É relevante também a determinação a Instrução Especial (IE) do INCRA nº 50/1997, que, no art. 1º, indica que cada município está numa microrregião geográfica conforme definida pelo IBGE. São 242 microrregiões e 5 tipos de exploração (hortifrutigranjeiro, cultura permanente, cultura temporária, pecuária e floresta), assim como a indefinida.

Há também o conceito de zona típica de módulo (ZTM) que se divide em 9 categorias (A1, A2, A3, B1, B2, B3, C1, C2 e D) que permitem a partir do MEI determinar qual é o menor módulo rural aceito em cada localização (art. 2º da IE-INCRA 50/1997 e da Lei 5.868/1972).

¹³ Lei nº 5.709/1971. Art. 3º - A aquisição de imóvel rural por pessoa física estrangeira não poderá exceder a 50 módulos de exploração indefinida, em área contínua ou descontínua. § 1º - Quando se tratar de imóvel com área não superior a 3 módulos, a aquisição será livre, independentemente de qualquer autorização ou licença, ressalvadas as exigências gerais determinadas em lei. § 2º - O Poder Executivo baixará normas para a aquisição de área compreendida entre 3 e 50 módulos de exploração indefinida.

§ 3º - O Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, poderá aumentar o limite fixado neste artigo.

¹⁴ Art. 4º - Compete ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) fixar, para cada região, o módulo de exploração indefinida, podendo modificá-lo sempre que houver alteração das condições econômicas e sociais da região.

Esse menor módulo rural é a menor dimensão que um imóvel rural pode ter e equivale ao conceito de fração mínima de parcelamento (FMP). Trata-se de um conceito legal oriundo do Estatuto da Terra (art. 65 da Lei nº 4.504/1964), com especificação na Lei nº 5.868/1962, que criou o Sistema Nacional de Cadastro Rural:

Art. 8º - Para fins de transmissão, a qualquer título, na forma do Art. 65 da Lei número 4.504, de 30 de novembro de 1964, nenhum imóvel rural poderá ser desmembrado ou dividido em área de tamanho inferior à do módulo calculado para o imóvel ou da fração mínima de parcelamento fixado no § 1º deste artigo, prevalecendo a de menor área.

§ 1º - A fração mínima de parcelamento será:

- a) o módulo correspondente à exploração hortigranjeira das respectivas zonas típicas, para os Municípios das capitais dos Estados;
- b) o módulo correspondente às culturas permanentes para os demais Municípios situados nas zonas típicas A, B e C;
- c) o módulo correspondente à pecuária para os demais Municípios situados na zona típica D.

§ 2º - Em Instrução Especial aprovada pelo Ministro da Agricultura, o INCRA poderá estender a outros Municípios, no todo ou em parte, cujas condições demográficas e sócio econômicas o aconselhem, a fração mínima de parcelamento prevista para as capitais dos Estados.

§ 3º São considerados nulos e de nenhum efeito quaisquer atos que infrinjam o disposto neste artigo não podendo os serviços notariais lavrar escrituras dessas áreas, nem ser tais atos registrados nos Registros de Imóveis, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e criminal de seus titulares ou prepostos. (Redação dada pela Lei nº 10.267, de 28.8.2001)

§ 4º - O disposto neste artigo não se aplica aos casos em que a alienação da área se destine comprovadamente a sua anexação ao prédio rústico, confrontante, desde que o imóvel do qual se desmembre permaneça com área igual ou superior à fração mínima do parcelamento.

§ 5º - O disposto neste artigo aplica-se também às transações celebradas até esta data e ainda não registradas em Cartório, desde que se enquadrem nas condições e requisitos ora estabelecidos. (LEI 4.504, 31 mar. 1964)

As capitais dos estados têm a FMP como base na exploração para cultura hortifrutigranjeira (§1º do artigo 8º da Lei nº 5.688/1972), algo que foi estendido a outros municípios classificados nas zonas A, B e C por força da IN-INCRA 50/1997.

A FMP, prevista para as capitais dos estados, foi estendida para demais cidades, nos termos do § 2º do Estatuto da Terra, pela IE/INCRA/nº 50, de 26 de agosto de 1997. A norma estabeleceu as zonas típicas de módulo – ZTM – e estendeu a fração mínima de parcelamento – FMP –, prevista para as capitais dos estados e para os demais municípios das zonas A, B e C.

Dessa forma, as frações mínimas de parcelamento são definidas por microrregião e baseiam-se na exploração hortifrutigranjeira (capitais, A, B e C); ou na exploração pecuária nas demais. Deste modo, cada microrregião geográfica, definida pelo IBGE, possui uma FMP com dois valores possíveis, que podem variar entre os seus municípios.

A FMP também pode ser encontrada no documento do Cadastro de imóvel rural (CCIR) e, salvo exceções legais como o Decreto 62.504/1968 (silos, igrejas, postos de abastecimentos), representa um mínimo legal a ser respeitado na divisão de imóveis rurais.

Outros normativos que fazem remissão à aplicação da FMP são: 1º) Decreto 3725/2001, que dispõe sobre o aforamento e a alienação de bens imóveis da União¹⁵, limites à transação e retificação de registros de imóveis na LRP¹⁶; 2º) Instrução INCRA nº 17-B, que estabelece regras para parcelamento de imóveis rurais¹⁷; 3º) Lei nº 11.952/2009, que estabeleceu regras para regularização fundiária na Amazônia Legal¹⁸; e 4º) Decreto nº 76.694/1975, que trata sobre o processo de ratificação de alienação de terras devolutas¹⁹.

¹⁵ Art. 2º Considera-se para a finalidade de que trata o art. 6º da Lei nº 9.636, de 1998:[...] b) as ocorrências e especificações definidas pela Secretaria do Patrimônio da União; [...] III - áreas remanescentes que não constituem unidades autônomas: as que se encontrem, em razão do cadastramento de uma ou mais ocupações, da realização de obras públicas, da existência de acidentes geográficos ou de outras circunstâncias semelhantes, encravadas ou que possuam medidas inferiores às estabelecidas pelas posturas municipais ou à fração mínima rural fixada para a região [...].

¹⁶ Art. 213. O oficial retificará o registro ou a averbação: [...] § 9º Independentemente de retificação, dois ou mais confrontantes poderão, por meio de escritura pública, alterar ou estabelecer as divisas entre si e, se houver transferência de área, com o recolhimento do devido imposto de transmissão e desde que preservadas, se rural o imóvel, a fração mínima de parcelamento e, quando urbano, a legislação urbanística.

¹⁷ 474 – A área mínima de cada lote, não poderá ser inferior ao módulo da exploração prevista ou à fração mínima de parcelamento, da respectiva zona típica.

¹⁸ Art. 6º Preenchidos os requisitos previstos no art. 5º, o Ministério do Desenvolvimento Agrário ou, se for o caso, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão regularizará as áreas ocupadas mediante alienação. [...] § 5º Os ocupantes de áreas inferiores à fração mínima de parcelamento terão preferência como beneficiários na implantação de novos projetos de reforma agrária na Amazônia Legal.

¹⁹ Art. 5º No processo administrativo de ratificação, serão observados os seguintes requisitos:

I - o cumprimento das cláusulas constantes do título de alienação ou concessão;

II - se, no caso do art. 4º, as frações desmembradas não são inferiores ao módulo de exploração indefinida, ou à fração mínima de parcelamento, observado o disposto no § 1º, do artigo 22, da Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966;

Além disso, existe o módulo fiscal (MF) que é medido em hectares e é definido por cada município, cuja tabela está anexa à IE-IN CRA nº 20, de 1980. Entre as remissões ao módulo fiscal, destaca-se a Lei 11.952/2009, que dispõe sobre a regularização fundiária na Amazônia Legal²⁰, gratuidade dos serviços de georreferenciamento, caso regulamentado (Lei dos Registros Públicos, art. 176, §3º; e art. 225, §3º). (TEIXEIRA, 2019, p. 1)

Em consonância com tais legislações, na atualidade regida pelo Estatuto da Terra (LEI nº 4.504/1964), a proibição (artigo 65) de divisão da propriedade rural em áreas de dimensão inferior ao módulo rural, regulamentado pelo Decreto específico de nº 62.504/1968 e no artigo 11 do Decreto Lei nº 57/1966, os quais preveem alguns casos em que pode ocorrer o parcelamento rural abaixo do módulo rural para fins, por exemplo, de construção de escolas rurais, postos de saúde e igrejas, desde que conste autorização do INCRA, com a averbação na matrícula do imóvel.

Considerando que o dimensionamento do módulo rural, nos termos do artigo 5º do Estatuto da Terra, depende da característica econômica e ecológica homogênea de cada zona, há casos em que municípios limítrofes apresentam disparidades em relação a tal dimensionamento.

2.4 REGISTROS PÚBLICOS: UM HISTÓRICO PROCESSO (DES)CONTÍNUO EM BUSCA DA LEGALIZAÇÃO DA PROPRIEDADE RURAL

No auge da Revolução Industrial em que a Europa buscava mercados exportadores de alimentos, o Brasil, por questões de ordem econômica, até para ter acesso aos créditos fornecidos pelos bancos europeus, precisava repensar a ocupação das terras agrárias. Tais bancos, no entanto, demandavam garantias para investir no Brasil. Com efeito, fazia-se necessário criar um repositório central de registro de terras para fomentar o crédito.

²⁰ Art. 6º Preenchidos os requisitos previstos no art. 5º, o Ministério do Desenvolvimento Agrário ou, se for o caso, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão regularizará as áreas ocupadas mediante alienação. § 1º Serão regularizadas as ocupações de áreas de até 15 (quinze) módulos fiscais e não superiores a 1.500ha (mil e quinhentos hectares), respeitada a fração mínima de parcelamento.

Em 1843, foi editada a Lei Orçamentária nº 317, regulamentada pelo Decreto nº 482, embora não se tratasse de repositório de registro de imóveis, criou-se um registro para inscrever hipotecas, podendo gravar, além dos bens imóveis, outros bens de capital, como escravos. Apesar do Decreto regulamentador da Lei Orçamentária, de nº 482 de 14 de novembro de 1946, prever um Registro de Hipotecas, em cada comarca e na capital do Império, não alcançou o objetivo, porque não dispunha da publicidade e da especialidade necessária para dar segurança jurídica às transações. (SALIM, 2014, p. 125-126)

As origens do registro imobiliário no país remontam, na realidade, à Lei de Terras (LEI nº 601, de 18 de agosto de 1850), que passou a admitir a ideia de que não fossem do Estado, época em que surgiu o registro nas paróquias, o qual não apresentava confiabilidade suficiente. Na realidade, “registro” do vigário atuava mais com função notarial do que registral. Ele levantava os dados compondo um livro e o enviava para Diretoria-Geral das Terras Públicas para a constituição do registro geral das terras possuídas do Império. Assim, os vigários promoviam, na realidade, um cadastro pela posse, a partir da qual se definia a competência dos registradores. (JACOMINO, 2010, p. 87)

O registro geral das terras do Império foi pensado com o fim demarcatório, não para constituição de ônus em favor de terceiros, mas para fins de garantia, nem mesmo a Lei Orçamentária nº 317 de 1843, pensou em demarcação. Por essa razão, foi editada a Lei nº 1.237 de 1864, denominada Lei Hipotecária, em busca de dar maior segurança jurídica às transações imobiliárias e fomentar investimentos dos bancos europeus no país. Estabeleceu a Lei Hipotecária que a transmissão inter vivos, por título oneroso ou gratuito dos bens suscetíveis de hipotecas, assim como a instituição dos ônus reais, não operaria seus efeitos a respeito de terceiros, se não pela transcrição e desde a data dessa mesma transcrição. (CARVALHO, 2001, p. 2)

Ocorre que a Lei Hipotecária não provava o domínio, havia forte tendência, neste período, de interpretá-la no interesse daqueles que recusavam aceitar a existência

de um registro para as alienações ou, então, quiseram utilizá-lo como prova de domínio. RODRIGUES, 2009, p. 166)

Não obstante se tenha, em 1890, pelo Decreto nº 451-B, ainda em vigor por força do art. 277 e seguintes da Lei 6.015/73, por meio do qual, de forma facultativa, podia o proprietário, por meio de processo administrativo e judicial, tornar o registro incontestável a qualquer ação, exceto nas hipóteses de rescisória, de matrícula fraudulenta, de retificação no caso de erro e de anulação do título anterior. Contudo, por se tratar de procedimento moroso e caro, não teve muito efetividade. (BARBOSA, 2015, p 209)

Somente após a edição do Código Civil de 1916, com a previsão do registro geral de imóveis, é que operacionalizou a distinção entre posse e propriedade, o que não era distinguido, até então, pela legislação portuguesa. Daí em diante, o registro de imóveis passou a ser uma instituição pública com a função de operar a transmissão do domínio, da propriedade.

Vale lembrar que os códigos brasileiros, mormente o Código Comercial de 1850 e o Código Civil de 1916, receberam influência do Código Civil Napoleônico de 1804, o qual, por sua vez, concretizou a versão individualista da propriedade. Foi alocada, no código civil napoleônico, a versão da Idade Média de propriedade desmembrada em domínio direto e útil, sendo este endereçado ao vassalo subserviente e o direto ao senhor titular e soberano. (HIRONAKA e CHINELATO, 2003, p. 65)

Com efeito, acentuam Hironaka e Chinelato (2003, p. 65) que, na Idade Média, hierarquizou-se o Direito Público na técnica privativa do Direito das Coisas, “admitindo domínios de diferentes densidades. A valorização do solo e a estreita dependência entre o poder político e a propriedade criaram uma identificação entre a soberania e a propriedade”.

Uma das formas de ampliar o controle do Estado sobre suas terras, ao argumento de maior segurança jurídica, foi ampliar o rol de atos registráveis, para tanto, a ideia do desmembramento do direito de propriedade, atendeu a esse fim. A partir do

Código Civil de 1916, o registro imobiliário ampliou o rol de atos registráveis, incluindo não somente aqueles que constituíam direitos como também outros para efeitos de publicidade e disponibilidade. Daí em diante registráveis, segundo Afrânio de Carvalho (1996, p.16), passaram a ser os atos de transmissão causa mortis e atos judiciais.

O legislador, com efeito, criou diversas situações em que o registro imobiliário é requisito para constituição de direitos reais, de publicidade ou de disponibilidade. Por exemplo, a previsão legal de que a transferência de domínio, nas ações entre vivos, se opera com o registro foi incluída no Código Civil de 1916²¹ e foi repetida com atualização terminológica no Código Civil de 2002²². (BRASIL, 2002)

Além desses casos, em que o direito se constitui pelo registro, a legislação de registros públicos e as leis especiais foram prevendo mais situações em que se determina o registro para fins de publicidade perante terceiros, de disponibilidade, assim como direitos com eficácia real assim como outros que, de alguma forma, pudessem afetar os direitos ou seu efeito, no que é chamado, hodiernamente, de princípio da concentração. Sua fonte legal mais destacada encontra-se nos artigos 167, II, item 5, e art. 246 da vigente Lei de Registros Público (LRP), Lei 6.015 de 31.12.1973.

O modelo clássico adotado pelo Brasil, nos primórdios legislativos, em se cuidando de direito registral, seria de somente acolher os contratos que gerassem direitos reais. Já os direitos pessoais teriam sua inscrição no Registro de Títulos e Documentos. Veja-se o caso do Contrato de Locações. Só os direitos oponíveis, segundo o direito tradicional, é que teriam acesso ao Álbum Imobiliário. Mais tarde ampliou-se tal possibilidade, ainda assim com restrições, adotando-se o princípio *numerus clausus*. Hoje, vem se prestigiando o princípio da concentração e o conceito de oponibilidade é mais amplo, sem prejuízo de medidas cautelares protetivas de jurisdição (ERPEN, 2007, p. 23)

²¹ Art. 676. Os direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos só se adquirem depois da transcrição ou da inscrição, no registro de imóveis, dos referidos títulos (arts. 530, I, e 856), salvo os casos expressos neste Código.

²² Art. 1.227. Os direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com o registro no Cartório de Registro de Imóveis dos referidos títulos (arts. 1.245 a 1.247), salvo os casos expressos neste Código.

Em virtude da peculiaridade de, no direito brasileiro, o registro de um título constituir a transmissão de propriedade entre vivos, sendo que o título em regra deve ser formalizado por escritura pública²³, ou o documento que a lei lhe atribua essa força, tal caráter bifronte fez com que, doutrinariamente, o sistema brasileiro de registro seja classificado como eclético ou misto.

Já referente ao campo, pode-se mencionar a Emenda Constitucional 10 de 09 de novembro de 1964, que alterou a Constituição Federal de 1946, e significou a introdução, no ordenamento brasileiro, de conceitos como reforma agrária, função social da propriedade rural, usucapião especial *pro labore*, que foi regulamentada pelo Estatuto da Terra, Lei 4.504 de 30 de novembro de 1964. De qualquer forma, pode-se mencionar que, historicamente, as preocupações nacionais com o planejamento da ocupação do solo não são formas pioneiras.

Uma situação que mostra a necessidade de interligação entre dados de diversos registros, assim como maior padronização e previsibilidade para eficácia de regras, ocorre com a previsão de limitação a compras de imóveis rurais por estrangeiros. A previsão legal ocorre com a Lei 5.709, de 07 de outubro de 1971²⁴, ou Estatuto do Estrangeiro. Delimitar a compra de imóvel rural por estrangeiro se prestar à própria soberania do país.

Em linhas gerais, tem-se que só podem adquirir ou arrendar terras rurais por pessoa físicas estrangeiras residentes no país até 50 módulos de exploração indefinida contínua ou descontínua, um número que varia por região do país. Já as pessoas jurídicas estrangeiras só poderão adquirir imóveis rurais para projetos agrícolas,

²³ De forma ampla com o Código Civil de 2002, artigo 108. No Código de 1916 havia previsões da necessidade de escritura pública para negócios específicos, tais como: adoção, pacto antenupcial, fundação.

²⁴ Art. 1º - O estrangeiro residente no País e a pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil só poderão adquirir imóvel rural na forma prevista nesta Lei.

§ 1º - Fica, todavia, sujeita ao regime estabelecido por esta Lei a pessoa jurídica brasileira da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no Exterior.

pecuários, industriais ou de colonização, vinculados à sua finalidade estatutária e aprovados pelos órgãos competentes (BRASIL, 1971)²⁵.

Além disso, deve se aplicar um limite por município, não se permitindo que mais de 1/4 da área do município pertença a estrangeiros e não mais 40% desse limite para pessoas de mesma nacionalidade. No caso de pessoas jurídicas, a lei se aplica àquelas com sede no exterior e sujeita à lei de outro país, sem discussão, e, também, com interpretações dissonantes²⁶, da empresa com sede no país e sujeita a leis nacionais, mas com participação estrangeira²⁷ (BRASIL, 1971).

Em 2019, o Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial nº 1.641.038 – CE (2016/0205813-6) de relatoria da Ministra Nancy Andrighi, manifestou-se sobre a usucapião rural no sentido de que “a pessoa jurídica brasileira também incidirá nas mesmas restrições impostas à estrangeira, caso participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no exterior.”

Como incumbe aos notários e aos oficiais de registro de imóveis impedirem os atos relacionados à transferência de terras rurais às pessoas – jurídicas ou físicas – estrangeiras, tem-se o cumprimento essencial da função de preservação do território nacional.

²⁵ Art. 5º - As pessoas jurídicas estrangeiras referidas no art. 1º desta Lei só poderão adquirir imóveis rurais destinados à implantação de projetos agrícolas, pecuários, industriais, ou de colonização, vinculados aos seus objetivos estatutários.

²⁶ Em relação à compra de imóvel rural, tanto a doutrina quanto a jurisprudência sempre defenderam que a vedação do Estatuto do Estrangeiro – constante no artigo 1º e seu § 1º, não foi recepcionada pela Constituição Federal. Ocorre que um parecer da Advocacia Geral da União (AGU) deu ensejo à consideração de que bastava a empresa ter sido formalmente criada sobre leis nacionais para que não se aplicassem as limitações da referida lei. Contudo, a aquisição de grandes áreas do território nacional, por grupos estrangeiros ligados ao agronegócio ou exploração florestal, incomodou diversos setores, porque se viu a aquisição recorrente de grande parte do território nacional por empresas estrangeiras via imóveis rurais. A AGU optou por mudar a interpretação via novo parecer, no sentido de entender recepcionado o Estatuto do Estrangeiro. Mas, um mês antes do novo parecer, o Conselho Nacional de Justiça já havia determinado aos Cartórios que observassem as determinações do Estatuto do Estrangeiro na lavratura e no registro de imóveis rurais.

²⁷ Art. 1º [...] § 1º - Fica, todavia, sujeita ao regime estabelecido por esta Lei a pessoa jurídica brasileira da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no Exterior.

Diminuir os índices de propriedade rural não legitimada, sem registro, implica diminuir o grau de conflito, a falta de investimento, os níveis de devastação ambiental e aumentar os níveis de produção de alimentos, como também redundam em maior circulação de riquezas na economia.

2.5 OS CADASTROS COMO RELAÇÃO DE COMPLEMENTAÇÃO AO REGISTRO IMOBILIÁRIO

Uma distinção que se faz importante acerca do repositório de dados imobiliários refere-se àquela entre cadastro e registro. O cadastro pode representar qualquer agrupamento de dados que sirva a alguma finalidade, tal como ocorre com cadastros fiscais de prefeituras ou de superfícies rurais. O registro implica a agregação de algumas propriedades, tais como, histórico (continuidade dominial), relação entre imóveis e direitos reais. Alguns autores tratam acerca dessas diferenças:

O cadastro é um inventário público de dados metodicamente organizados concernentes a parcelas territoriais dentro de certo país ou distrito, baseado no levantamento de seus limites. Essa é a definição da Federação Internacional de Geômetras (FIG).

Já o registro, diferentemente [sic] e coerentemente com sua história, é uma instituição jurídica encarregada de prover publicidade, autenticidade, segurança e eficácia do negócio jurídico. A questão da determinação física e situação do imóvel ocorre em suporte, entre outras, à atividade registral, que se distingue e contrapõe claramente em relação ao cadastro. (JACOMINO, 2010, p.88)

Deve ser ressaltado também que cadastros e registros possuem, além de certas propriedades, também finalidades distintivas. A finalidade do registro de imóveis fica bem delimitada com a Lei 6.015/1973 que introduziu o conceito de matrícula no fôlio registral e passou a associar a cada imóvel uma matrícula e vice-versa, sendo que o imóvel pauta-se por ser algo contíguo, bem definido e delimitado no espaço, e as alterações posteriores vinculadas à matrícula.

O registro de imóveis não se preocupa somente com a superfície, mas também com os direitos e com a representação destes quando há apenas frações ideais ou propriedades de planos compartilhados.

Embora, ambas as instituições – Registro e Cadastro – têm finalidades e objetivos específicos, com áreas de interesse comum, qual seja, a perfeita identificação e localização dos imóveis (coordenação). O Registro visa dar autenticidade, segurança, publicidade e eficácia real à aquisição do imóvel (prova o direito), ao passo que o Cadastro tem a finalidade de arrecadar impostos (fiscal), e, ainda, especialmente, o Cadastro Rural se presta para obter a determinação física do imóvel com a constante da matrícula (princípio da especialidade /georreferenciamento), em substituição às descrições precárias. Conquanto a segurança existente com o desenvolvimento já alcançado, o Sistema Registral poderá dar segurança plena no que se refere ao aspecto objetivo, quanto mais completa for a realidade dos fatos com a constante do Fólio Real. Vale dizer que é de vital importância que o Cadastro e o Registro se refiram ao mesmo objeto, precisamente. E neste sentido que o georreferenciamento veio em bom momento, pois tem como finalidade primordial consistir num perfeito cadastro do imóvel rural, através da medição *in loco*, por profissional devidamente qualificado, levando em consideração as coordenadas estabelecidas pelo Sistema Geodésico Brasileiro, definidas pelo Incra, auferindo sua precisa localização e caracterização, tal como área superficial e confrontações. Também, tem por escopo possibilitar uma exata coincidência dos elementos físicos do imóvel com os assentos registrais, refletindo o imóvel no Fólio Real com exatidão, alcançando a segurança jurídica almejada. (PAIVA, BURTET, 2007, p.36-42)

Deve-se ressaltar, todavia, que, por mais que a doutrina tente afastar um do outro, há a possibilidade de que um cadastro reúna todas as características inerentes ao registro ou mesmo de que um cadastro possa reunir informações, por vezes, mais confiáveis que as armazenadas no registro. Entre as possíveis causas de que um cadastro possa reunir informações de melhor qualidade, pode-se destacar desde o uso de novas tecnologias até a forma de coleta ou o ingresso de informações, uma vez que o registro imobiliário opera em regra em função de provocação de interessados.

Em outra visão, tais distinções e possibilidade de sobreposição ressaltam a finalidade distinta assim como a necessidade de várias formas de disponibilização de informações, mesmo como forma de atender a múltiplos usuários dessas bases.

Recentemente, utilizou-se em instâncias internacionais o termo de administração do solo ou *land administration*, para fazer referência aos distintos sistemas de informação com relação à propriedade imóvel, informação necessária para criar um mercado eficiente em matéria imobiliária. Dentro desse conceito geral, o cadastro físico daria informação sobre a base física de imóveis, o cadastro fiscal determinaria o valor das propriedades com fins fiscais, os cadastros derivados das políticas do solo referir-se-iam à projeção dos planos urbanísticos ou das políticas de consolidação agrária sobre a propriedade imóvel e o registro da propriedade

conformaria a informação jurídica definidora dos direitos sobre os prédios, publicando os titulares dos mesmos e a legitimação para dispor deles.

O registro da propriedade é uma instituição fundamentalmente jurídica pelo procedimento que o rege, por seu conteúdo e por seus efeitos.

O registro da propriedade é jurídico em seu procedimento porque a norma jurídica determina os passos para a recepção dos títulos que têm acesso ao mesmo, seu controle, sua publicação e sua publicidade. Configurado como procedimento administrativo, judicial ou *sui generis*, a maior parte dos ordenamentos prevê uma regulamentação para o procedimento de registo do domínio e dos direitos reais, tanto mais elaborada tecnicamente quanto mais se configure o registro como um "registro de direitos" com efeitos de fé pública. O procedimento registral pressupõe, pois, um marco jurídico definido que afeta a atuação dos operadores do sistema registral, a definição dos direitos suscetíveis de inscrição e as normas que os encarregados do registro devem aplicar na qualificação dos documentos que se apresentam ao registro e na publicidade de sua informação. (SANCHEZ, 2004, p. 244)

Assim, tanto o “registro do vigário”, ainda no Brasil Império, quanto o atual cadastro nacional de imóveis rurais no INCRA, ambos são tipos de bases de dados – cadastros – que complementam as informações do Registro de Imóveis.

2.5.1 O cadastro nacional de imóveis rurais no INCRA: uma tentativa, em 2001, para dimensionar as terras rurais no Brasil ainda em processo de efetivação

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) é a agência federal responsável por conduzir a reforma agrária, o planejamento e o Serviço Nacional de Cadastro Rural (SNCR). Por meio desse sistema, é emitido o Certificado de Cadastro do Imóvel Rural (CCIR), o qual é indispensável para transferir, arrendar, hipotecar, desmembrar, partilhar (divórcio ou herança) e obter financiamento bancário. No entanto, são elementos apenas cadastrais, não legitimam o direito de domínio ou posse. O SNCR é composto de informações cadastrais e por gráficos.

Coube à Lei do Georregenciamento (10.267/2001) proporcionar significativo avanço para o planejamento da propriedade rural no Brasil. Objetivou definir a forma, a dimensão e a localização por meio de topografia realizada por profissional habilitado, com emissão de ART (Anotação de Responsabilidade Técnica), por parte do CREA. O INCRA exige, nos termos do artigo 176, § 3º, da Lei 6.015/73, que a topografia seja executada conforme Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis

rurais, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional a ser fixada pelo INCRA. (ROSALÉN, 2014, p. 374)

Essa é mais uma tentativa de correlacionar a área física do imóvel com a título de propriedade registrado no cartório. Essa Lei alterou alguns artigos da 4.947/66 que trata da reforma agrária, bem como da Lei 5.868/72, que criou o Sistema Nacional Cadastro de Imóvel Rural (CNIR), além de alterar a Lei 6.015/73. (REYDON, 2006, p 58)

Ponto importante da Lei do Georreferenciamento, por meio do CNIR, foi criar uma base comum de comunicação de dados entre diversos órgãos: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Secretaria da Receita Federal, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais e Fundação Nacional do Índio. Os dados do georreferenciamento são inseridos no INCRA, por profissional habilitado, no Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF). Caso não haja sobreposição de área ou qualquer outra irregularidade técnica, o INCRA poderá emitir certificação das áreas cadastradas, nos termos do § 5º, do art. 176 da Lei 6.015/73. (OLIVEIRA e OLIVEIRA, 2019, p. 341)

Ocorre que o processo de georreferenciamento é caro e deve ser efetivado por um profissional especializado, devidamente cadastrado no INCRA. Nem todas as regiões do Brasil possuem profissionais habilitados para elaboração topográfica em conformidade com o Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional a ser fixada pelo INCRA. (ROSALÉN, 2014, p. 380)

Ainda, no ano de 2013, em terras localizadas nos estados ricos da federação, a exemplo de São Paulo, apenas 5,01% havia sido georreferenciadas. Se considerar os dados relativos a todo território nacional, o percentual de propriedades georreferenciadas é insignificante, variando de 1,17% a 1,11%, apesar dos doze anos da existência da Lei. Esses percentuais ainda são preocupantes, especialmente considerando que a fraude fundiária no Brasil sempre fez parte de sua história. (ROSALÉN, 2014, p. 383)

2.5.2 O Cadastro Ambiental Rural (CAR): a utilização do georreferenciamento para unificação das informações ambientais dos imóveis rurais

Outro cadastro que envolve imóveis rurais é o Cadastro Ambiental Rural (CAR), criado pela Lei nº 12.651, Código Florestal, integrante do Sistema Nacional de Informações do Meio Ambiente (SINIMA). Com isso, buscou-se reunir informações georreferenciadas sobre áreas de posses e propriedades rurais privadas no Brasil, na expectativa de ajudar no monitoramento, no planejamento ambiental, econômico e no combate ao desmatamento. (OLIVEIRA e OLIVEIRA, 2019, p. 341)

Segundo Oliveira e Oliveira (2019, p. 341), o “CAR tem demonstrado fragilidades em sua metodologia para levantamento geométrico dos limites a serem declarados, divulgando dados alarmantes a respeito de sobreposição de áreas”.

Assim, embora haja diversas tentativas de implementação de programas e de modelos de real dimensionamento do solo rural brasileiro, ainda não se obteve êxito, resultando a questão de tal dimensionamento ser desafio desde os tempos da colonização brasileira.

3 EFEITOS HISTÓRICOS: O MÓDULO RURAL A ENSEJAR A (IN)EFICÁCIA JURÍDICA E SOCIAL DO DIREITO FUNDAMENTAL DE PROPRIEDADE DO PRODUTOR RURAL

3.1 DIREITO DE PROPRIEDADE E A FUNÇÃO SOCIAL

Na Idade Média, por influência da doutrina liberal, o direito de propriedade adquiriu feição eminentemente individualista. Não obstante o fato de o brado de liberdade, de igualdade e de fraternidade ter sido a voz da Revolução Francesa, somente a liberdade, em um primeiro momento, foi mais densificada nas codificações. Tratou-se da propriedade vista pelo ângulo exclusivo do seu titular de forma individual, plena e absoluta.

Essas delimitações do direito de propriedade couberam ao filósofo Locke, pai do liberalismo. Sobrelevou o direito de liberdade ao seu ápice, ao argumento de que possui o homem “[...] uma liberdade total de dispor de si mesmo ou de seus bens, mas não de destruir sua própria pessoa, nem qualquer criatura que se encontre sob sua posse, salvo se assim o exigisse um objetivo mais nobre que a sua própria conservação” (LOCKE, 1994, p. 83).

Defendia Locke (1994, p. 86) que os homens, em estado de natureza, viviam em guerra dada à natural tendência de usurpar o direito do outro, mas deveriam ser repreendidos quando usurpassem a propriedade de outra pessoa. Alegava que a terra e todas as criaturas são pertencentes a todos, mas, a partir do momento em que um homem empregava o trabalho do seu corpo e a obra das suas mãos para produzir algo, ou seja, ao tirar o objeto do estado de natureza e misturá-lo ao seu trabalho, passava ter sobre o objeto a propriedade absoluta, sobre o qual ninguém mais tem direito, senão ele.

Não se atentou, no entanto, Locke que nem todos os sujeitos, que vivem no suposto estado de natureza, possuem o mesmo grau de liberdade para transformar ou adquirir bens. Nos interiores das fábricas inglesas, as crianças ou as mulheres, que trabalhavam mais de 18 (dezoito) horas sem cessar, gozavam apenas de liberdade

ou de igualdade formal e não substancial. Com efeito, não possuíam o tempo ou a força para transformar os elementos da natureza em bens com valor agregado.

Essa ideia de propriedade individual, plena e absoluta, sobremaneira, influenciou o Código Napoleônico de 1804. O direito de propriedade passou a ser disciplinado nos Códigos Civis, sob a premissa do “*laissez faire, laissez passer*”, ou seja, era dado o poder absoluto do titular do direito de propriedade, pois cabia ao Estado apenas garantir tal direito e não intervir.

Tal realidade não passou indene de contestação. Surgiram os movimentos operários próprios da Revolução Socialista. A Igreja Católica, por exemplo, buscando atrelar o direito de propriedade a uma certa função social, editou as Encíclicas *Rerum Novarum* (1891), de Leão XIII, a de *Quadragesimo Anno* (1931), de Pio XI, *AMater et Magistra* (1961), de João XXIII e, ainda, a *Populorum Progressio* (1967) de Paulo VI, a *La Solemita* (1941) e a *Oggi* (1944). (HIRONAKA e CHINELATO, 2003, p. 67)

Entretanto, foi a partir da Primeira Guerra Mundial, que os países começaram a voltar os olhos de forma universalizada, para a necessidade de atuarem, em conjunto, em busca de prevalecer entre os homens, de forma efetiva, certo grau de igualdade, para a própria preservação da humanidade. Englobou, nessa premissa, a necessidade de a propriedade ser utilizada em favor do bem coletivo em conjunto com a propriedade utilizada individualmente pelo seu titular.

A função social da propriedade passou a ser tratada em nível constitucional. Coube, com efeito, à Constituição alemã de Weimar (1919) tal ineditismo, ao prever que, no seu artigo 153, a propriedade obriga ao interesse geral, servindo doravante de inspiração para outras constituições no mundo. No Brasil, Comparato (2015, p. 63) esclarece que “a ideia de função social da propriedade entrou a fazer parte do Direito Positivo com a promulgação da primeira Constituição Republicana Alemã, em Weimar, em 1919”.

As Constituições brasileiras de 1822 e de 1892 nada trataram sobre a função social da propriedade, muito menos se preocuparam em apresentar formas de legalização

da propriedade rural em nível constitucional. Embora a Constituição de 1934 tenha mencionada a necessidade de função social, em seguida a Constituição de 1937 não deu segmento, somente com a de 1946 é que houve o resgate da concepção da função social.

Naquele momento, pós 1946, ou seja, logo ao término da Segunda Guerra Mundial, a ideia de igualdade e de solidariedade estava latente nos debates dos países, os quais certificaram, com o genocídio dos nazistas contra os judeus, que a agressão contra um povo pode se transformar em agressão militar contra outros povos.

Assim, o mundo se reuniu para discutir os direitos humanos. Criaram a Organização das Nações Unidas (ONU) e editaram a Declaração Universal dos Direitos Humanos. A realidade histórica permitia, por esse tempo, o debate mais concreto sobre a função social da propriedade rural. (PETERKE, 2010, p. 74)

Sob tal cenário, o Estatuto da Terra de 1964 foi editado já prevendo a função social²⁸ da propriedade rural, estabelecendo, para tanto, alguns requisitos para alcançá-la, conforme abordado no item 2.2 deste estudo. Tal Estatuto foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988.

A acepção “função social”, segundo Comparato (2015, p.75), deve ser lida no sentido de dar à propriedade uma vinculação objetiva ao interesse coletivo, não significando desprezar o uso do proprietário do bem próprio:

Quando se fala em função social da propriedade não se indicam as restrições ao uso e gozo dos bens próprios. Estas últimas são limites negativos aos direitos do proprietário. Mas a noção de função, no sentido em que é empregado o termo nesta matéria, significa um poder, mais especificamente, o poder de dar ao objeto da propriedade destino determinado, de vinculá-lo a certo objetivo. O adjetivo social mostra que esse objetivo corresponde ao interesse coletivo e não ao interesse próprio do *dominus*, o que não significa que não possa haver harmonização entre

²⁸ Estatuto da Terra, 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 as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam.

um e outro. Mas, de qualquer modo, se se está diante de um interesse coletivo, essa função social da propriedade corresponde a um poder-dever do proprietário, sancionável pela ordem jurídica. (COMPARATO, 2015, p. 75)

Voltando à análise da previsão da função social no âmbito das Constituições brasileiras, de forma definitiva, isso somente ocorre com a Constituição de 1967. Apesar de ser editada sob as rédeas do regime militar, a expressão função social da propriedade começou a fazer parte do ordenamento constitucional sem interrupções.

Conforme mencionado, o Estatuto da Terra de 1964 foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988. O artigo 5º²⁹ *caput* da Constituição Federal reconhece, dentre outros direitos, o de propriedade, prevendo, no inciso XXVI, que a pequena propriedade não será objeto de penhora para pagamento de dívidas da atividade produtiva, desde que seja aquela trabalhada pela família. Constou também, expressamente, como princípio da ordem econômica, como meio para alcançar a justiça social.

Disciplina também, no artigo 185, que aquele que possui uma única pequena e média propriedade rural, desde que produtiva, não será objeto de reforma agrária. Encerrando a disciplina constitucional sobre a propriedade rural, o artigo 186 prevê que só exercerá sua função social se cumulativamente promover: 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; e IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. (BRASIL, 1988).

O grande problema é que o Estatuto da Terra, o qual regulamenta a Constituição, correlacionou a função social da propriedade rural a níveis satisfatórios de produtividade, conjugada com o critério do tamanho da propriedade acima do módulo rural, a depender da fração de parcelamento mínimo da região.

²⁹Constituição Federal – 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: [...]. XXVI - a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento.

A partir dessa perspectiva, impediu que pequenos produtores, que possuem terras abaixo de 3(ha) ou 2(ha), tenham acesso ao registro de imóveis, quitou-lhes a possibilidade de serem albergados pela função social da propriedade em busca da justiça social. Foram, na realidade, relegados à margem da Lei.

3.2 EFEITO IMEDIATO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: SOPESAMENTO PELA EFICÁCIA PLENA, CONTIDA E LIMITADA DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS

A ideia de direito fundamental se correlacionou ao reconhecimento na ordem mundial dos direitos humanos. Sarlet (2015, p. 3) esclarece, no entanto, que direitos fundamentais são aqueles reconhecidos e garantidos institucionalmente pelo direito positivo de determinado Estado, encontram maior delimitação temporal e espacial, pois ligado a um sistema jurídico de determinado Estado de Direito, portanto de ordem nacional.

Os direitos humanos não possuem tal concretude espacial e temporal, na medida em que são aqueles reconhecidos na ordem internacional. Há que considerar, no entanto, que, quanto maior a sinergia entre direitos humanos e fundamentais, tanto maior a eficácia destes. (SARLET, 2015, p. 3)

Na ordem nacional, a previsão de direitos e garantias fundamentais veio diretamente se correlacionar com a delimitação do poder estatal, tão evocado quando da Revolução Francesa na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, a qual estabeleceu as bases para assegurar direitos e a separação de poderes por meio de uma Constituição. Sabe-se, no entanto, que a concretização da elaboração de uma constituição escrita é o legado dos norte-americanos. Mas, para os objetivos propostos neste estudo, a lente do interesse está voltada para os franceses e para ingleses.

Se, em um primeiro momento, esteve vigente, nas constituições, a mera manifestação formal nos textos de tais direitos fundamentais. No decorrer da história, foi se consolidando no sentido material. Isso significa promover que sejam

efetivamente concretizados na ordem social, não bastando, assim, apenas a positivação na Constituição. (SARLET, 2018, p. 60)

Dentre os direitos fundamentais explicitados na Constituição brasileira, destacam-se os previstos no artigo 5º da Constituição Federal de 1988: direitos e deveres individuais e coletivos, direitos sociais, direitos de nacionalidade, direitos políticos e partidos políticos. Além desses, há aqueles decorrentes de princípios e de tratados internacionais, na forma do artigo 5º, § 2º³⁰ (BRASIL, 1988).

Esse rol, hoje considerado aberto, de direitos fundamentais, decorreu de conquista ao longo da história. Neste sentido, são identificadas várias gerações ou, para alguns doutrinadores tecnicamente em razão do efeito atual cumulativo, várias dimensões de direitos fundamentais concebidas na ordem cronológica de surgimento.

A primeira dimensão, ou geração, são os direitos individuais, civis e políticos, que surgiram no fim do século XVIII, vinculados ao direito de liberdade. Na metade do século XX, surgiram os direitos de segunda dimensão, relacionados com os direitos econômicos, sociais e culturais inerentes à igualdade. Seguiu-se, no final do século XX, com o surgimento dos direitos de terceira dimensão relacionados com os direitos de solidariedade ou de fraternidade.

Em relação às Constituições Brasileiras, Paulo Vargas Gropp (2008, p.126) informa que as Constituições de 1824 e de 1891 trataram dos direitos de primeira geração, sendo estes cumulados com os de segunda geração somente nas Constituições de 1934, 1937, 1946, 1967 e 1969. A Constituição de 1988 cumula as três gerações de direitos dispersos em seu texto.

A mais significativa inovação da Constituição de 1988, segundo Sarlet (2018, p. 67), em relação às normas de direitos e garantias fundamentais, foi a previsão de

³⁰ Constituição Federal de 1988, Art.5º [...] § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

aplicação imediata, como consta nos termos do artigo 5º, “§ 1º - As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata” (BRASIL, 1988).

Ocorre que ter aplicação imediata não significa automaticamente a produção de efeitos no mundo social. Aliás, Barroso (2003, p.80) destaca que os fatos jurídicos devem ser analisados, à luz da doutrina de Pontes de Miranda, no ponto em que distinguiu a existência, a validade e a eficácia dos atos jurídicos em geral.

Barroso (2003, p. 81) aduz que onde existir um fenômeno jurídico haverá um fato social subjacente, o qual demanda a aplicação de regras de direito para lhe dar um peculiar modo de ser. Com fundamento na doutrina ponteana, o estudioso declara, ainda, que “a incidência de uma norma legal sobre determinado suporte fático converte-o em um fato jurídico. Identificam-se, por conseguinte, com realidades próprias e diversas o mundo dos fatos e o mundo jurídico.” Assim, a Constituição é uma norma suprema do ordenamento, capaz de converter um ato em fato jurídico.

Ante a existência de uma manifestação de vontade, o fato jurídico se transforma em ato jurídico, o qual dado ao seu caráter normativo deve se adequar aos vários graus hierárquicos legais de um ordenamento jurídico, passando, assim, pelo filtro da análise científica relacionada com a existência, a validade e a eficácia. (BARROSO, 2003, p. 82)

A existência de um ato se correlaciona à presença dos elementos constitutivos definidos como causa eficiente de sua incidência. Assim, por exemplo, há existência, “se estiverem presentes os elementos agente, forma e objeto, suficientes à incidência da lei”. (BARROSO, 2003, p. 82)

De outro modo, se estiver presentes os elementos constitutivos, passa-se à análise de sua validade, cuidando de verificar os elementos dos atos que a lei atribuiu como necessários à sua perfeição, a exemplo, à competência, à forma adequada, à licitude, sob pena de declaração de nulidade ou de anulabilidade do ato, a depender do grau da violação. (BARROSO, 2003, p. 83)

A eficácia dos atos jurídicos, por sua vez, na perspectiva de Barroso (2003, p. 83), vincula-se à aptidão para produzir os efeitos que lhes são próprios. Desta maneira, a eficácia diz “respeito à aplicabilidade, à exigibilidade ou executoriedade da norma”.

O conceito, no entanto, de eficácia, possui duas acepções: a eficácia social e a eficácia jurídica. Aquela é vinculada ao cumprimento efetivo do direito pela sociedade, sendo, portanto, a concretização do comando normativo no mundo dos fatos. Já quanto a esta – a jurídica –, todas as normas constitucionais a possuem, sendo aplicáveis nos limites objetivos do seu teor normativo, pois não existem na Constituição normas com fim meramente de aconselhar ou com cunho apenas moral. (BARROSO, 2003, p. 83-84)

Neste sentido, ao voltar os olhos para os estudos de José Afonso da Silva (2012), observa-se que foi, sob uma lente microscópica, ele quem distinguiu que a expressão eficácia do direito deve ser compreendida em dois sentidos, a saber: eficácia social e eficácia jurídica.

O jurista (SILVA, 2012, p. 153) vinculou a “eficácia social” à própria efetividade da norma constitucional, o que significa dizer que a norma é obedecida, ou seja, há uma conduta humana sendo praticada na ordem dos fatos. Além disso, vinculou a eficácia jurídica à aplicabilidade, à exigibilidade ou à executoriedade, que está mais alinhada com a capacidade de realizar os objetivos ditados pelo legislador. Com arremate pontual, aduz que:

Uma norma só é aplicável na medida em que é eficaz. Por conseguinte, eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais constituem fenômenos conexos, aspectos talvez do mesmo fenômeno, encarados por prismas diferentes: aquela como potencialidade; esta como realizabilidade, praticidade. Se a norma não dispõe de todos os requisitos para sua aplicação aos casos concretos, falta-lhe eficácia, não dispõe de aplicabilidade. Esta se revela, assim, como possibilidade de aplicação. Para que haja essa possibilidade, a norma há que ser capaz de produzir efeitos jurídicos. (SILVA, 2012, p. 153)

Logo, o mais ideal seria, então, que as normas constitucionais possuíssem efetividade, aplicabilidade, exigibilidade, executoriedade de forma imediata nos

moldes previstos, no § 2º, do artigo 5º da Constituição Federal. Contudo, isso é apenas o idealizado, pois, conforme acentua Meuccio Ruini (*apud* SILVA, 2012, p.155), “Nenhuma Constituição é perfeita”. Mas, é a “Constituição com normas de diversos tipos, formando um sistema coordenado entre si, o diploma maior”.

Com efeito, Silva (2012, p.159) assevera, repetidamente, que não há norma constitucional destituída de eficácia, pois a nova constituição produz efeito na ordem jurídica instaurada. Assim, classificou³¹, quanto à eficácia e à aplicabilidade, as normas constitucionais em: a) normas constitucionais de eficácia plena; b) normas constitucionais de eficácia contida; e c) normas constitucionais de eficácia limitada ou reduzida.

De modo preciso, José Afonso da Silva define cada espécie dessa classificação, nos seguintes termos:

Na primeira categoria [normas constitucionais de eficácia plena], incluem-se todas as normas que, desde a entrada em vigor da constituição, produzem todos os seus efeitos essenciais (ou têm a possibilidade de produzi-los), todos os objetivos visados pelo legislador constituinte, porque este criou, desde logo, uma normatividade para isso suficiente, incidindo direta e imediatamente sobre a matéria que lhes constitui objeto. O segundo grupo [normas constitucionais de eficácia contida] também se constitui de normas que incidem imediatamente e produzem (ou podem produzir) todos os efeitos queridos, mas preveem meios ou conceitos que permitem manter sua eficácia contida em certos limites, dadas certas circunstâncias. Ao contrário, as normas do terceiro grupo [normas constitucionais de eficácia limitada ou reduzida] são todas as que não produzem, com a simples entrada em vigor, todos os seus efeitos essenciais, porque o legislador constituinte, por qualquer motivo, não estabeleceu, sobre a matéria, uma normatividade para isso bastante, deixando essa tarefa ao legislador ordinário ou a outro órgão do Estado. (SILVA, 2012, p. 160).

O autor, assim, desenlaça o tema ao esclarecer que às normas de eficácia plena são de aplicabilidade direta, imediata e integral. De outro modo, as normas de eficácia contida são de aplicabilidade direta, imediata, mas não integral. Diferentemente, as normas de eficácia limitada ou reduzida são de aplicabilidade

³¹ José Afonso da Silva, para alcançar sua classificação relacionada à tríplice característica das normas constitucionais, quanto à eficácia e à aplicabilidade, abordou e afastou diversas classificações sugeridas por outros autores. Não se encontra entre os objetivos deste trabalho trazer minúcias de tais classificações, mas somente a de José Afonso da Silva.

indireta, mediata e reduzida, depende, portanto, de uma norma ulterior para desenvolver sua eficácia. (SILVA, 2012, p. 160)

3.2.1 Função social da propriedade rural: uma norma de eficácia limitada

É especificamente sobre as normas de eficácia limitada que circunscreve um dos pontos de interesse do presente trabalho. José Afonso da Silva (2012, p.159) as divide em: a) declaratórias de princípios institutivos ou organizativos; b) declaratórias de princípios programáticos.

De um lado, as normas declaratórias de princípios institutivos ou organizativos são aquelas comumente, exemplificadas no texto constitucional nas expressões dentre outras, “a lei disporá sobre organização (artigo 33)”, “a lei regulará a organização (artigo 88)”, o que traça esquemas gerais de estruturação e atribuições de órgãos. (SILVA, 2012, p. 160)

De outro lado, as declaratórias de princípios programáticos se encontram, exemplificadas, dentre outras, nos artigos 186, 196 e 217 da Constituição. Possuem natureza ético-social, constituindo verdadeiros programas, revelando objetivos sociais a serem cumpridos e os meios de sua atuação prática. (SILVA, 2012, p. 160)

Importa, ao presente estudo, abordar as normas constitucionais de princípio programático. Vale esclarecer, antecipadamente, que o próprio José Afonso da Silva reconheceu a vagueza da expressão, aduzindo que poderia chamá-las de normas dirigentes³² ou “que nome tenham”, ressaltando que não defendeu a proposição meramente de simples intenção até porque sempre repulsou a doutrina de que existem normas constitucionais apenas aconselhativa. (SILVA, 2012, p.171)

Neste sentido, Silva (2012, p. 175) consignou que quer evidenciar, com o termo “programáticas”, aquelas normas que conjugam compromisso entre forças políticas

³² José Afonso da Silva (2012, p. 180) cita a mesma vagueza contida na definição de outros doutrinadores, a exemplo de Celso Antônio com suas “normas meramente indicadoras de uma finalidade a ser atingida”, ou de Dalmo Dallari com suas “normas de direitos de realização futura”.

liberais tradicionais e as reivindicações populares de justiça social. São, portanto, direcionamentos axiológicos e interpretativos, apontadores dos fins sociais e das exigências do bem comum. Possuem, com efeito, eficácia jurídica de caráter vinculativo e imperativo que impõe limites “à autonomia de determinados sujeitos, públicos ou privados, ditando comportamentos públicos em razão dos interesses regulados”. (SILVA, 2012, p. 170)

As normas programáticas ditam os fins sociais do Estado esvaziados pelo liberalismo econômico, pois adquire, assim, natureza de princípios gerais de toda ordem jurídica. Compatibilizados com tais fundamentos estão, por exemplo, os artigos 170 e 193 da Constituição de 1988, dos quais se extraem que a ordem econômica e social deve promover a justiça social, devendo ser operadas em função disso. (SILVA, 2012, p. 177)

Especificamente em relação à ordem econômica, a Constituição de 1988, no artigo 170, visando à dignidade da pessoa humana, trouxe princípios também de natureza programática, para alcançar a norma-fim da justiça social. Tais princípios são: a garantia por meio da propriedade; a função social da propriedade; a livre concorrência; a defesa do consumidor; a defesa do meio ambiente; a redução das desigualdades regionais e sociais e a busca do pleno emprego. Com efeito, possuem tais normas juridicidade e caráter interpretativo delineadores de outras normas.

O artigo 170 da Constituição é uma norma programática. Silva aponta as características básicas das normas de princípio programático, destacando que têm por objeto a disciplina dos interesses econômico-sociais, mas que, não tendo força para se desenvolver integralmente, necessita, para lhes complementar, de leis ordinárias ou de outras providências. Possuem, no entanto, juridicidade que permite ao judiciário concretizá-las em demandas pontuais submetidas ao seu crivo, pois servem de interpretação dos valores axiológicos do Estado. (SILVA, 2012, p. 178)

Sob tal ângulo, as normas programáticas possuem um mínimo que seja de eficácia, podendo, em regra, reger em coordenação com outras normas, ou “até onde

possam, por si, situações, comportamentos e atividades na esfera de alcance do princípio ou esquema que contêm, especialmente condicionando a atividade dos órgãos do Poder Público e criando situações jurídicas de vantagens ou de vínculo”. (SILVA, 2012, p. 178)

Com efeito, Silva destaca as hipóteses em que as normas programáticas têm algum ponto de eficácia imediata, direta e vinculante, quando especificamente:

- I – estabelecem um dever para o Poder Público e para o legislador ordinário, em especial;
 - II – condicionam a legislação futura, com a consequência de serem inconstitucionais as leis ou atos que as ferirem;
 - III – informam a concepção do Estado e da sociedade e inspiram sua ordenação jurídica, mediante a atribuição de fins sociais, proteção dos valores da justiça social e revelação do bem comum;
 - IV – constituem sentido teleológico para a interpretação, integração e aplicação das normas jurídicas;
 - V – condicionam a atividade discricionária da Administração e do Judiciário.
- (SILVA, 2012, p. 185)

Em suma, neste ponto, há que se ter claro, num primeiro momento, que as normas de eficácia limitada são de aplicabilidade indireta, mediata e reduzida, dependem, portanto, de uma norma ulterior para desenvolver sua eficácia. Contudo, elas têm o condão de ter eficácia imediata, direta e vinculante no espaço em que estabelece um dever para o poder público, pois condiciona a legislação futura ao seu escopo. Dessa feita, condiciona, para tanto, a atuação dos poderes públicos com vista a implementar justiça social em conformidade com os valores da sociedade.

Dentre as normas ditas de princípios programáticas ou “que nome tenham”, está o direito de propriedade associado à sua função social. A Constituição de 1988, no artigo 5º, inciso XXII, prescreve que “é garantido o direito de propriedade”, mas, em seguida, determina, no inciso XXIII, sua sujeição à “função social” (BRASIL, 1988). De forma indissociável, ao tratar dos princípios da ordem econômica, o artigo 170, incisos II e III, também vincula propriedade e função social com vista a alcançar a justiça social.

Luís Roberto Barroso (2003, p.120) afirma que o artigo 170, III, da Constituição Federal, que consagra a função social da propriedade como um dos meios para

alcançar a justiça social, tem natureza de princípio programático. Segue, ainda, com fundamento em Pontes de Miranda, esclarecendo que são aqueles que o

[...] legislador, constituinte ou não, ao invés de editar regra jurídica de aplicação concreta, apenas traça linhas diretoras, pelas quais se hão de orientar os poderes públicos. A legislação, a execução e a própria justiça ficam sujeitas a esses ditames, que são como programas dados à sua função. (BARROSO, 2003, p.120)

À luz disso, considerando que a previsão constitucional que estabelece que o direito de propriedade é indissociável de sua função social e que tal norma se classifica, quanto a sua eficácia jurídica, em eficácia limitada da subespécie de princípio programático, ou seja, trata-se de diretiva para nortear a legislação ordinária para produção de seus efeitos, tem-se, portanto, que caberão a outras normas infraconstitucionais a produção de sua eficácia.

Mas, como já havia enunciado anteriormente, a eficácia jurídica deve ser acompanhada da eficácia social que, como aduz Barroso (2003), está vinculada à efetividade da norma no mundo social, ou seja, ao seu cumprimento. Daí se distinguir, neste momento, o conceito eficácia – que é sinônimo de aplicabilidade, de exigibilidade, de exequoriedade – do conceito de efetividade. Assim, para Barroso (2003, p.83-86), eficaz “é o ato idôneo para atingir a finalidade para a qual foi gerado”, ao passo que o de efetividade é a “materialização no mundo dos fatos dos preceitos legais”. Vale dizer, há cumprimento da lei em vez de insubmissão numericamente expressiva.

3.3 PROPRIEDADE RURAL CONSTITUCIONAL: NORMA DE EFICÁCIA LIMITADA DO TIPO PROGRAMÁTICA A DEMANDAR CONCRETIZAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL EM PROL DA JUSTIÇA SOCIAL

Rememora-se, neste ponto, que a expressão programática foi utilizada com delimitação na doutrina de José Afonso da Silva (2012, p 171). Por isso, não pode ser dissociada dessa base. Na sua doutrina, o estudioso esclareceu que também é sinônima de dirigente ou “qualquer outro nome que tenha”, o que não se pode é tê-la como mera intenção, pois sempre repulsou a ideia de que a Constituição pode exercer no ordenamento o papel meramente aconselhativo.

Ao se voltar a atenção, especificamente, para a propriedade agrária, há que vinculá-la à função social emanada da Constituição Federal, cuja função social consta dos direitos e deveres individuais e coletivos (artigo 5º) e da ordem econômica e social (artigo 170).

A expressão “social”, segundo Sarlet (2018, p. 48), se justifica na densificação do princípio da justiça social, a qual engloba as reivindicações das classes menos favorecidas para, de um modo geral, evitar a extrema desigualdade. Assim, os direitos sociais, que são os de segunda dimensão, reportam-se também aos direitos individuais e não se pode confundi-los com os direitos difusos e coletivos, que são os de terceira dimensão. As três dimensões se acumulam para não mais se desvinculem.

Assim, sob o filtro dos artigos 5º e 170 da Constituição de 1988, deve-se enxergar o artigo 186 do mesmo diploma, que trata da função social da propriedade rural, condicionando-a, cumulativamente, a atender tanto os critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, quanto os 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; e IV) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. (BRASIL, 1998, p. 134)

Destaca-se que o ponto fulcral é compreender que a função social da propriedade rural só é atendida com a finalidade de alcançar a justiça social, propulsora da ordem econômica, desde que cumule a determinação contida no *caput* do artigo 186 e os requisitos dos incisos, ou seja, a função social da propriedade rural deve cumular os critérios e os graus de exigência, estabelecidos em lei aos seguintes requisitos, quais sejam: aproveitamento racional e adequado do solo; aproveitamento racional e adequado dos recursos e preservação do meio ambiente; observância da legislação do trabalho; exploração que favoreça ao bem estar de empregadores e de trabalhadores em geral.

Ora, essa norma constitucional é do tipo de eficácia limitada, pois depende de uma norma ordinária para lhe dar eficácia jurídica, a qual é sinônima das expressões – aplicabilidade, exigibilidade e executoriedade.

Esta norma ordinária – que tem o papel relevante de “estabelecer critérios e graus de exigência estabelecidos em lei” – trata-se do Estatuto da Terra (LEI nº 4.504/1964). Contudo, no ponto em que veda a escrituração e o registro abaixo da fração prevista do módulo rural para região, contribuiu com a ineficácia social, vale dizer, operacionalizou a inefetividade.

O Estatuto da Terra, no artigo 2º, *caput* e parágrafo vincula a propriedade da terra à sua função social, quando:

- 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 as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.

Exceto pela alínea “b” do parágrafo 1º, os requisitos do artigo 2º do Estatuto do Estatuto da Terra (LEI nº 4.504/1964) foram repetidos na Constituição Federal de 1988. Em vez do requisito “manter níveis satisfatórios de produtividade”, a Constituição prevê o aproveitamento racional e adequado. Com efeito, a Constituição Federal de 1988 consigna a possibilidade de albergar a função social da propriedade a parâmetros não circunscritos aos do módulo rural.

Ocorre que o Estatuto da Terra vincula os níveis satisfatórios de produtividade das propriedades rurais àqueles próprios ao tamanho superior ao da "propriedade familiar". A definição do que é considerada propriedade familiar se encontra disciplinada no artigo 4º, II³³, do Estatuto da Terra (LEI nº 4.504/1964) que, em suma, estabelece ser terra “[...] explorada pela própria família, com eventual trabalho

³³ Lei 4.504 de 1964 – “Art. 4º Para os efeitos desta Lei, definem-se: [...] II - "Propriedade Familiar", o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros; [...]”

de terceiro, garanta a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração”.

A definição sobre quem possa enquadrar como produtor rural está disciplinada no artigo 3º³⁴ da Lei 11.326/06, cujo conceito é vinculado aos termos da definição de propriedade familiar prevista no Estatuto da Terra. Assim, produtor rural é quem: a) detenha área maior do que 4 módulos fiscais; b) utilize mão de obra da família nas atividades econômicas do seu estabelecimento; c) retire da propriedade familiar o percentual mínimo, definido pelo Poder Executivo, da renda familiar; e d) dirija tal propriedade com sua família. (BRASIL, 2006)

O módulo rural, por sua vez, é justamente essa área fixada para cada região, variando conforme o tipo de exploração, que pode ser de 2ha (20.000m²) ou de 3ha (30.000m²). A definição de módulo rural se encontra no inciso III, do artigo 4º do

³⁴ Lei 11.326/06 –Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011) IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. § 1º O disposto no inciso I do caput deste artigo não se aplica quando se tratar de condomínio rural ou outras formas coletivas de propriedade, desde que a fração ideal por proprietário não ultrapasse 4 (quatro) módulos fiscais. § 2º São também beneficiários desta Lei: I - silvicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo, cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes; II - aqüicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo e explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 2ha (dois hectares) ou ocupem até 500m³ (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede; III - extrativistas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput deste artigo e exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e fiscadores; IV - pescadores que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos I, II, III e IV do caput deste artigo e exerçam a atividade pesqueira artesanalmente. V - povos indígenas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput do art. 3º ; (Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011); VI - integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais que atendam simultaneamente aos incisos II, III e IV do caput do art. 3º . (Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011); § 3º O Conselho Monetário Nacional - CMN pode estabelecer critérios e condições adicionais de enquadramento para fins de acesso às linhas de crédito destinadas aos agricultores familiares, de forma a contemplar as especificidades dos seus diferentes segmentos. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009), § 4º Podem ser criadas linhas de crédito destinadas às cooperativas e associações que atendam a percentuais mínimos de agricultores familiares em seu quadro de cooperados ou associados e de matéria-prima beneficiada, processada ou comercializada oriunda desses agricultores, conforme disposto pelo CMN. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009).

Estatuto da Terra (LEI nº 4.504/1964), a saber: “Módulo Rural, a área fixada nos termos [definição da propriedade familiar] do inciso anterior”.

Por sua vez, o artigo 5º do mesmo diploma informa que a “dimensão será fixada para cada zona de dimensões econômicas e ecológicas homogêneas, distintamente, por todos os tipos de exploração rural que possa ocorrer” (LEI nº 4.504/1964). Essas definições e parâmetros, estabelecidos no Estatuto da Terra e nas legislações correlatas, fundamentam a distinção que o próprio Estatuto da Terra faz entre latifúndio³⁵ e minifúndio³⁶, ambos previstos, respectivamente, no artigo 4º, incisos IV e V, do Estatuto da Terra (LEI nº 4.504/1964).

Minifúndio é considerado o espaço de área e possibilidades inferiores os da propriedade familiar. Por sua vez, latifúndio é a propriedade rural que, nas áreas prioritárias de reforma agrária, supere o módulo médio ou a média dos imóveis rurais em seiscentas vezes na respectiva zona, bem como a propriedade que, excedendo tais limites, é mantida inexplorada em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, com fins especulativos e deficientes de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito de empresa rural. (LEI nº 4.504/1964)

Vale esclarecer que o Estatuto da Terra veda tanto o latifúndio quanto o minifúndio. O latifúndio não foi objeto dos presentes estudos. Entretanto, com relação ao minifúndio – propriedade rural menor que módulo rural fixado para a região – veda o acesso ao sistema registral brasileiro, em virtude disso o pequeno produtor não pode escriturar ou registrar. Assim, relega tais glebas a regime de ocupação ou regime possessório.

³⁵ Lei 4.504 de 1964 – Art. 4º Para os efeitos desta Lei, definem-se: [...] -V - "Latifúndio", o imóvel rural que: a) exceda a dimensão máxima fixada na forma do artigo 46, § 1º, alínea b, desta Lei, tendo-se em vista as condições ecológicas, sistemas agrícolas regionais e o fim a que se destine; b) não excedendo o limite referido na alínea anterior, e tendo área igual ou superior à dimensão do módulo de propriedade rural, seja mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, com fins especulativos, ou seja deficiente ou inadequadamente explorado, de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito de empresa rural [...];

³⁶ Lei 4.504 de 1964 – Art. 4º Para os efeitos desta Lei, definem-se: [...] - IV - "Minifúndio", o imóvel rural de área e possibilidades inferiores às da propriedade familiar.

Não obstante tal realidade, o sistema registral imobiliário brasileiro foi criado para resguardar a propriedade e não a posse. Aliás, o próprio Estatuto da Terra (LEI nº 4.504/1964) tem como disposição preliminar e objetivo central promover a reforma agrária³⁷, definindo-a, inclusive, no artigo 1º do Estatuto, como o “conjunto de medidas que visem promover a melhor distribuição de terras mediante a modificação do regime de posse e uso, a fim de atender aos princípios da justiça social e a aumento da produtividade”. (LEI nº 4.504/1964)

Revela em seguida, como foco da política agrícola brasileira, dentre outras medidas, ser necessária a adoção de um conjunto de ações de amparo à propriedade da terra, não tendo como fundo proporcional meios para preservar o uso ou a posse da terra.

Ora o próprio Estatuto da Terra, nesse ponto do artigo primeiro e nos parágrafos seguintes, revela a necessidade de mudar a resistente realidade histórica, concebida desde a colonização do Brasil, de ocupação das terras rurais por meio de posse, ao invés de por meio de propriedade. Com esse intuito, gravitam os princípios e os objetivos do Estatuto da Terra.

Não se pode negar que a posse é resguardada como fato gerador de direito no plano do direito pátrio, encontrando, no Direito Civil, no Direito Processual, no Direito Urbanístico, dentre outros, instrumentos de ser garantida. Porém, atualmente, o regime Registral, o Tributário, o Administrativo, dentre outras áreas, encontram-se legisladas e instituídas em função do direito de propriedade vinculado à sua função social.

Ressalte-se que a aquisição da propriedade, nos moldes do artigo 1.245 do Código Civil, ou seja, a sua transferência perante o registro de imóveis, é uma norma de interpretação restritiva de forte cunho positivista. É, portanto, um momento anterior para aquele que adquire a propriedade, de continuar ou de promover, a função social do anterior proprietário.

³⁷ Esta dissertação não tem como objeto discutir os delineamentos relativos à reforma agrária ou os aspectos políticos ou mesmo econômicos a ela correlacionados. De qualquer modo, a revisão do contexto legislativo relacionados ao módulo rural poderá contribuir para com a política agrária.

Essa ordem de consideração se delimita à questão da propriedade, não se desconhece que tal função social deve ser observada para aquele que está na posse. Contudo, este estudo não tem por objetivo analisar o regime possessório nos moldes da lei civilista.

3.4 A NECESSIDADE DE SE REPENSAR O INSTITUTO DO MÓDULO RURAL PARA A PEQUENA PROPRIEDADE RURAL

Neste ponto, já é possível ter claro que existe uma fração mínima de parcelamento (FMP) para se desmembrar ou dividir imóvel rural, a qual se encontra disciplinada no artigo 8º³⁸ da Lei 5.868 de 1972. Essa fração mínima não pode inferior no módulo rural que, a depender da região do país, circunscreve-se entre 20.000m² ou 30.000m², o que equivale, respectivamente, a 2(ha) e 3(ha).

A lei proíbe, sob pena de responsabilizar – administrativa, civil e penalmente – Tabeliães e Oficiais de Registros que promovam esse desmembramento ou divisão abaixo do módulo rural. É o que se extrai do artigo 65³⁹ do Estatuto da Terra, Lei nº

³⁸ Lei 5.868 de 1972 - Art. 8º - Para fins de transmissão, a qualquer título, na forma do Art. 65 da Lei número 4.504, de 30 de novembro de 1964, nenhum imóvel rural poderá ser desmembrado ou dividido em área de tamanho inferior à do módulo calculado para o imóvel ou da fração mínima de parcelamento fixado no § 1º deste artigo, prevalecendo a de menor área. § 1º - A fração mínima de parcelamento será: a) o módulo correspondente à exploração hortigranjeira das respectivas zonas típicas, para os Municípios das capitais dos Estados; b) o módulo correspondente às culturas permanentes para os demais Municípios situados nas zonas típicas A, B e C; c) o módulo correspondente à pecuária para os demais Municípios situados na zona típica D. § 2º - Em Instrução Especial aprovada pelo Ministro da Agricultura, o INCRA poderá estender a outros Municípios, no todo ou em parte, cujas condições demográficas e sócio-econômicas o aconselhem, a fração mínima de parcelamento prevista para as capitais dos Estados. § 3º São considerados nulos e de nenhum efeito quaisquer atos que infringjam o disposto neste artigo não podendo os serviços notariais lavrar escrituras dessas áreas, nem ser tais atos registrados nos Registros de Imóveis, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e criminal de seus titulares ou prepostos.

³⁹ Lei nº 4.504/64 – Art. 65. O imóvel rural não é divisível em áreas de dimensão inferior à constitutiva do módulo de propriedade rural. (Regulamento).

4.504/64, e seu regulamento de nº 62.504/68⁴⁰, o que foi também repetido na Lei 11.326/06.⁴¹

Ocorre que tal proibição de fracionamento mínimo abaixo do módulo rural entra no rol das legislações sem eficácia social. Enquanto tabeliã de município com significativa produção agrária do norte do Estado do Espírito Santo, foi observado o constante fracionamento mínimo abaixo do módulo rural como algo corrente no meio social daquela comunidade.

Faz-se a comercialização de porções de terras, abaixo do fracionamento mínimo ao módulo rural, por meio de meros recibos de compra e venda, precariamente redigidos, nos quais mal se constam a delimitação da área ou a qualificação completa das partes. Isso impede, por exemplo, em algum momento futuro, a usucapião rural da área por falta de descrição da cadeia de adquirentes e de alguma delimitação da área objeto da posse, mormente em relação à usucapião rural, que prevê que o usucapiente comprove, nos termos dos artigos⁴² 1.239 e 1.240 do Código Civil, que a área rural não seja superior a 50 (cinquenta) hectares.

⁴⁰Decreto-Lei 62.504 de 1986 regulamenta o artigo 65 da Lei número 4.504, de 30 de novembro de 1964, o artigo 11 e parágrafos do Decreto-lei nº 57, de 18 de novembro de 1966, e dá outras providências.

⁴¹ A Lei 11. 326/2006, que dispõe sobre as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, define também o agricultor familiar como aquele que: “Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011). IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. § 1º O disposto no inciso I do caput deste artigo não se aplica quando se tratar de condomínio rural ou outras formas coletivas de propriedade, desde que a fração ideal por proprietário não ultrapasse 4 (quatro) módulos fiscais.

⁴² Código Civil - Art. 1.239. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como sua, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra em zona rural não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade. Art. 1.240. Aquele que possuir, como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º O direito previsto no parágrafo antecedente não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. Art. 1.240-A. Aquele que exercer, por 2 (dois) anos ininterruptamente e sem oposição, posse direta, com exclusividade, sobre imóvel urbano de até 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) cuja propriedade divida com

É comum encontrar, nas áreas rurais, com datas recentes, escrituras públicas lavradas e registros de imóveis rurais com matrículas abaixo do módulo rural, embora já tenha se passado mais de 50 (cinquenta) anos da edição do Estatuto da Terra de 1964 e da Lei 5.868 de 1972.

Quer se crer que tais escriturais e registros, por se tratar de disposição legal muito específica, foram lavradas ou registradas sem aprofundamento das disposições legais. Daí em diante, contudo, aos tabeliães e aos registradores, que estejam cientes da legislação, restam apenas se negarem a lavrar novas escrituras, ou bloquearem as matrículas para novas transferências, diante da possível nova pretensão de compra e venda, a dação em pagamento ou em quaisquer operações de transferência de titularidade, relacionadas a tais bens.

Deveras, é doloroso esclarecer a um pequeno agricultor e a toda sua família tal fato. Logo, em vez de possuírem a propriedade, na realidade, só possuem a posse, a qual dificulta a eles, em regra, de se utilizarem do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) e os impede de comercializar no mercado consumidor, por meio de notas fiscais, entre outras possibilidades. Deste modo, resta apenas o mercado informal.

Não se trata de realidade exclusiva do Estado do Espírito Santo, mas de outras unidades da federação brasileira. No Estado de Santa Catarina, Honório (2006, p. 2)⁴³ identificou “a busca constante de detentores de propriedades abaixo da FMP por legitimá-las no INCRA, bem como, a luta de cartórios em regulamentar alguns desses imóveis já registrados equivocadamente em seus cartórios”.

A questão do módulo rural repercute também de forma significativa na vida das famílias rurais, quando há que se promover o processo de inventário, judicial ou

ex-cônjuge ou ex-companheiro que abandonou o lar, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio integral, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011). § 1º O direito previsto no caput não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

⁴³ Relata Valfan Ribeiro Honório, em dissertação na área de engenharia civil sobre utilização de fração mínima de parcelamento, apresentada na Universidade de Santa Catarina (UFSC), cujo surgimento da problemática decorreu de atuação laboral dele perante o INCRA.

extrajudicial. Aliás, o Estatuto da Terra tem norma específica sobre a obrigatoriedade de condomínio em inventário, no §1º e no §2º do artigo 65⁴⁴, quando a divisão dos quinhões comportará fracionamento da terra abaixo do módulo rural.

A propósito, é comum, quando do falecimento de um dos pais, os filhos herdarem quotas iguais da propriedade rural, cujas quotas são inferiores ao módulo rural. Assim, em família, com três filhos herdeiros de uma propriedade de 150 hectares, considerando a meação da viúva da metade da propriedade, cada filho herdará, por exemplo, 25 hectares, ou seja, 25.000m². Se o módulo rural do município for de 3 hectares, ou seja, 30.000m², deverá o imóvel ser mantido em condomínio.

Isso significa, no exemplo mencionado, que todos os filhos serão obrigados a conviver sob a mesma titularidade da terra. Não pode, por conseguinte, quaisquer deles, dispor da propriedade sem anuência dos demais. Trata-se, com efeito, do condomínio tradicional em que mais de uma pessoa tem sobre um mesmo bem igual direito, ou seja, uma copropriedade. Vale dizer, é *pro indiviso*, pois não existe uma delimitação territorial para cada qual. São todos titulares sobre o todo, não obstante seja comum entre eles, por acordos verbais, uma delimitação do território, fatidicamente, de cada qual. (PEREIRA, 2017, p. 153)

Ocorre que não é da natureza do direito de propriedade a obrigatoriedade de manutenção da copropriedade, havendo inclusive previsão na legislação civilista⁴⁵

⁴⁴ Lei 4.504 de 1964 – Artigo 65. O imóvel rural não é divisível em áreas de dimensão inferior à constitutiva do módulo de propriedade rural. §1º - Em caso de sucessão *causa mortis* e nas partilhas judiciais ou amigáveis, não se poderão dividir imóveis em áreas inferiores às da dimensão do módulo de propriedade rural. §2º - Os herdeiros ou os legatários, que adquirirem por sucessão o domínio de imóveis rurais, não poderão dividi-los em outros de dimensão inferior ao módulo de propriedade rural. §3º - No caso de um ou mais herdeiros ou legatários desejar explorar as terras assim havidas, o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária poderá prover no sentido de o requerente ou requerentes obterem financiamentos que lhes facultem o numerário para indenizar os demais condôminos. §4º - O financiamento referido no parágrafo anterior só poderá ser concedido mediante prova de que o requerente não possui recursos para adquirir o respectivo lote. § 5º - Não se aplica o disposto no caput deste artigo aos parcelamentos de imóveis rurais em dimensão inferior à do módulo, fixada pelo órgão fundiário federal, quando promovidos pelo Poder Público, em programas oficiais de apoio à atividade agrícola familiar, cujos beneficiários sejam agricultores que não possuam outro imóvel rural ou urbano. § 6º - Nenhum imóvel rural adquirido na forma do § 5º deste artigo poderá ser desmembrado ou dividido.

⁴⁵ Código Civil - Art. 1.320. A todo tempo, será lícito ao condômino exigir a divisão da coisa comum, respondendo o quinhão de cada um pela sua parte nas despesas da divisão. §1º - Podem os condôminos acordar que fique indivisa a coisa comum por prazo não maior de cinco anos, suscetível

brasileira de vedação do estado de indivisão por prazo superior a 5 (cinco) anos para o condômino tradicional. Contudo, no artigo 65, § 2º, do Estatuto da Terra, nos casos de imóvel rural, há expressa vedação de herdeiros ou de legatários, que adquirirem, por sucessão, o domínio de imóveis rurais, dividi-los em outros de dimensão menor que o módulo rural. Assim, a obrigatoriedade de manutenção de condomínio decorre da lei.

Honório (2006, p. 63) constatou isso, por meio de pesquisa de campo, voltada ao Estado de Santa Catarina. Tal constatação também reflete a mesma realidade no Estado do Espírito Santo, o constante périplo de agricultores perante o INCRA, as Secretarias Regionais das Fazendas e os cartórios em busca da legalização de tais imóveis abaixo da fração mínima de parcelamento.

O cadastramento perante o INCRA gera um número, obrigatoriamente indispensável para as transações relacionadas aos imóveis rurais, sendo emitida uma certidão de cadastramento (CCIR), com validade anual, a ser citada nas escrituras públicas relacionadas ao imóvel. Assim como também é obrigatório o cadastramento perante a Secretaria Regional da Fazenda, para fins de Imposto Territorial Rural (ITR).

Defende Honório (2006, p. 65) que seja criado um sistema de registro da propriedade imobiliária por meio de “Cadastro Técnico Multifinalitário”, com informações geométrica e descritiva posicionada sobre a superfície global terrestre. Em suma, com a capacidade de englobar, para além da parte cartográfica, a avaliação socioeconômica da população rural, considerando em conjunto áreas urbanas e rurais. Recomenda, ao fim, a reavaliação da Lei 5.868/72 com o objetivo

de prorrogação ulterior. §2º - Não poderá exceder de cinco anos a indivisão estabelecida pelo doador ou pelo testador. §3º - A requerimento de qualquer interessado e se graves razões o aconselharem, pode o juiz determinar a divisão da coisa comum antes do prazo.

Art. 1.321. Aplicam-se à divisão do condomínio, no que couber, as regras de partilha de herança (arts. 2.013 a 2.022).

Art. 1.322. Quando a coisa for indivisível, e os consortes não quiserem adjudicá-la a um só, indenizando os outros, será vendida e repartido o apurado, preferindo-se, na venda, em condições iguais de oferta, o condômino ao estranho, e entre os condôminos aquele que tiver na coisa benfeitorias mais valiosas, e, não as havendo, o de quinhão maior. Parágrafo único. Se nenhum dos condôminos tem benfeitorias na coisa comum e participam todos do condomínio em partes iguais, realizar-se-á licitação entre estranhos e, antes de adjudicada a coisa àquele que ofereceu maior lance, proceder-se-á à licitação entre os condôminos, a fim de que a coisa seja adjudicada a quem afinal oferecer melhor lance, preferindo, em condições iguais, o condômino ao estranho.

de legalizar as pequenas rurais, a partir do critério da viabilidade econômica ao invés da perspectiva da fração de parcelamento mínimo.

Com a mesma súplica, Miranda (1992, p.125) postula pela relativização do peso dado aos conceitos de pequena produção e latifúndio na agricultura brasileira, visto que, segundo o autor,

relativizar a importância e o "peso" atribuídos aos conceitos de pequena produção e de latifúndio, na caracterização da agricultura brasileira. Em lugar de auxiliar a análise do processo, sua utilização, se desacompanhada de outras informações, poderá obstaculizar a apreensão de transformações na agricultura brasileira, decorrentes do processo de modernização. A essa observação deve-se acrescentar a necessidade de alteração dos referenciais que estabelecem a padronização dos imóveis a partir de sua dimensão, uma vez que novos processos tecnológicos relativizam o "peso" da área e viabilizam a produção, com alta produtividade, em áreas de grande dimensão.

Destaca, ainda, Miranda (1992, p. 124) que, com a modernização ocorrida na agricultura brasileira, a partir da década de 1990, especificamente com a intensificação da produção articulada pelos setores da indústria produtora de bens de capital, as processadoras e as de agropecuárias, inclusive com a fusão de capitais de diversos setores, “o tamanho do imóvel não pode ser tomado nem como o único ou mesmo o mais importante referencial para classificação da propriedade agrícola”.

Concernente a isso, Miranda (1992, p. 130), a partir de análise empírico econômica da produção agropecuária de propriedades rurais da região de Araraquara, no Estado de São Paulo, observou significativa produtividade, nessa região, de pequenos imóveis rurais se comparadas às grandes, por volta da década de 1990.

Destacou, com efeito, que a conceituação de módulo rural, prevista no Estatuto da Terra, vinculando as finalidades da propriedade familiar meramente à agricultura de subsistência ao invés de vincular a uma produção comercial, destoava dos tempos atuais, na medida em que é possível articular tais propriedades com outras atividades de natureza processadora e beneficiadora. (MIRANDA, 1992, p. 138)

Em suma, ao se anuir com tais considerações, vale observar que não adianta a legislação ordinária – incumbida de dar eficácia jurídica e efetividade social aos ditames constitucionais sobre função da propriedade agrária – vedar o acesso das pequenas propriedades rurais à regularização registral. Tal posição desconsidera a realidade, que segue vívida no Brasil desde a colonização.

3.5 ALGUMAS EXTERNALIDADES NEGATIVAS DECORRENTES DA OFENSA AO DIREITO FUNDAMENTAL DA PROPRIEDADE NO CONTEXTO DA PEQUENA PROPRIEDADE RURAL CONDICIONADA AO REGRAMENTO DO MÓDULO RURAL

A externalidade negativa é uma falha no funcionamento do mercado que ocorre quando há um impacto no bem-estar de terceiro, estranho à ação, sem que receba alguma compensação por este impacto. (MANKIWI, 2014)

Assim, de acordo com a óptica econômica, a reparação do dano, via responsabilidade civil, proporciona a internalização das externalidades negativas, isto é, atua como instrumento de correção de falhas de funcionamento do sistema de mercado as externalidades negativas. A Teoria Econômica da Responsabilidade Civil destaca que,

[...] em vez de definir o ato ilícito civil, a partir de seus elementos essenciais, mostra os efeitos da responsabilização, e quando os custos da transação elevados impedem acordos privados, a atribuição de responsabilidade pode induzir os autores do dano a internalizarem os custos que eles infligem a outras pessoas. (COOTER; ULEN, 2010, p.332)

3.5.1 A perpetuação de espaços urbanos ou rurais não legalizados: sem fiscalização do INCRA ou do município

No início desta dissertação, buscou-se mencionar que, a partir da Revolução Industrial, com a forte urbanização houve uma separação administrativa entre o urbano e o rural. Dentre as consequências dessa demarcação, erigiram-se, daí em diante, conforme relata Hobsbawm (2015, p. 480), o desprezo do homem da cidade pelo homem do campo, bem como uma demarcação administrativa do rural em relação ao urbano, consolidada, pelos governos, com linha tributária a separá-los.

Essa separação existe ainda na atualidade. Há, conforme mencionado, dois gêneros de terras no Brasil e, pelo que se colheu dos historiadores estudados, também no mundo. As terras são rurais ou são urbanas. A partir de tais gêneros, sustentam-se as prováveis e as possíveis classificações ou subespécies doutrinárias e legislativas que se pretendam fazer no âmbito tributário, registral, civil, ambiental, dentre outras.

O INCRA se responsabiliza pelo cadastramento das terras rurais e os municípios pelas urbanas. Assim, qualquer tipo de transferência da titularidade de propriedade de forma regularizada, ou seja, com a respectiva transferência com registro no Cartório, exigirá a emissão da comprovação de cadastramento, por meio de certidão, desses órgãos. Esse cadastramento ajuda no planejamento dos solos urbano e rural. Ademais, contribuem para cobrança dos tributos que têm como fato gerador a propriedade territorial, quais sejam: Imposto Predial Urbano (IPTU) e Imposto Territorial Rural (ITR).

Considerando essa bipartição das terras em rural e em urbano, há que se ter em conta que cada qual é regida por legislação específica e possui regramento próprio. A propósito, segundo o artigo 32 da Lei 5.172/66 (Código Tributário), o urbano será o imóvel localizado na zona urbana ou de expansão urbana, constantes de loteamento aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio.

A Lei 6.766/79 regula o parcelamento do solo urbano, seja por meio de loteamento⁴⁶ ou por desmembramento⁴⁷. Parcelar, então, é gênero do qual emana a possibilidade de lotear ou desmembrar em unidades independentes. A diferença entre loteamento e desmembramento, em suma, dá-se porque, no desmembramento, aproveita-se o sistema viário existente; enquanto, no loteamento,

⁴⁶ Lei 6.766/79 - Art. §1º - Considera-se **loteamento** a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

⁴⁷ Lei 6.766/79 - Art. 2º [...] §2º - Considera-se **desmembramento** a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.

há abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação da existente. (BRASIL, 1976)

Um dos requisitos para o loteamento, conforme inciso II, do artigo 4º da mesma lei, é área mínima de 125m² e frente mínima de 5 (cinco) metros, salvo quando o loteamento se destinar à urbanização específica ou à edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes. (BRASIL, 1976)

Diferentemente, o imóvel rural será aquele que, definido no artigo 4º do Estatuto da Terra, tem por destinação a exploração extrativista agrícola, pecuária ou agroindustrial. As atividades previstas nos artigos 2º da Lei 8.023/90 e 59 da Lei 9.430/1996 aumentaram esse rol, prevendo como atividades rurais, dentre outras, as seguintes: apicultura, avicultura, cunicultura, suinocultura e cultivo de florestas. Assim, o que define o imóvel rural é a exploração dessas atividades.

Segundo o Estatuto da Terra, conforme já explicitado, nenhum imóvel pode ser fracionado abaixo do módulo rural, nos termos do artigo 65 do Estatuto da Terra de 1964.

A propósito, vale lembrar que o parcelamento do solo rural é disciplinado pelo Decreto-lei 58/37, regulamentado pelo Decreto nº 3.079/38, e pela Instrução do INCRA nº 17-B de 1980. As disposições do Decreto-lei 58/37, relativas a parcelamento do solo urbano, passaram a ser disciplinados pela Lei 6.766/76.

O questionamento que poderia surgir neste ponto diz respeito, então, sobre a eficácia jurídica da resolução do 17-B do INCRA que disciplina o loteamento do solo rural para fins urbanos.

A propósito, a Resolução 17-B do INCRA prevê hipóteses de parcelamento do solo rural, quais sejam: 1) parcelamento, para fins urbanos, de imóvel rural, localizado em zona urbana ou de expansão urbana; 2) parcelamento, para fins urbanos, de imóvel rural, localizado fora de zona urbana ou de expansão urbana; e 3) parcelamento,

para fins agrícolas, de imóvel rural, localizado fora de zona urbana ou de expansão urbana.

O olhar mais atento às duas primeiras hipóteses da Resolução do 17-B do INCRA, na realidade, trata-se de um imóvel rural que perdeu sua finalidade rural. Deve, portanto, o desmembramento ser tratado como urbano e ser regulado pela Lei 6.766/76.

Nessas hipóteses, denominadas pela doutrina de chácara de recreio ou sítio de recreio, não obstante se falar em parcelamento do solo rural para fins urbanos, segundo Rizzardo (2010, p.40), há que se esclarecer que, a partir do momento em que o imóvel perdeu a finalidade como rural, passa a ter natureza urbana, sendo regulado pela Lei 6.766/76.

Ocorre que o adensamento populacional das cidades ultrapassou os limites das terras rurais. Há, assim, campo dentro de cidade. As terras rurais e urbanas se misturaram. O fato de existir um imóvel rural, com destinação agrícola dentro dos limites de uma cidade, não o torna irregular.

Há uma questão, a propósito, em relação a qual não se tem ainda solução. O artigo 65 do Estatuto da Terra proíbe o fracionamento abaixo do módulo rural, relacionando, no entanto, as seguintes exceções previstas no Decreto 62.504/68, permissivas do fracionamento: 1) desmembramento decorrente de desapropriação por necessidade pública; 2) desmembramento de iniciativa particular que visem atender interesse de ordem pública na zona rural.

Em relação a essa primeira exceção do Decreto 62.504/68, relacionada com desmembramento decorrente de desapropriação por necessidade pública, a lei não exige autorização do INCRA. De outro lado, depende de autorização do INCRA o desmembramento por iniciativa particular que vise atender interesse de ordem pública na zona rural, como, por exemplo – construção de escolas, igrejas, ginásios, postos de gasolinas, mosteiros, conventos, dentre outros. Ocorre que tais imóveis

deixam de pertencer ao cadastro do INCRA, o que implicaria seu posterior alocamento no cadastro municipal.

Vale aclarar que, se porventura, o imóvel perder a finalidade rural, poderá, então, seu titular pedir tal descaracterização de rural para urbano no INCRA. Por consequência, o imóvel deixará de pertencer ao cadastro do INCRA e deverá ser inscrito no cadastro municipal. Essa descaracterização é inscrita no registro de imóveis e acompanhada do respectivo cadastro municipal.

No entanto, muitos municípios não promovem esse cadastramento na condição de urbano, até porque determinadas áreas nas quais já ocorreram o adensamento populacional, requer processo de regularização fundiária urbana (Reurb), prevista na Lei 13.465/2017, que engloba a promoção de “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais com a finalidade de incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”. (MOURA, 2017, p. 1)

Trata-se de processo que exige investimentos significativos do poder público, a começar pela identificação ser objeto da regularização fundiária, a saber: a) de interesse social (Reurb-S); b) Regularização Fundiária de Interesse Específico (Reurb-E); c) Inominada (Reurb-I). Prevê, ainda, os instrumentos de demarcação urbanística, legitimação da posse e legitimação fundiária. Ocorre que, por demandar significativos investimentos e envolvimento de diversos atores público, nem sempre conta com a vontade política.

Diante de tal cenário e da sobreposição da legislação urbana e rural a guiar, com segurança, os profissionais do direito e aqueles envolvidos com a área de regularização dos solos urbano e rural, o que se colhe, ao fim, é impossibilidade de promover a função da propriedade rural.

3.5.2 Cerceamento sobre o acesso ao crédito dos pequenos produtores rurais: reflexos à segurança alimentar do país

Depois das grandes guerras mundiais, vários países e as Organizações das Nações Unidas (ONU) consolidaram a discussão sobre segurança alimentar, observou-se que um país poderia dominar o outro, controlando o fornecimento de alimentos. A segurança alimentar, importante instrumento para resguardar a soberania popular, passou a ser concebida sob duas dimensões. A primeira dimensão, no sentido de que cada país, para não se tornar refém dos mercados externos, deveria produzir alimentos em quantidade e em qualidade, de forma estável, para a população. A segunda dimensão se vinculava à relação do humano com o alimento para promover boa saúde nutricional. (MALUF, 1996, p. 8)

Após a Segunda Guerra, a ONU e alguns países, uniram-se para criar a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura – FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations), com o escopo de pensar segurança alimentar como uma estratégia global. A temática vem sendo trabalhada no cenário mundial, então, desde 1945.

O Brasil, contudo, somente na última década, se voltou para segurança alimentar como prioridade, tendo aprovado como marco legal de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei nº 11.346⁴⁸ de 2015) e passado a interagir com a sociedade civil, com a refundação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e com a realização de conferências, com vista a, de algum modo, efetivar o direito fundamental à alimentação previsto no artigo 6º da Constituição Federal de 1988. (ONU, 2014)

Espera-se que, no ano de 2050, a população global aumente em, aproximadamente, 29%, passando dos atuais 7,0 para 9,8 bilhões. A demanda mundial por alimentos não crescerá na mesma proporção, exigindo aumento produtivo de 70% para evitar quadro de insuficiência extrema. Segundo dados da ONU, informados por Allan Bojanic, representante da FAO no Brasil, “a produção de cereais terá que aumentar para 3 bilhões toneladas/ano em relação aos 2,5 bilhões produzidos atualmente. A

⁴⁸ Lei 11.346/2006 - Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Essa lei é regulamentada pelo Decreto nº 7.272/ 2010.

produção de carne precisará aumentar em mais de 200 milhões de toneladas”. (BOJANIC, 2017)

Existe, portanto, demanda para absorver a produção agrícola. O mundo precisa de alimentos, mas nem todo país possui capacidade produtiva facilitada pela vasta extensão territorial e acessibilidade a recursos hídricos. Segundo os dados apresentados da ONU, o aumento da produção continuará a vir principalmente dos ganhos em produtividade, e é possível atingir esse aumento de maneira sustentável. Haverá aumento de oportunidades para agricultores familiares em produtos-chave, como café, frutas tropicais, suínos e aves.

Os agentes financeiros percebem que, na atividade agrícola, a concessão de crédito é mais arriscada, pois, além das imperfeições existentes no mercado onde atua este setor, sua atividade ainda está sujeita aos fatores climáticos (imprevisíveis e incontroláveis). (GIMENES *et al.*, 2008, p.12).

Observa-se que a fixação do módulo rural, nos moldes como propostos pelo Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964), empurra o pequeno proprietário rural para a ilegalidade, mantendo-o em regime possessório o que não contribui para o fomento da segurança alimentar do país.

Quanto a isso, como já foi dito, uma das dimensões da segurança alimentar está relacionada à própria soberania do país que deve promover a produção e disponibilidade de alimentos, de forma estável, à população em quantidade e qualidade em relação a alimentos básicos. (MALUF, 1996, p. 8)

Uma das égides da segurança alimentar é tornar o país autossustentável na produção de alimentos para sua população. Existe, para tanto, no Brasil, todo um sistema de crédito agrícola fomentado pelo governo federal. Tal sistema creditício, inclusive as taxas e os juros, é mais benéfico ao agricultor do que o sistema financeiro bancário usual.

A Constituição Federal prevê, no artigo 187, inciso I, como um dos fundamentos para implementação da política agrícola nacional, a viabilização de instrumentos creditícios e fiscais, o que já constava do ordenamento jurídico anterior. Aliás, pouco depois de publicado o Estatuto da Terra (Lei nº4.504/64), foi editada a Lei nº 4.829/65, que instituiu Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), o qual conferiu competência exclusiva ao Conselho Monetário Nacional (CMN) para aprovar as normas de aplicação do crédito rural e delegou ao Banco Central (BC) a direção, a coordenação, a fiscalização e a publicação das normas do Manual de Crédito Rural (MCR).

Há, portanto, um sistema de regras financeiras e de títulos de créditos rurais pensados em prol dos produtores agrícolas, cujas taxas de juros são muito mais benéficas se comparadas aos do mercado financeiro bancário tradicional, para que o agricultor seja incentivado a continuar no campo produzindo.

Para complementar o SNCR, foi editado também o Decreto Lei nº 167/67 que, visando instrumentalizar o financiamento rural, criou vários títulos de créditos: Duplicata Rural, Nota Promissória Rural e as Cédulas de Créditos Rurais (Pignoratícia, Hipotecária e Pignoratícia-hipotecária). A Constituição Federal de 1988 recepcionou o Decreto Lei 167/67, visto que o fomento ao financiamento rural é uma forma de trazer eficácia ao pressuposto da segurança alimentar.

Em 1994, por meio da Lei nº 8.929, foram criados outros títulos de créditos voltados ao produtor rural, a exemplo da Cédula de Produto Rural (CPR), seguida pela CPR financeira, com edição da Lei 10.200/01, que é distinta da CPR rural.

Voltados ao proeminente agronegócio com fim de exportação, conforme acentua Reis (2019, p. 278), com vista a arregimentar a captação de recursos no mercado de capitais, foram criados, pela Lei nº 11.076/04, os seguintes títulos: Certificado de Depósito Agropecuário (CDA); o Warrant Agropecuário (WA); Letra de Crédito do Agronegócio (LCA); e o Certificado de Recebíveis do Agronegócio (CRA). E, ao fim, por meio da instrução normativa da Comissão de Valores Imobiliários (CVM) nº

422/05, veio a lume a Nota Comercial do Agronegócio (NCA). (REIS, 2019, p.278-308).

Apesar de todos esses benefícios, tais títulos não são acessíveis aos pequenos produtores rurais, visto que há exigências formais que não podem ser cumpridas, consoante as regras do sistema de financiamento de crédito disponível.

No Brasil, segundo Relatório de Lázaro Botelho, no parecer da Comissão Externa de Endividamento do Setor Agrícola da Câmara dos Deputados, o financiamento rural possui basicamente três formas, quais sejam: 1) recursos próprios dos agricultores; 2) operações com distribuidores de insumos, cooperativas de produção e tradings; 3) Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR – normatizado pelo Decreto Lei 167/67, Lei nº 4829/65 e outros). (BRASIL, 2018).

Os agricultores familiares no Brasil captam, recorrentemente, os financiamentos para suas culturas no sistema bancário, por via das cédulas rurais, previstas pelo Decreto Lei 167/67, recorrendo, deste modo, ao Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). Esse sistema, para fins de capilarização, utiliza-se do sistema bancário, sendo os bancos os beneficiados, ou seja, em favor de quem o produtor emite as cédulas rurais.

Ocorre que, para que se possa emitir tais cédulas, o Banco, em regra, utiliza-se da propriedade da terra ou da produção rural para garantir o pagamento do crédito concedido ao produtor. Por isso, encontrar-se o imóvel regularizado em nome do produtor é um dos requisitos considerado pelo banco a fim de se aprovar o crédito com taxas mais acessíveis, até mesmo porque, ante o inadimplemento, é recorrente a dação do imóvel como forma de pagamento. A garantia em função da propriedade demanda o registro da propriedade resolúvel ou a garantia da matrícula do imóvel nos termos do artigo 167, itens 2 e 35, da Lei de Registros Públicos – Lei nº 6.105/73.

A atividade agrícola, contudo, é sujeita a muitas intempéries climáticas, o que a transforma em atividade, ainda, mais sujeita a risco do que outras atividades

econômicas. Por isso, o SNCR prevê a possibilidade de que os agricultores, quando contingenciados por alguma intempérie, mediante apresentação de laudo técnico, possam pedir o alongamento da dívida, o que significa delongar o prazo de pagamento da cédula rural sem que, para tanto, ocorra aumento da taxa de juros.

Em alguns casos de severas intempéries, o próprio governo federal edita programas especiais de financiamento com vista a fomentar a produção agrícola, com juros subsidiados.

Como as propriedades rurais, abaixo do módulo rural, não encontram espaço no registro de imóveis, se o produtor for apenas possuidor, encontrará maiores entraves para se socorrer do SNCR.

Na condição de posseiro, o MCR prevê a possibilidade de crédito, a partir de respectivos contratos de arrendamentos ou de parcerias agrícolas, o que não é comum aos que possuem terras abaixo do módulo, pois trabalham nas próprias terras. Isso reforça, mais uma vez, os entraves existentes para quem tem, de fato, a terra, mas não pode dispor dela, nem mesmo para alcançar benefícios para torná-la mais produtiva.

3.5.2.1 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e a Declaração de Aptidão do Pronaf (DAF) para fins de registro abaixo do fracionamento mínimo

A partir de 1995, para fins de socorrer os agricultores familiares, o governo criou Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), buscando promover políticas públicas relacionadas à capacitação dos agricultores, ao financiamento de infraestrutura e ao crédito rural. Na atualidade, apresenta-se mais como uma linha de crédito rural, sendo regulado pelo Manual de Crédito Rural do Banco Central (MRC). As taxas de juros correspondentes a cada linha são definidas, anualmente, pelo Plano Safra da Agricultura Familiar, divulgado entre os meses de junho e julho.

Segundo o MCR, podem acessar o Pronaf⁴⁹ os agricultores que se enquadram como unidades familiares, devendo comprovar mediante a “Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAF)”, cumulando-se, dentre os muitos, os seguintes requisitos:

- a) exploração de parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, comodatário, parceiro, concessionário do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), ou permissionário de áreas públicas;
- b) residam no estabelecimento ou em local próximo, considerando as características geográficas regionais;
- c) não detenham, a qualquer título, área superior a 4 (quatro) módulos fiscais, contíguos ou não, quantificados conforme a legislação em vigor, observado o disposto na alínea "g";
- d) no mínimo, 50% (cinquenta por cento) da renda bruta familiar seja originada da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento, observado ainda o disposto na alínea "h";
- e) tenham o trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento, utilizando mão de obra de terceiros de acordo com as exigências sazonais da atividade agropecuária, podendo manter empregados permanentes em número menor ou igual ao número de pessoas da família ocupadas com o empreendimento familiar;
- f) tenham obtido renda bruta familiar nos últimos 12 (doze) meses de produção normal, que antecedem a solicitação da DAP, de até R\$415.000,00 (quatrocentos e quinze mil reais), considerando neste limite a soma de 100% (cem por cento) do Valor Bruto de Produção (VBP), 100% do valor da receita recebida de entidade integradora e das demais rendas provenientes de atividades desenvolvidas no estabelecimento e fora dele, recebida por qualquer componente familiar, excluídos os benefícios sociais e os proventos previdenciários decorrentes de atividades rurais. [...]. (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2020)

Deste modo, tais requisitos são indispensáveis para que os agricultores familiares tenham acesso ao Pronaf, devendo ser comprovados mediante Declaração de

⁴⁹ Manual do Crédito Rural Banco Central. Item 10 - 1 - São beneficiários do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) os agricultores e produtores rurais que compõem as unidades familiares de produção rural e que comprovem seu enquadramento mediante apresentação da “Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)” ativa, observado o que segue: (Res. 4.107; Res. 4.228, art. 2º; Res. 4.339, art. 2º; Res. 4.584, art. 2º; Res. 4.665, art. 3º).

a) explorem parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, comodatário, parceiro, concessionário do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), ou permissionário de áreas públicas (Res. 4.228, art. 2º);

b) residam no estabelecimento ou em local próximo, considerando as características geográficas regionais (Res. 4.107);

c) não detenham, a qualquer título, área superior a 4 (quatro) módulos fiscais, contíguos ou não, quantificados conforme a legislação em vigor, observado o disposto na alínea "g" (Res. 4.107);

d) no mínimo, 50% (cinquenta por cento) da renda bruta familiar seja originada da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento, observado ainda o disposto na alínea "h" (Res. 4.228, art. 2º).

e) tenham o trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento, utilizando mão de obra de terceiros de acordo com as exigências sazonais da atividade agropecuária, podendo manter empregados permanentes em número menor ou igual ao número de pessoas da família ocupadas com o empreendimento familiar (Res. 4.584, art. 2º).

Aptidão ao Pronaf (DAF). Assim, o DAF é documento indispensável para ter acesso às políticas públicas relacionadas aos agricultores familiares, previstas no MCR.

O governo federal editou a Lei 11.002, em 20 de julho de 2014, que alterou o inciso III, § 4º, do artigo 8º⁵⁰, da Lei 5.868/72, para prever a possibilidade de lavrar escritura e de fazer registro de imóvel rural abaixo da fração mínima de parcelamento, devendo constar expressamente nos atos a DAP. Observa-se, contudo, que o atendimento dos requisitos para emissão da DAP é de difícil acesso aos produtores rurais.

Prova disso é que, com vista a regulamentar a Lei 11.326, de 24 de julho de 2017, editou-se o Decreto 9.064, em 31 de maio de 2017, prevendo a substituição da DAF por um Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), sem ainda, até a presente data, estar em pleno funcionamento.

Antes da total implementação do CAF, continuam vigentes as determinações em relação à apresentação da DAF, para fins de permitir aos adquirentes, regidos pelo Pronaf, adquirir imóveis rurais abaixo da fração mínima, desde que sejam cumpridas

⁵⁰ Lei nº 5.868 de 1972. Art. 8º - Para fins de transmissão, a qualquer título, na forma do Art. 65 da Lei número 4.504, de 30 de novembro de 1964, nenhum imóvel rural poderá ser desmembrado ou dividido em área de tamanho inferior à do módulo calculado para o imóvel ou da fração mínima de parcelamento fixado no § 1º deste artigo, prevalecendo a de menor área.

§ 1º - A fração mínima de parcelamento será: a) o módulo correspondente à exploração hortigranjeira das respectivas zonas típicas, para os Municípios das capitais dos Estados; b) o módulo correspondente às culturas permanentes para os demais Municípios situados nas zonas típicas A, B e C; c) o módulo correspondente à pecuária para os demais Municípios situados na zona típica D.

§ 2º - Em Instrução Especial aprovada pelo Ministro da Agricultura, o INCRA poderá estender a outros Municípios, no todo ou em parte, cujas condições demográficas e sócio-econômicas o aconselhem, a fração mínima de parcelamento prevista para as capitais dos Estados.

§ 3º - São considerados nulos e de nenhum efeito quaisquer atos que infrinjam o disposto neste artigo não podendo os serviços notariais lavrar escrituras dessas áreas, nem ser tais atos registrados nos Registros de Imóveis, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e criminal de seus titulares ou prepostos.

§ 4º - O disposto neste artigo não se aplica: I - aos casos em que a alienação da área destine-se comprovadamente a sua anexação ao prédio rústico, confrontante, desde que o imóvel do qual se desmembre permaneça com área igual ou superior à fração mínima do parcelamento; II - à emissão de concessão de direito real de uso ou título de domínio em programas de regularização fundiária de interesse social em áreas rurais, incluindo-se as situadas na Amazônia Legal; III - aos imóveis rurais cujos proprietários sejam enquadrados como agricultor familiar nos termos da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006; ou (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014). IV - ao imóvel rural que tenha sido incorporado à zona urbana do Município. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014).

§ 5º - O disposto neste artigo aplica-se também às transações celebradas até esta data e ainda não registradas em Cartório, desde que se enquadrem nas condições e requisitos ora estabelecidos.

todas as exigências legais – que são inumeráveis e, por vezes, causticantes – como constam no Manual de Crédito Rural do Banco Central do Brasil. (BRASIL, 2018)

Quanto a isso, o Instituto de Registradores Imobiliários do Brasil (IRIB) posicionou-se, no seguinte sentido, “[...] entendemos que, uma vez que o imóvel foi adquirido nestas condições, posteriores alienação também deverão respeitar o referido diploma legal. Desta forma, entendemos que a aquisição deste imóvel somente poderá ser feita por outro Agricultor Familiar, com condição a ser comprovada conforme mencionado.” (IRIB, apud SINOREG-ES, 2017)

Com efeito, ao exigir a possibilidade de transferência do imóvel apenas para aqueles que se encontram nas mesmas condições, ou seja, de declarantes de aptidão ao Pronaf, isso acaba gerando limitação ao trânsito jurídico em relação tal propriedade.

3.6 A POSSÍVEL “TOKENIZAÇÃO” DA PROPRIEDADE: O MÓDULO RURAL COMO OBSOLESCÊNCIA

O fato de o módulo rural servir para impedir o livre trânsito imobiliário, forçando muitos possuidores, de imóvel abaixo da fração mínima, a se manter sem a legalização da propriedade, é um retrocesso no mundo atual, cujas fronteiras se transpuseram do físico para o virtual, sendo que esse processo teve início nos últimos 60 anos.

Não se pode negar a existência de um mundo virtual que transpôs do tangível para “as nuvens” dados e informações sobre todos e sobre tudo o que existe. Quanto mais informações, tanto maior os acertos nas intersecções e mensurações desses dados, pois usam algoritmos, que nada mais são do que sequência lógica de passos para resolver um problema. Há casos, segundo Pierro (2018, p. 17), em que algoritmos são capazes de desenvolver outros, modificando o código de programação feito por humanos. Na realidade, a riqueza atual do mundo está mais envolta no mundo virtual do que no físico.

Se, ao longo da Revolução Industrial, a escola dos fisiocratas franceses considerava a terra como maior ativo; na atual conjuntura, a transformação da terra em ativo virtual é o que se tem querido, talvez para daqui mais um tempo, mas não para um futuro tão longínquo. A medida de tempo do mundo virtual, para fins de mudanças, é tão fugaz que faz cinco anos parecer uma nova era em que tudo se faz novo. E a propriedade tem sido repensada sob este novo estado de coisas para se tornar uma fração de um ativo real.

Sob o argumento de se aumentar o trânsito dos negócios em geral, especialmente depois da viabilidade proporcionada pela “Blockchain”, em meio ao cenário da inteligência artificial e da internet das coisas, estudos sobre a possibilidade de tokenização da propriedade têm se tornado muito presente na realidade.

Segundo Stephen O’ Neal (2019, p. 2), a propriedade fracionária de ativos reais ou a tokenização da propriedade se trata de um processo por meio do qual se transforma coisas em ativos digitais. Vale dizer transformar coisa em valores mobiliários como forma de investimento. Seria, segundo exemplo do próprio O’ Neal (2019, p. 2), em vez de vender uma fazenda inteira transformá-la em tantos quantos tokens forem necessários para comercializar apenas o respectivo percentual de cada token em uma plataforma tipo a da “blockchain”, por meio de uma rede de contrato inteligente.

O’ Neal (2019, p. 2) esclarece que essa nova forma de aquisições de bens permitirá, inclusive, que ativos ilíquidos, a exemplo das artes, alcancem a disponibilidade financeira de muitas pessoas e promoveria maior circulação de bens e riquezas.

Guimarães Filho (2019, p. 29) defende o uso da tecnologia de informação para mudar o modo como as propriedades imobiliárias são registradas no Brasil, pois, na atualidade, a falta de integração entre o registro imobiliário e os cadastros governamentais gera elevação de custos e de tempo no trânsito das negociações imobiliárias. Inclusive, o Instituto de Registro Imobiliário do Brasil promoveu debate em sede de Congresso, realizado em novembro de 2019.

CONCLUSÃO

Desde que o mundo é mundo, o ser humano foi, continua sendo e sempre será comprimido pelas, boas ou más, lembranças do passado, também pelo desassossego ou pela quietude do presente, de modo a chegar ao futuro cambaleando ou colhendo os frutos fortemente plantados nos tempos de outrora. Nesse intercurso, individualmente ou em sociedade, terá estabelecido suas relações sob o manto também de um ordenamento jurídico emoldurado pela historicidade.

Ocorre que a história se constrói em meio às pressões de determinados grupos que, entre oposições e inter-relações, plantam dicotomias. Não raro, as pessoas que compõem esses grupos conseguem, vez ou outra, se alternar no poder e deixar as marcas das suas divergências, impregnadas na economia, na cultura, na política, formando, assim, um corpo de leis não sistêmico. A lei, seja no Estado de Direito, seja no Estado Democrático de Direito – sua versão mais evoluída, não deixa de ser o instrumento básico de sujeição de uma nação à vontade de poucos.

De qualquer modo, a assistemática herança legislativa, para não dizer confusa, passa a reger obrigatoriamente as condutas do povo que, sem saber ao certo o direcionamento do que fazer, deixa de cumprir a lei estagnando a produção de riquezas ou a construção de um novo mundo à luz do que é, ou deveria ser, contemporâneo e rumo ao futuro.

Em muitas de suas normas, as legislações urbanas e rurais se encaixam, sem arestas, nesse quadro assistemático e de direcionamento do nada para lugar algum. Como se voltou o olhar, nesta dissertação, para a legislação rural, isso sem prejuízo de, no futuro, talvez redirecionar a lente do interesse para a legislação urbana, observou-se que um dos pontos que necessitam ser repensados é a questão da fração mínima de parcelamento do solo rural para a conformação do módulo rural.

Essa ideia de módulo rural, na realidade, remanesce ainda como resquício histórico do modo de colonização, no século XVI, das terras rurais brasileiras, voltada à apropriação de grandes extensões de terras e à produção monocultora visando ao

mercado externo. Foram doadas, por meio do sistema de sesmarias, aos amigos do Rei, com a finalidade de cultivá-las e de protegê-las, mas que não dados a esse trabalho, valiam-se de escravos ou índios, em oposição à pequena propriedade trabalhada por camponeses, arrendatários ou meeiros. Desde, então, só essas grandes extensões possuíam um título, os forais, que as legitimavam perante a Coroa.

Na Europa ou no Brasil daquele tempo, o mundo era essencialmente rural e todos se sustentavam dessa riqueza. Esse quadro mudou com as Revoluções Inglesa e Francesa. O adensamento populacional fez surgir dois mundos: o rural e o urbano. Sob tal divisão administrativa vigente, até a atualidade, se construíram os códigos de leis à luz da doutrina positivista e do liberalismo econômico amarrando com muito formalismo os documentos de sua transferência entre partes. E cada espaço – urbano e rural – tem sua legislação própria com exigências e cadastros específicos, que, em muitos pontos se sobrepõem.

Com a criação do Estado Moderno, a propriedade resguardada como absoluta não poderia ser transferida sem os rigores próprios da Lei. Desde, então, só se operacionalizada de forma legal sua aquisição perante algum órgão vinculado ao Estado, o que na atualidade se dá por meio do Registro de Imóveis, antecedido pelo ingresso de um contrato, sentença ou escritura pública.

Assim, o mundo passou a ser um mercado e tudo virou “um produto”. Para os mercados internacionais, dirigiam-se à produção monocultora. Com efeito, as terras rurais, já sobrevalorizadas, passaram a ser vendidas e não mais doadas. De um modo ou de outro, afastava-se, de sua titularidade, o pequeno produtor. O cenário da grande propriedade, monocultura para o mercado externo, se tornou o retrato do Brasil desde sempre. Só que esse modelo não sacia a fome dos nacionais.

Em razão disso, os dois modelos precisam ser conjugados. A propriedade rural monocultora é essencial ao contexto econômico brasileiro, havendo cumprimento de sua função social nos aspectos constitucionais, fazendo confluir os pilares econômico, trabalhista, ecológico, sob um solo regularizado, há que se fomentá-la.

Embora se bem remunere com o mercado externo, também se sujeita às intercorrências positivas e negativas desse mercado. Um ou dois anos de crise, em determinado setor da balança comercial, pode ser superado em momento superavitário.

A pequena propriedade rural, por sua vez, presta-se a manter farta a mesa do brasileiro. Diferentemente, a falta de alimentos na mesa dos nacionais de um país não pode ser superada sem medidas emergenciais. A fome não é um estado que espera por melhores anos.

No que tange à organização espacial, não existia uma delimitação nos títulos concedidos aos fidalgos. A posse ou a ocupação geraram sérios conflitos, o que demandou medidas governamentais. Editaram-se leis e mais leis agrárias, leis de registros públicos e, ainda, criaram cadastros públicos para se completar os registros. Ao fim, mudaram-se códigos e Constituições.

Como também mudaram as formas de plantar e de colher. O campo se mecanizou. Em décadas recentes, virtualizou-se com o poder dos dados trazidos pela ciência dos algoritmos, sendo possível falar de agricultura de precisão, capaz de aferir clima e de prevenir as pestes que podem assolar a lavoura. Além de já se estudar, de dea possibilidade de uma tokenização da propriedade, ou seja, dividi-la em percentuais para fazê-la bem de valor mobiliário. Deixari a de ser negociada em alqueires, hectares ou, o que seja., só para virar um percentual.

Não obstante tantas as mudanças, ainda se veda, por lei, a que um agricultor legalize um pedaço de terra. O Estatuto da Terra, Lei 4.504/64, ao proibir o fracionamento mínimo da propriedade rural abaixo do módulo, sob pena de responsabilidade criminal, civil e penal dos registradores, empurra os pequenos produtores para ilegalidade, o que, para além de ofender o direito de propriedade do produtor sob a perspectiva individual, acaba por promover a ineficácia jurídica e social do texto constitucional em relação à pequena propriedade agrária e sua função social.

Fechar os olhos para essa realidade é abrir espaço para o apossamento irregular da terra regida pela lei do mais forte, gerando violência, desastres ambientais e injustiça social. Em outras palavras, nenhum traço de função social nos moldes propostos pelos artigos 170 ou 186 da Constituição Federal de 1988.

A vinculação do ser humano a um espaço de terra que considere ser seu por apego às suas memórias – religião, herança, cultura – é quão mais forte do que a proibição de ali estar. É seu “espaço vital”. É ali, nos sedimentos desse lugar, que quererá que se homogeneízem seus ossos quando ao pó dela se misturar. Talvez seja o único momento em que todos no mundo terão a mesma porção igualitária e equânime de terra. Assim o quiseram, e ainda desejam, os hebreus, israelitas, palestinos, bem como o querem os brasileiros, os europeus, os americanos e todos os outros povos do mundo. Também o querem na mesma intensidade: eu e você.

REFERÊNCIAS

ABREU, Capistrano. **Capítulos da história colonial** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009. Capitánias hereditárias. pp. 32-39. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/kp484/pdf/abreu-9788579820717-05.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2019. Acesso em: 20 dez. 2019.

ALCANTARA FILHO, José Luiz; FONTES, Rosa Maria de Oliveira. A formação da propriedade e a concentração de terras no Brasil. **Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada** – Universidade Federal de Juiz de Fora, vol. 4, n.7, jul.-dez. 2009. Disponível em: <http://www.ufjf.br/heera/files/2009/11/ESTRUTURA-FUNDI%C3%81RIA-ze-luispara-pdf.pdf>. Acesso em: 15 out. 2019.

ALMEIDA, Roberto Moreira. Sesmarias e terras devolutas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 40, n. 158, p. 309-317, abr./jun. 2003. Disponível em https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/865/RIL158_2_20.pdf?sequence=4. Acesso em: 24 ago. 2019.

ALVEAL, Carmen Margarida Oliveira. Transformações na legislação sesmarial, processos de demarcação e manutenção de privilégios nas terras das capitánias do norte do Estado do Brasil. **Estudos Históricos Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, vol. 28, n. 56, p. 247-263, jul.-dez. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/eh/v28n56/0103-2186-eh-28-56-0247.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

ANTONONI, R. C. *et al.* **Adoção e uso da agricultura de precisão nas regiões das missões do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/6297/pdf>. Acesso em 03 de fev 2020.

ARCASSA, Wesley. Friedrich Ratzel: A importância de um Clássico. **Geographia Opportuno Tempore** - Universidade Estadual de Londrina, Londrina, vol. 3, n. 1, 2017. Disponível: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/Geographia/article/view/31840>.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR 2363**: informação e documentação: trabalhos acadêmicos: apresentação. Rio de Janeiro: ABNT, 2018.

AUGUSTO, Eduardo. Aquisição de imóveis rurais por empresas brasileiras sob controle estrangeiro. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, ano 34, n. 71, p. 387-406, jul./dez. 2011.

BARBOSA, José de Arimatéia. Diagnóstico dos Problemas do Registro de Imóveis no Brasil. In: ARAGÃO, Paulo; TAYAH, José Marco; ROMANO, Letícia Danielle (coords.). **Reflexiones Sobre Derecho Latinoamericano**: Estudios en Homenaje a la Profesora María Susana Ciruzzi. Fortaleza-Buenos Aires: Expressão Gráfica e Editora, 2015. p. 207-225. Disponível em:

<http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2015/11/doctrina42329.pdf#page=207>. Acesso em: 16 set. 2019.

BARROS, Geraldo Sant'Ana de Camargo. **Políticas, político e o agronegócio no Brasil**. Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (Cepea). Departamento de Economia, Administração e Sociologia da Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” (Esalq) – USP, Piracicaba, mar. 2005. Disponível em: <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/documentos/texto/politicas-politicos-e-o-agronegocio-no-brasil.aspx>. Acesso em: 20 dez. 2018.

BARROSO, Luis Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas**: limites e possibilidades da Constituição Brasileira. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BECKER, Bruno. O reflexo das garantias reais sobre a taxa de juros fixada no mercado e a sua relevância para o investimento no setor produtivo. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, ano 35, n. 72, p. 17-126, jan./jun. 2012.

BERCOVICI, Gilberto. Propriedade que descumpra função social não tem proteção constitucional. **Revista Consultor Jurídico**, 6 dez. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-dez-06/estado-economia-propriedade-nao-cumpra-funcao-social-nao-protacao-constitucional>. Acesso em: 10 set. 2019.

BÍBLIA. Português. **Bíblia de Estudo Pentecostal Antigo e Novo Testamento**. Traduzida em português por João Ferreira de Almeida. 1. ed. rev. Rio de Janeiro: Ed. CPAD, 1995.

BRASIL, Felipe da Costa. **Empresa Agrária**. Rio de Janeiro: Grupo Ibmecc Online, 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 1 jan. 2019.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Manual de Crédito Rural (MCR)**: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf. Atualização MCR 651, 3 jul. 2018. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/mcr/completo>. Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório da Comissão Externa do Endividamento do Setor Agrícola**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1673813&filename=Tramitacao-REL+2/2018+CEXAGRIC>. Acesso em: 15 mar. 2019.

BRASIL. Corregedoria Nacional de Justiça – CNJ. **Pedido de Providências 0002981-80.2010.2.00.0000**. Relator Min. Gilson Dipp. 13.07.2010. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/9444:cnj-determina-que-cartorios-controlam-compra-de-terras-por-empresas-controladas-por-estrangeiros>. Acesso em: 13 set. 2019.

BRASIL. **Lei 4.504, de 30 de novembro 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 05 jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o sistema Nacional de Segurança Alimentar – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 1 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 5.709, de 07 de outubro de 1971**. Regula a Aquisição de Imóvel Rural por Estrangeiro Residente no País ou Pessoa Jurídica Estrangeira Autorizada a Funcionar no Brasil, e dá outras Providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5709.html. Acesso em: 22 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 5.868, de 12 dezembro 1972**. Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5868.htm. Acesso em: 01 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm. Acesso em: 20 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.023, de 12 de abril de 1980**. Altera a legislação do Imposto de Renda sobre o resultado da atividade rural e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8023.htm Acesso em: 20 set. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial - REsp Nº 1.641.038 - CE (2016/0205813-6)**. Relatora: da Ministra Nancy Andrighi. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1756853&num_registro=201602058136&data=20181112&formato=PDF>. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A construção política do Estado. **Lua Nova**, São Paulo, n.81, p.117-146, 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452010000300006. Acesso em: 01 jan. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A crise financeira global e depois: um novo capitalismo? **Novos Estudos CEBRAP**, ed. 86, vol. 29, n.1, p. 51-72, mar. 2010b. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/nec/n86/n86a03.pdf>. Acesso em 02 jan. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Estado, Estado-nação e sociedade**. 05 maio 2012. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/papers/2012/442a-estado-estado-na%C3%A7%C3%A3o_sociedade.pdf. Acesso em: 01 jan. 2020.

CARVALHO, Afrânio de. **Registro de imóveis**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

CARVALHO, Marcos de. Diálogos entre as Ciências Sociais: um legado intelectual de Friedrich Ratzel (1844-1904). **Biblio 3w. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales**, Universidad de Barcelona, Barcelona, n. 34, 10 jun. 1997. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-34.htm>. Acesso em: 26 dez. 2019.

CAVALCANTE, José Luiz. A lei de terras de 1850: e a reafirmação do poder básico do Estado sobre a terra. **Revista Histórica** – Arquivo Público do Estado de São Paulo, São Paulo, ed. 2, jun. 2005. Disponível em: <http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia02/>. Acesso em: 20 maio 2019.

COMPARATO, Fabio Konder. Função social da propriedade dos bens de produção. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro** – USP, n. 63, p.71-79. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2297584/mod_resource/content/1/COMPARATO%2C%20F.%20C.%20Funcao%20social%20da%20propriedade%20dos%20bens%20de%20producao.pdf. Acesso em: 10 out. 2018.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Direito & Economia**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

CUNHA JÚNIOR, Dirley. Terras devolutas nas Constituições republicanas. **Brasil Jurídico**, 12 nov. 2015. Disponível em: <https://brasiljuridico.com.br/artigos/terras-devolutas-nas-constituicoes-republicanas>. Acesso em: 10 ago. 2019.

DIAS, Bernadete de Figueiredo. Acordo sobre agricultura: a cláusula de paz e as perspectivas futuras. **Revista da Faculdade de Direito** – Universidade de São Paulo, São Paulo, n. 99, p.683-706. Disponível em: www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/67641/70251/. Acesso em: 01 jan. 2019.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2006.

ERPEN, Décio Antônio. Das Novas regras da execução e o registro imobiliário. **Revista do advogado**, v. 27, n. 90, p. 22-33, mar. 2007.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. Porto Alegre: Globo, 2001.

FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Agrário**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

FOOD and Agriculture Organization of the United Nations – FAO Brasil. **Representante da FAO Brasil [Allan Bojanic] apresenta cenário da demanda por alimentos**. Brasília, 28 jun. 2017. Disponível em: <http://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/en/c/901168>. Acesso em: 20 ago. 2019.

GARCIA, Junior Ruiz. VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. Reflexões sobre o papel da política Agrícola Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável. **Texto**

para discussão – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Texto para discussão. Brasília/Rio de Janeiro: Ipea, fev. 2014. p.17-22 Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2841/1/TD_1936.pdf. Acesso em: 7 dez. 2019.

GIMENES, Régio Marcio Toesca; GIMENES, Fátima Pegorini; GOZER, Isabel Cristina. Evolução do Crédito Rural no Brasil e o papel das cooperativas agropecuárias no financiamento dos produtores rurais. **XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural – SOBER**, Rio Branco, Apresentação Oral, 20 a 23 jul. 2008. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/6525018.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2019.

GIMENEZ, L. M.; Molin, J. P. **Algoritmo para redução de erros em mapas de produtividade para agricultura de precisão**. Disponível em <http://pointer.esalq.usp.br/departamentos/leb/molin/algoritmo.pdf>. Acesso em 15 jan 2020.

GROFF, Paulo Vargas. Direitos Fundamentais nas Constituições brasileiras. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 45, n. 178, p. 105-129, abr./jun. 2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176526>. Acesso: 07 nov. 2019.

GUIMARÃES FILHO, Aldo Cezar Cavalcante. **Análise do processo de compra e venda de imóveis residenciais urbanos no Brasil: uma proposta para redução de atritos**. Disponível em: <https://bdt.d.ucb.br:8443/jspui/bitstream/tede/2652/2/AldoCezarCavalcanteG.FilhoDissertacao2019.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2019.

HARARI, Yuval Noah. **Sapiens: uma breve história da humanidade**. 30. ed. Porto Alegre: L&PM, 2017.

HAROUEL, Jean-Louis. **História do Urbanismo**. 3. ed. Campinas: Editora Papirus, 1990.

HIRONAKA, Giselda Maria Fernandes; CHINELATO, Silmara Juny de Abreu. Propriedade e posse: uma releitura dos ancestrais institutos. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, n. 98, p.59-94. Disponível em: <http://www.periodicos.usp.br/rfdusp/article/view/67580>. Acesso em: 15 set. 2019.

HOBSBAWN, Eric J. **A era das revoluções – 1789-1848**. Tradução Maria Paz e Terra. 2015. Kindle Edition. [recurso eletrônico]

HOBSBAWN, Eric J. **As origens da Revolução Industrial**. São Paulo: Global Editora e Distribuidora Ltda. 1979.

HONÓRIO, Walfan Ribeiro. **A utilização da fração mínima de parcelamento como instrumento de gestão territorial**. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/88210>. Acesso em: 15 mar 2019.

KISSINGER, Henry. **Diplomacia**. São Paulo: Saraiva, 2012.

KROHLING, Aloísio. A Teoria Crítica de Horkheimer e Adorno da Escola de Frankfurt e o caráter emancipatório do Direito em Franz Neumann. *In*: KROHLING, Aloísio;

FERREIRA, Dirce Nazaré de Andrade (coords.). **Filosofia do Direito**: Novos rumos. Ferreira. Curitiba: Juruá, 2012.

KROHLING, Aloísio. **Dialética e Direitos Humanos**: múltiplo dialético – da Grécia à contemporaneidade. Curitiba: Juruá, 2014.

LACLAU, Martin *et al.* **La nocion de la ley en el pensamiento filosofico-juridico occidental** in: Anuario de Filosofia Jurídica y Social. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2007.

LIMA, Luciano Gonçalves. **Contratos Agrários e Políticas de Financiamentos**. Rio de Janeiro: Grupo Ibmecc Educacional, 2019.

LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre Governo Civil e outros escritos**. Tradução Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 1994.

MALUF, Renato S. **Caderno “Segurança Alimentar”**. Disponível em: <https://ideiasnamesa.unb.br/upload/bibliotecaldeias/1391606568Caderno_Seguranca_Alimentar.pdf> Acesso em: 19 jan. 2019.

MALUF, Renato S. **Contribuição do tema segurança alimentar no Brasil**. In: Estudos e Pesquisas em Alimentação da UNICAMP. Disponível em: <[https://sswm.info/sites/default/files/reference_attachments/MALUF%20et%20al%20\(1996\).pdf](https://sswm.info/sites/default/files/reference_attachments/MALUF%20et%20al%20(1996).pdf)>. Acesso 2 set. 2019.

MANIGLIA, Elisabete. **Direito Agrário e Direitos Humanos**. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/s3vn9/pdf/maniglia-9788579830143-03.pdf>>. Acesso em 08 dez. 2019.

MANKIW, N. Gregory. **Princípios de microeconomia**. Stamford: Ed. Cengage Learning, 2013.

MARTA, José Manuel Carvalho. **Externalidades: Uma Resenha**. Disponível em: <http://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/res/article/view/149>. Acesso em: 30 ago. 2019.

MELO, Lucas Braga. RESENDE FILHO, Moisés de Andrade. **Determinantes do Risco de Crédito Rural no Brasil**: Uma Crítica às Renegociações da Dívida Rural. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71402017000100067. Acesso em 5 dez 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira et al. **Curso de Direito Constitucional**. 2 ed. São Paulo, 2006.

MENDES, Ubirajara Carlos. **Sesmarias: Uma Dávida do Rei.** Disponível em <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/seminasoc/article/view/8914/7868>. Acesso em: 20 jul. 2019.

MEYER, Diogo. **A origem do homo sapiens: uma questão ainda não esclarecida.** Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/cadernosdecampo/article/view/40309/43194>. Acesso em 02 jul. 2019.

MIRANDA, Vera Mariza Henriques de; PAULINO Sônia Regina. **A modernização da Agricultura e o conceito de modulo rural.** Disponível: <https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/108098/ISSN1984-0241-1992-15-121-141.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 22 out. 2019.

NOZOE, Nelson. **Sesmarias e apossamento de terras no Brasil Colônia.** Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A024.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2019.

OLIVEIRA, Luciana. OLIVEIRA, Francisco Henrique de. **Verificação da Integração entre Cadastro Ambiental Rural (CAR) e o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR) sob a ótica do Cadastro Territorial Multifinalitário.** Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/2177-5230.2019v34n70p339/38524>.

OPITZ, Silvia C.B. OPITZ, Oswaldo. **Curso completo de Direito Agrário.** 8.ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas – ONU. **Plataforma de Boas Práticas para Desenvolvimento Sustentável.** Disponível em: <http://www.boaspraticas.org.br/index.php/pt/areas-tematicas/alimentacao/10-seguranca-alimentar>. Acesso em: 18 jan. 2020.

PAIVA, João Pedro Lamana Paiva; BURTET, Tiago Machado Burtet. Georreferenciamento: Um Paradigma para O Desenvolvimento Da Propriedade Rural. **Revista de direito imobiliário**, São Paulo, ano 27, n. 57, p. 37-53, jul./dez. 2004.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil: Direitos Reais.** 26 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. v. IV.

PEREIRA, Luciene Maria. Reflexões acerca da distribuição de terras no período colonial brasileiro: o caso das sesmarias. Anais XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH - São Paulo, jul. 2011 Disponível: http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300202997_ARQUIVO_TextoCompleto.pdf . Acesso mai. 2019.

PETERKE, Sven (Org). **Manual Prático de Direitos Humanos Internacionais.** Brasília: ESMPU, 2010.

PIERRE, Matari. **Hobsbawm, el marxismo y la transformación de la historiografía.** Disponível em: https://nuso.org/media/articles/downloads/3923_1.pdf. Acesso em jun 2019.

PIERRO, Bruno de. **O mundo mediado por algoritmos:** sistemas lógicos que sustentam os programas de computador têm impacto crescente no cotidiano. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/2018/04/19/o-mundo-mediado-por-algoritmos/>. Acesso e 17 abr de 2019.

PRADO JR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo:** colônia. São Paulo: Brasiliense, 2004.

RATKE, Bruna Nogueira Almeida. **A agricultura Familiar Brasileira e o Pronaf:** apontamentos para a construção de um objeto jurídico. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/bitstream/tede/5350/5/Disserta%c3%a7%c3%a3o%20-%20Bruna%20Nogueira%20Almeida%20Ratke%20-%202013.pdf>. Acesso 20 dez 2019.

RATZEL, Friedrich. **O Solo a Sociedade e o Estado.** Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdg/article/view/47081>. Acesso em 24 dez 2019

REDIN, Ezequiel. FIALHO, Marco Antônio Verardi. **Evolução e estrutura da agropecuária no Brasil.** Disponível em: <http://www.sober.org.br/palestra/15/922.pdf>. Acesso em 7 de dez 2019.

REIS, Marcus. **Crédito rural:** teoria e prática. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

REYDON, Bastiaan Philip. BUENO, Ana Karina Silva. TIOZO, Carla. **Regulação da propriedade rural no Brasil:** resultado dos primeiros passos. Disponível em: <http://repiica.iica.int/docs/B0594P/B0594P.PDF#page=54>. Acesso em abr 2019.

RIZZARDO, Arnaldo. **Promessa de Compra e Venda e Parcelamento do Solo Urbano:** Leis 6/766 e 9.785/99. 8. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

ROCHA, Luiz Cláudio. **A origem e o fundamento do Finalismo no Direito Penal. Cadernos da Escola da Magistratura Regional Federal da 2ª Região:** fenomenologia e direito, Escola da Magistratura Regional Federal, Tribunal Regional Federal da 2ª Região, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, out. 2009 / mar.2010. Rio de Janeiro: TRF 2ª Região.

RODRIGUES, Pedro Parga. **Registro Geral de Imóveis, propriedade e Estado Nacional no Segundo Reinado.** Disponível em: <http://www.periodicos.usp.br/alb/article/view/11728/13503>. Acesso em 10 de out 2019.

RODRIGUES, Roberto. **Agronegócio, juros, câmbio, futuros.** Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/16199/AGRONEG%c3>

%93CIO%2c%20JUROS%2c%20C%3%82MBIO%2c%20FUTUROS.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 03 jan. 2020.

ROSALEN, David L. **The impact of the law 10.267/2001 in the brazilian rural registration.** Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/eagri/v34n2/a18v34n2.pdf>. Acesso em: 15 set. 2019.

SALAROLI, Marcelo. **Publicidade Registral Imobiliária.** São Paulo: Saraiva. 2010.
 SAMBUICHI, Regina Helena Rosa *et al.* Diversidade da produção nos estabelecimentos da Agricultura Familiar no Brasil: Uma análise econométrica baseada no cadastro da declaração de aptidão ao PRONAF (DAP). Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Regina_Sambuichi/publication/303703947_DIVERSIDADE_DA_PRODUCAO_NOS_ESTABELECIMENTOS_DA_AGRICULTURA_FAMILIAR_NO_BRASIL_UMA_ANALISE_ECONOMETRICA_BASEADA_NO_CADASTRO_DA_DECLARACAO_DE_APTIDAO_AO_PRONAF_DAP/links/574ee37f08aec50945bb517b/DIVERSIDADE-DA-PRODUCAO-NOS-ESTABELECIMENTOS-DA-AGRICULTURA-FAMILIAR-NO-BRASIL-UMA-ANALISE-ECONOMETRICA-BASEADA-NO-CADASTRO-DA-DECLARACAO-DE-APTIDAO-AO-PRONAF-DAP.pdf. Acesso em: 30 nov. 2019.

SANCHES, Almir Teubi. **A questão de terras no início da República: o Registro Torrens e sua (in)aplicação.** Disponível: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-03072009-161245/publico/A_questao_de_terrass_no_inicio_da_Republica.pdf. Acesso em: 18 maio 2019.

SANCHEZ, José Simeón Rodríguez. **Princípios de regulação e organização do sistema registral – Poder Público Organização, Autofinanciamento, Responsabilidade.** *Revista de direito imobiliário*, São Paulo, ano 27, n. 57, p. 228-247, jul./dez. 2004.

SANTORO, Paula Freire. **Entre o rural e o urbano: zonas de chácaras, sítios de recreio ou ranchos e a preservação do meio ambiente.** Disponível em: <http://anpur.org.br/app-urbana-2014/anais/ARQUIVOS/GT3-180-35-20140518153453.pdf>. Acesso: 15 dez. 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang **A Eficácia dos Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988.** Disponível: <https://www.conjur.com.br/2015-fev-27/direitos-fundamentais-conceito-direitos-fundamentais-constituicao-federal-1988>. Acesso em: jun. 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. Dos Direitos Sociais. In: CANOTILHO, José J. Gomes (org.). **Comentários à Constituição do Brasil.** Disponível em: <https://app.saraivadigital.com.br/leitor/ebook:581182>>. Acesso em: 28 nov. 2019.

SILVA, Angela. **O Módulo Rural: O Condomínio e a Indivisibilidade do Imóvel Rural.** Disponível: <file:///C:/Users/Marcelo%20Dornelas/Downloads/1159-2187-2-PB.pdf>. Acesso em: 20 out. 2019.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1982.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rpen/article/viewFile/2343/2519>: Acesso em 20 jul 2019.

SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (coords.). **Tratado de Direito Constitucional**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2012. V. 1

SINDICATO dos Notários Registradores do Estado do Espírito Santo – SINOREG-ES. **Recomendação SINOREG-ES n. 20/217**. Assunto: Imóvel Rural adquirido por agricultor familiar. 06 jun. 2017. Disponível em: [file:///C:/Users/valde/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8b bwe/TempState/Downloads/recomendacao_20_2017_retificado%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/valde/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8b bwe/TempState/Downloads/recomendacao_20_2017_retificado%20(1).pdf). Acesso em: 10 jan. 2020.

SORJ, B. **Estado e classes sociais na agricultura brasileira**. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/cjnwk/pdf/sorj-9788599662281.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2018.

TEIXEIRA, Roberto Tadeu. **Imóvel rural**: conceitos de módulo fiscal, módulo rural, módulo de exploração indefinida e fração mínima de parcelamento. Disponível em: <https://www.amiranet.com.br/artigo/imovel-rural-conceitos-de-modulo-fiscal-modulo-rural-modulo-de-exploracao-indefinida-e-fracao-minima-de-parcelamento-83>. Acesso em: 13 out. 2019.

TORRES, Marcelo Krug Fachin. **Assentos Registrais Provisórios**: funcionalidade, estrutura e eficácia. Disponível: <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/84147?mode=full>. Acesso em: 13 set. 2019.

UYEDA, Massami. **Relevância constitucional do crédito rural como alicerce do direito à alimentação**. Disponível em: <https://www.editorajc.com.br/relevancia-constitucional-credito-rural-como-alicerce-direito-alimentacao/>. Acesso em: 31 jan. 2019.

VIEIRA, Julia Rosseti Picini Arruda. **Transmissão da propriedade imóvel pelo registro do título e segurança jurídica**: um estudo de história do direito brasileiro. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2131/tde-02022012-094543/pt-br.php>. Acesso: 22 maio 2019

VILLELA, Flávia. Menos de 1% das propriedades agrícolas detém quase metade da área rural no país. **Agência Brasil**, 01 dez. 2016. Disponível em <http://www.agricultura.gov.br/noticias/dados-da-nasa-demonstram-que-apenas-7-6-da-area-do-brasil-e-ocupada-por-lavouras>. Acesso em: 09 out. 2019.