

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintos

Urban and rural land regularization: the need for different theoretical frameworks and public policies

Émilien Vilas Boas Reis

Márcio Luís de Oliveira

Sumário

I. DOSSIÊ TEMÁTICO	13
METODOLOGIA DO DIREITO, TEORIAS DA POSSE E A POSSE NA NOVA LEI DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	15
Helton Junio Da Silva, Raphael Frattari Bonito e Renata Aparecida de Oliveira Dias	
A PROTEÇÃO POSITIVA DO DOMÍNIO PÚBLICO	33
Maria Edelvacy Pinto Marinho	
A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E RURAL: NECESSIDADE DE MARCOS TEÓRICOS E DE POLÍTICAS PÚBLICAS DISTINTOS	42
Émilien Vilas Boas Reis e Márcio Luís de Oliveira	
PERSPECTIVAS SOBRE A RELAÇÃO URBANO-RURAL: REPERCUSSÕES JURÍDICAS NO IMÓVEL AGRÁRIO APÓS A EDIÇÃO DA LEI N. 13.465/2017	55
Luana Nunes Bandeira Alves e Luly Rodrigues da Cunha Fischer	
A FUNÇÃO URBANÍSTICA DO REGISTRO DE IMÓVEIS NA INSCRIÇÃO DE CONSTRUÇÕES	81
Paulo Afonso Cavichioli Carmona e Fernanda Loures de Oliveira	
DIREITOS DE PROPRIEDADE E INSTRUMENTOS ECONÔMICOS DE REGULAÇÃO AMBIENTAL: UMA ANÁLISE DAS ATRIBUIÇÕES IMPLÍCITAS	98
Laura Meneghel dos Santos, Antônio José Maristrello Porto e Rômulo Silveira da Rocha Sampaio	
ASPECTOS URBANÍSTICOS, CIVIS E REGISTRAIS DO DIREITO REAL DE LAJE	122
Paulo Afonso Cavichioli Carmona e Fernanda Loures de Oliveira	
INTERAÇÃO ENTRE A ACESSIBILIDADE URBANÍSTICA E O DIREITO À CIDADE: POSSIBILIDADE DE INCLUSÃO SOCIAL DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA	148
Daniella Maria dos Santos Dias, Domingos do Nascimento Nonato e Raimundo Wilson Gama Raiol	

LONGEVIDADE E CIDADE: DO DANO URBANÍSTICO À GARANTIA DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA PARA IDOSOS DE BAIXA RENDA..... 169

Luzia Cristina Antoniossi Monteiro, Nayara Mendes Silva e Vania Aparecida Gurian Varoto

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E POLÍTICA AMBIENTAL: INCONGRUÊNCIAS DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL NO ESTADO DO PARÁ 188

Lise Tupiassu, Jean-Raphael Gros-Desormaux e Gisleno Augusto Costa da Cruz

A REGULARIZAÇÃO DO PARCELAMENTO DO SOLO DE LOTEAMENTOS PÚBLICOS: UM ESTUDO BASEADO NO PROJETO DO LOTEAMENTO DE INTERESSE SOCIAL VILA BETINHO EM CHAPECÓ/ SC.....204

Reginaldo Pereira e Karen Bissani

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – NOVA LEI – VELHAS PRÁTICAS: CASO DE ARAGUAÍNA – AMAZÔNIA LEGAL 216

João Aparecido Bazolli, Olívia Campos Maia Pereirae e Mariela Cristina Ayres Oliveira

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE COMUNIDADES QUILOMBOLAS EM MATO GROSSO DO SUL/BRASIL232

Antonio Hilario Aguilera Urquiza e Lourival dos Santos

POLÍTICAS PÚBLICAS E ESCOLHA RACIONAL: O CASO DO CENTRO URBANO DE CULTURA, ARTE, CIÊNCIA E ESPORTE DE FORTALEZA, ESTADO DO CEARÁ249

Mariana Dionísio de Andrade e Rodrigo Ferraz de Castro Remígio

O ACESSO À ÁGUA POTÁVEL COMO PARCELA DO MÍNIMO EXISTENCIAL: REFLEXÕES SOBRE A INTERRUPTÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA POR INADIMPLEMENTO DO USUÁRIO266

Augusto César Leite de Resende

II. OUTROS TEMAS284

ACERCA DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA UNIFORMIDADE DAS DECISÕES A PARTIR DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL À LUZ DO MODELO CONSTITUCIONAL DO PROCESSO BRASILEIRO286

Cintia Garabini Lages e Lúcio Antônio Chamon Junior

O IMPACTO DO FEDERALISMO SANITÁRIO BRASILEIRO NA EFETIVIDADE DO DIREITO À SAÚDE ...303

Renato Braz Mehanna Khamis e Ivan Ricardo Garisio Sartori

A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: DA INSIGNIFICÂNCIA JURÍDICA E SOCIAL AO RECONHECIMENTO DE DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS..... 314

Renata Mantovani de Lima, Leonardo Macedo Poli e Fernanda São José

A INTERVENÇÃO DIRETA E INDIRETA NA ATIVIDADE ECONÔMICA EM FACE DA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA 331

Antônio Francisco Frota Neves e Hector Valverde Santana

CONFLITOS AGRÁRIOS: DESOBEDIÊNCIA CIVIL OU CRIME?.....350

Edilene Lôbo e Paulo Henrique Brant Vieira

O PODER POLÍTICO E A MÍDIA DE MASSA: A PERSPECTIVA DA FISCALIZAÇÃO DE CONCESSÕES E OUTORGAS DE RADIODIFUSÃO NO BRASIL.....369

Bruno Mello Correa de Barros e Rafael Santos de Oliveira

OS IMIGRANTES NO BRASIL, SUA VULNERABILIDADE E O PRINCÍPIO DA IGUALDADE385

Leda Maria Messias da Silva e Sarah Somensi Lima

A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintos*

Urban and rural land regularization: the need for different theoretical frameworks and public policies

Émilien Vilas Boas Reis**

Márcio Luís de Oliveira***

RESUMO

Independentemente das concepções liberais ou comunitárias, que justificam tanto a propriedade e a posse públicas e/ou privadas, a ocupação imobiliária urbana ou rural irregulares necessitam de regularização fundiária para viabilizar o direito fundamental e o direito humano de acesso à moradia e ao uso social da terra produtiva, respectivamente. Como se tratam de realidades e problemas distintos (o urbano e o rural), o artigo teve por objetivo fazer uma abordagem conceitual da regularização fundiária e de demonstrar que seria mais adequada a adoção de marcos legais e de políticas públicas específicas para a regularização fundiária urbana e a rural. O texto conclui que a regularização fundiária urbana tem por foco a legalização e a inserção da propriedade e da posse na estrutura regular das cidades, ao passo que a segunda tem por objetivo a legalização e a inserção da propriedade e da posse na estrutura de produção no campo. Ambas as regularizações visam à efetividade do direito à moradia social e ambientalmente sustentáveis. No caso da regularização fundiária rural, acresce-se, ainda, o direito de uso da terra como política de equidade socioeconômica e de produção sustentável. Na elaboração do artigo, foi adotada a metodologia conceitual-analítica, em vez da dogmática jurídica, para tratar da regularização fundiária urbana e rural em suas premissas conceituais e procedimentais. Nesse sentido, e em razão do viés analítico a que foi dado ao tema-problema, não se adotou um referencial teórico específico.

Palavras-chave: Ocupação Urbana; Ocupação Rural; Regularização Fundiária.

ABSTRACT

Regardless of the liberal or community conceptions that justify both public and / or private ownership and possession, irregular urban or rural real estate occupation need land regularization to enable the fundamental right and human right of access to housing and social use of land, respectively. As they deal with different realities and problems (urban and rural),

* Recebido em 28/07/2017

Aprovado em 17/08/2017

** Pós-doutor em Filosofia pela Faculdade de Letras da Universidade do Porto (Portugal); Doutor e Mestre em Filosofia pela PUCRS; Graduado em Filosofia pela UFMG; Professor de Filosofia e Filosofia do Direito da Graduação e da Pós-graduação em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável da Escola Superior Dom Helder Câmara, BH/MG. E-mail: mboasr@yahoo.com.br

*** Doutor e Mestre em Direito. Professor da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), da Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC) e da Faculdade Milton Campos (FMC); Advogado e Consultor Jurídico. E-mail: marcio.luis@uol.com.br

the article aimed to make a conceptual approach to land regularization and to demonstrate that it would be more appropriate to adopt legal frameworks and specific public policies for urban land regularization and the rural one. The text concludes that urban land regularization is focused on the legalization and insertion of ownership and possession into the regular structure of cities, while the second one has the objective of legalizing and inserting ownership and possession into the production structure in the countryside. Both regularizations aim at the effectiveness of the right to social housing and environmentally sustainable. In the case of rural land regularization, there is also the right to use land as a policy of socioeconomic equity and sustainable production. In the elaboration of the article the conceptual-analytical methodology was adopted, instead of legal dogmatics, to deal with the urban and rural land regularization in its conceptual and procedural premises. In this sense, and due to the analytical bias given to the problem theme, a specific theoretical framework was not adopted.

Keywords: Urban Occupation. Rural Occupation. Land Regularization.

1. INTRODUÇÃO

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

Tendo em vista a relevância dessa matéria, o texto assenta-se no seguinte tema-problema: a propriedade e a posse, independentemente de suas concepções filosóficas de natureza pública ou privada, e, como objetos de ocupação irregular, podem demandar a necessidade de regularização fundiária de modo a se promover o direito fundamental e o direito humano à moradia e à produção sustentáveis?

De modo a responder ao tema-problema, o presente artigo apresenta as seguintes hipóteses: a) a concepção de propriedade e posse revela, tanto sob o seu paradigma público ou privado, motivos para que a ocupação irregular justifique a ação estatal para a necessidade de sua regularização fundiária; b) se sim, a regularização fundiária da propriedade e da posse imobiliárias urbana e rural mostra-se em conformidade com o direito fundamental e o direito humano de moradia e de acesso à terra, como políticas públicas de implementação de equidade socioeconômica e ambientalmente sustentáveis; c) a regularização fundiária urbana e rural, em razão de suas distinções, necessita de marcos regulatórios e de políticas públicas próprios.

Na elaboração do artigo, foi adotada a metodologia conceitual-analítica para tratar da regularização fundiária urbana e rural em suas premissas conceituais e procedimentais. Não se fez, neste trabalho, o uso da dogmática jurídica de modo mais específico, uma vez que seu objetivo principal consistiu na abordagem conceitual do instituto da regularização fundiária. Nesse sentido, e em razão do viés analítico a que foi dado ao tema-problema, não se adotou um referencial teórico específico.

São, por conseguinte, objetivos do artigo demonstrar os problemas da ocupação irregular da propriedade e da posse imobiliária urbana e rural, bem como a necessidade de sua regularização fundiária sob marcos regulatórios e políticas públicas distintos, de modo a se promover o acesso sustentável do direito à moradia e ao cultivo da terra.

Para tanto, o artigo foi organizado em três seções, além da introdução e das considerações finais. Na primeira delas, abordou-se o tema da propriedade e da posse como elementos do direito de moradia urbana e rural. No item dois, discutiu-se a questão da ocupação irregular e a necessidade da regularização fundiária com a conjugação da função social e da função ambiental da propriedade e da posse. No terceiro ponto,

relataram-se as dimensões urbanas e rurais do processo de regularização fundiária e a necessidade da adoção de marco regulatório e de implementação de política pública próprios para melhor atender às suas particularidades.

2. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: A PROPRIEDADE E A POSSE IMOBILIÁRIAS COMO ELEMENTOS DO DIREITO DE MORADIA URBANA OU RURAL

A propriedade e a posse, há muito, são temas de reflexão no âmbito da doutrina político-jurídica. Certo, porém, que a propriedade e a posse, especificamente sobre imóveis — desdobramento temático deste trabalho (regularização fundiária) —, são objetos de regramento pelos sistemas jurídicos, tanto de matriz liberal quanto comunitarista. Apesar das distintas fundamentações quanto à origem da propriedade e da posse, e às suas consequências positivas e negativas no processo civilizatório, a real diferença entre as duas tradições jurídicas ocidentais —, liberalismo e comunitarismo —, assenta-se, sobretudo, em critérios de normatização da extensão da titularidade e do exercício da propriedade ou da posse.

Na vertente liberal, reconhece-se à pessoa natural ou jurídica o amplo direito à titularidade e ao exercício da propriedade ou da posse. Nesse sistema, os direitos de propriedade e de posse não são, por óbvio, absolutos, pois estão sujeitos a limitações de direito público e privado por diversas justificativas e em múltiplas dimensões (direito civil, direito empresarial, direito administrativo, direito penal, direito tributário etc.). Já no modelo comunitarista ideal, a titularidade e o exercício da propriedade ou da posse não constituem, por si, direitos atribuíveis à pessoa natural ou jurídica, mas espécies de concessões estatais para utilização individual ou coletiva, a título precário. Por óbvio, a história registrou diversas gradações de comunitarismo, mas, mesmo em relação ao socialismo histórico, houve algum grau, ainda que mínimo, de tolerância à propriedade e à posse imobiliária com finalidade residencial.

Entretanto, numa ou noutra matriz, a propriedade e a posse imobiliárias são objetos de uma determinada abordagem político-jurídica que merece especial atenção da sociedade, dos agentes econômicos privados (dependendo do sistema econômico) e do Estado, qual seja: o regramento, a elaboração e a implementação de políticas públicas de habitação e de produção rural (agricultura, pecuária, piscicultura e extrativismo). Enquanto a questão do acesso à habitação é tema mais afeto às políticas públicas de urbanização, o chamado “acesso ao campo” está correlacionado às políticas públicas que tentam viabilizar e conciliar as necessidades e as tendências da produtividade no setor primário da economia (mais especificamente na agropecuária) com a garantia da efetiva subsistência socioeconômica sustentável de núcleos familiares e segmentos sociais com tradições camponesas ou opção pela vida rural.

Por outro lado, a ocupação de terras urbanas ou rurais resulta da dinâmica antropológica de sedentarização dos agrupamentos humanos¹. A sociabilidade da condição humana e o instituto de sobrevivência do grupo tendem ao assentamento ou à fixação na localidade com potencialidades para lhes proporcionar habitação, ou seja, que lhes forneça condições de adaptação socioambiental, sustento, abrigo permanente e possibilidade de constituir identidade indivíduo-localidade. Aliás,

É o cultivo da terra que permite ao Homem sedentarizar-se. Apropria-se do espaço, que passa a assumir como o seu espaço de conforto, onde habita e cultiva os víveres necessários à sobrevivência. Acreditava controlar o caos natural ao domesticar as plantas, assim como os animais e, com este controlo, iniciou um processo que acompanha a humanidade desde então: o processo de apropriação do espaço e, consequentemente, de identificação com o espaço.²

1 Sobre o processo de sedentarização do ser humano e seus desdobramentos, recomenda-se a leitura de: CÂMARA CASCUDO, Luís da. *Civilização e cultura*: pesquisas e notas de etnografia geral. São Paulo: Global, 2004.

2 CORREIA, Rui Sá. *No man's land. No man's time*: contributo epistemológico para o conceito de paisagem. p. 21. Disponível em: <<http://dspace.uevora.pt/rdpc/bitstream/10174/11838/1/NO%20MAN%27S%20LAND%20.%20NO%20MAN%27S%20>

Ou seja, a sedentarização é um fato do processo histórico-civilizacional. Assim, alguns segmentos sociais ocuparão os espaços que, por circunstâncias ou conveniências, lhes fornecerão condições de subsistência e de identidade ou lhes aumentarão a capacidade econômica, ainda que sem planejamento ou adequação ao sistema jurídico. Como dito, a sedentarização como construção da habitação é tema que remonta ao passado civilizatório.

A sedentarização é, portanto, um dos fatores antropológico-sociológicos que justifica a importância da habitação como um dos elementos constitutivos da identidade e da solidariedade social e, por conseguinte, da paz pública. Logo, o acesso à habitação é um direito social fundamental, alçado à categoria de direito constitucional, independentemente da matriz liberal ou comunitarista da propriedade e da posse, conforme apresentado na primeira parte deste texto. Nesse sentido, o efetivo acesso à habitação é medida de política pública implementadora de equidade social que, se não resolvida a contento, desvela alto potencial de conflito urbano ou rural. E, por habitação, há que se entender o sítio que forneça ao indivíduo e aos seus familiares condições de adaptação socioambiental, identidade, sustento e abrigo permanente.

Por conseguinte, na concepção contemporânea de habitação, se incluem a residência (a segurança jurídica do “asilo inviolável” da identidade e da intimidade da pessoa ou do núcleo familiar ou afetivo, bem como a proteção da permanência ou estabilidade) e a infraestrutura material de moradia (elementos que viabilizam o abrigo e a adaptabilidade socioambiental: a construção e seu entorno material). Consequentemente, parte relevante da infraestrutura da habitação se expressa na propriedade ou na posse da localidade onde ela (a habitação) se desvela. Eventualmente, essa propriedade ou posse pode estender-se para além da habitação, como a moradia rural, pois o seu titular é dependente do manejo da terra circundante para sobreviver com a atividade agropecuária ou congênera.

Assim, desde a formação do constitucionalismo social —, o que remonta à primeira metade do século XX —, o acesso à habitação nas cidades ou no campo é direito fundamental, cuja efetivação é matéria concernente ao Estado, o que não dispensa a possibilidade de a iniciativa privada e a sociedade civil organizada atuarem como agentes colaboradores na sua implementação. Nesse contexto, e ao discorrer sobre as bases jurídicas do constitucionalismo social, Oliveira afirma que

Aquela nova dimensão de direitos, garantias e deveres fundamentais passava a incluir dois grandes segmentos de conquistas jurídicas na modernidade ocidental: a) a proteção legislativa e fiscalizadora do trabalhador e das associações (sindicatos) dos trabalhadores contra o abuso das práticas liberais da época; b) a universalização progressiva do acesso à educação, ao sistema de tratamento de doenças, à infraestrutura sanitária e habitacional, à assistência social e à previdência social. Logo, a proteção do trabalhador e dos sindicatos gerava ônus (deveres) tanto para a iniciativa privada (patrões) quanto para o Estado (dever de fiscalização e execução das normas trabalhistas). Mas parcela significativa dos direitos e garantias sociais de segunda dimensão (educação, saúde, previdência etc.) impunha deveres imediatos ao próprio Estado, que assumia o encargo histórico-civilizacional de sua efetiva regulação e implementação material.³

É, também, fato notório que os direitos sociais foram alçados à condição de direitos humanos em foro internacional, sobretudo a partir da adoção do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 1966, pela Organização das Nações Unidas. Após esse Tratado, várias normas internacionais de naturezas jurídicas distintas foram expedidas por inúmeras organizações internacionais de âmbito global ou regional, como a União Europeia e a Organização dos Estados Americanos. Mas, todas essas normas do Direito Internacional impõem, primordialmente, aos Estados o dever jurídico, político e fiscal de implementação dos direitos sociais, ainda que os Estados possam contar, para tal, com a colaboração da iniciativa privada e da sociedade civil organizada tanto nacionais quanto internacional. Sobre este dever dos Estados, Carvalho menciona que

TIME.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2017.

3 OLIVEIRA, Márcio Luís de. *A constituição juridicamente adequada*. 2. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016. p. 205.

Levando-se em conta o que se encontra expresso no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Parte II, art. 2.1, em especial), deve-se compreender que os Estados se obrigaram a adotar medidas até o máximo de seus recursos disponíveis para alcançar progressivamente por todos os meios apropriados, inclusive e, sobretudo, a adoção de medidas legislativas, a fim de que os direitos reconhecidos naquele instrumento internacional alcancem a sua plena efetividade. Por conseguinte, os Estados assumiram encargos e se vincularam ao cumprimento daqueles objetivos, nomeadamente ao se absterem de adotar medidas que impliquem retrocesso social.⁴

E continua o autor, em nota:

Conforme magistério de Miguel Carbonell, a partir do texto do artigo 2.1 pode-se afirmar que o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais gera para os Estados-Partes tanto obrigações de comportamento como obrigações de resultado, isto é, não se trata de que os Estados devam se conduzir de certa maneira, senão também que logrem certos objetivos, que proponham metas e as realizem.⁵

Entretanto, em todos os países há algum nível de ilegalidade em certas ocupações urbanas e rurais, que alcançam, inclusive, patamares muito acentuados nos Estados com baixa equidade socioeconômica, como o Brasil. Nessas sociedades, o alto índice de ocupações urbanas e rurais sem nenhum planejamento e à margem da legalidade conduzem a diversos fenômenos de desagregação social, tais como a baixa qualidade de vida dos seus moradores, o maior risco de ocorrência de acidentes e calamidades nessas áreas, o aumento da violência local, a inacessibilidade a serviços e bens públicos e privados relevantes (saúde, educação, saneamento, segurança, defesa social, energia elétrica, mobilidade, comércio, lazer), incertezas e instabilidades nas relações e situações jurídicas relacionadas à propriedade e à posse (sobretudo no caso de acesso a crédito, realização de negócios e sucessão), a formação de bolsões de extrema pobreza, a baixa produtividade agropecuária (em se tratando de habitação campesina), a potencialização de impactos ambientais, o descontrole de processos migratórios.

Constata-se, pois, que ocupações urbanas e rurais irregulares (ilegais e sem planejamento público) são causadoras e potencializadoras de diversos problemas, como os listados acima. Contudo, elas precisam ser regularizadas de modo a eliminar ou reduzir os efeitos da desagregação e da iniquidade social da qual resultam e para a qual, também, concorrem numa relação consubstanciada de causa-efeito. Para tanto, faz-se necessária a elaboração e implementação da chamada regularização fundiária.

3. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E A CONJUGAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL COM A FUNÇÃO AMBIENTAL DA PROPRIEDADE E DA POSSE

A regularização fundiária torna-se necessária, útil e adequada nas hipóteses em que a ilegalidade da propriedade ou da posse apresenta-se como problema social com potencialidade para gerar grandes conflitos urbanos ou rurais, ou colocar em risco a integridade física e patrimonial das pessoas, além de gerar ou agravar a iniquidade social e os impactos ambientais. Tanto por questões de melhoria da produtividade agropecuária (no âmbito rural) quanto por razões ambientais ou de equidade social (nos dois casos, urbana e rural), a regularização fundiária revela-se como elemento importante para o desenvolvimento sustentável, que deve conciliar o uso produtivo da propriedade (geração de riqueza), promover a equidade social e assegurar a proteção do meio ambiente.

Por isso mesmo, a regularização fundiária, ao ser elaborada e implementada como opção constitucional-legislativa e como planejamento de política pública, deve conjugar tanto a “função social” quanto a “fun-

4 CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. Direitos humanos sociais: dever estatal de promoção e garantia dos direitos sociais e sua concretização judicial. *Direito & Justiça*, Porto Alegre, v. 38, n. 1, p. 77-90, jan./jun. 2012.

5 CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. Direitos humanos sociais: dever estatal de promoção e garantia dos direitos sociais e sua concretização judicial. *Direito & Justiça*, Porto Alegre, v. 38, n. 1, p. 77-90, jan./jun. 2012.

ção ambiental” da propriedade e da posse, como distingue Araújo, ao tecer crítica acadêmica a julgado do Supremo Tribunal Federal:

Com efeito, enquanto a função social preocupa-se com as condições sociais e econômicas da pessoa humana e da coletividade, a função ambiental está voltada à proteção do meio ambiente. Ambas são importantes e imprescindíveis, constituindo-se em ideais a serem construídos e alcançados pelo poder público e por toda a coletividade, a partir da ação dos governos, das organizações da sociedade civil e de cada indivíduo.

Não se pode concordar, portanto, com a visão defendida de forma corriqueira pela doutrina e contida em algumas decisões do STF, acima analisadas, no sentido de que a função social é gênero do qual a função ambiental é espécie. Neste artigo foram apresentados alguns contraexemplos a esta afirmativa, evidenciando-se que há inúmeras situações fáticas nas quais o interesse ambiental entrará em choque com o interesse social. Nessas hipóteses, função social e função ambiental apresentar-se-ão com conteúdos distintos, revelando que a função ambiental implica o direcionamento do exercício do direito de propriedade voltado à conservação do meio ambiente como objetivo primeiro.

Assim, a utilização da expressão “função socioambiental da propriedade” nem sempre estará correta, podendo ser aplicada apenas nas hipóteses em que o interesse social e o ambiental coincidam. Há situações em que tais interesses estarão em confronto; daí porque, sob o aspecto conceitual, melhor será compreender a “função ambiental da propriedade” como desempenho ou cumprimento da finalidade de conservação do meio ambiente como categoria que carrega valor em si próprio, independentemente de deveres outros ligados aos interesses humanos.⁶

É, pois, fato que a qualidade da habitação na cidade ou no campo tem alta relevância na efetividade dos direitos sociais, com implicações políticas, econômicas e ambientais.

No que concerne à irregularidade da propriedade e da posse em âmbito urbano, o problema ganha maior impacto nas metrópoles, como sintetiza Grostein:

O padrão de urbanização brasileiro imprimiu às metrópoles pelo menos duas fortes características associadas ao modo predominante de “fazer cidade”: apresentam componentes de “insustentabilidade” vinculados aos processos de expansão e transformação urbana e proporcionam baixa qualidade de vida a parcelas significativas da população. Esse padrão cria um espaço *dual*: de um lado, a *cidade formal*, que concentra os investimentos públicos e, de outro, seu contraponto absoluto, a *cidade informal*, que cresce exponencialmente na ilegalidade urbana, sem atributos de urbanidade, exacerbando as diferenças socioambientais. A transformação urbana desses espaços implica processos amplos que extrapolam as práticas correntes de regularização de parcelamentos ou urbanização de favelas.⁷

Já no meio rural, o problema da irregularidade da propriedade e da posse é crônico no Brasil. Além de ser altamente concentrador da propriedade e da produção rural, o sistema brasileiro nunca conseguiu promover justiça social no campo, quer pela secular prática da grilagem de terras (fraudes na documentação do título de propriedade ou de posse), quer pela precariedade da atividade agropecuária de subsistência em relação ao domínio e à reserva de mercado de grandes empreendimentos nesse setor, como relatado por Hespagnol, ao tratar da chamada agricultura familiar:

Com o agravamento dos problemas enfrentados por esses produtores (exaustão dos solos, baixa produtividade das culturas, baixos preços para os produtos agrícolas, dificuldades de acesso ao crédito rural etc.) associado a intensificação da concentração fundiária resultante da expansão das áreas de pastagens, levaram a descapitalização crescente dessas explorações familiares, resultando numa menor capacidade de absorção de força de trabalho e a consequente (sic) expulsão de um expressivo contingente populacional.⁸

6 ARAÚJO, Giselle Marques de. Função Ambiental da Propriedade: uma proposta conceitual. *Revista Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 14, n. 28, p. 251-276, jan./abr. 2017. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/985/546>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

7 GROSTEIN, Marta Dora. *Metrópole e expansão urbana*: a persistência de processos “insustentáveis”, resumo. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 1, jan./mar. 2001. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392001000100003>>. Acesso em: 19 jul. 2017.

8 HESPAGNOL, Rosângela Aparecida de Medeiros. *A produção familiar*: perspectivas de análise e inserção na microrregião ge-

Ademais de a realidade rural brasileira ser altamente conflitiva e iníqua, os modos de ocupação irregular do campo e as práticas agropecuárias sem controle e padronização sustentáveis são causadoras de impactos ambientais extremamente negativos, sobretudo em áreas que demandam maior proteção, a exemplo da Amazônia, da Mata Atlântica e do Pantanal, como ressaltado por Brito e Barreto, com base em estudos feitos por Fearnside:

As ações de regularização fundiária da Amazônia precisam estar acompanhadas de medidas de combate à falsificação de títulos de terra, conhecida como grilagem de terras. Do contrário, muitas posses que estão sendo cadastradas e georreferenciadas não poderão ser tituladas, devido à existência de títulos falsos incidindo no mesmo território. Além disso, a grilagem também contribui com a degradação ambiental na região, já que parte das áreas griladas é geralmente desmatada para sinalizar a sua ocupação.⁹

Logo, as soluções para os problemas rurais demandariam por várias políticas públicas que implementassem, simultaneamente, a regularização fundiária e a reforma agrária de reestruturação do modelo de ocupação e de produção no campo. Um modelo que pudesse conjugar os interesses da grande produção agropecuária em escala industrial com a produção de pequenos e médios fazendeiros. Nessa reconfiguração da ocupação e da produção rural, haveria a necessidade de fomento ao cooperativismo de emancipação, de modo a gerar maior qualidade de vida e autonomia financeira para os núcleos familiares dependentes da agropecuária de subsistência ou de pequena escala.

As irregularidades quanto à propriedade e a posse urbana e rural assumem escalas desmedidas em todo o território brasileiro. Por essa razão, legislações e programas nacionais, regionais e locais de regularização fundiária são indispensáveis para a promoção do desenvolvimento sustentável no país, observadas as competências dos entes federativos, e realizados de modo coordenado e sincrônico. Desenvolvimento que consiga ser indutor da produção de riqueza nas cidades e no campo, seguido de equidade social e de proteção ambiental.

Logo, e independentemente das conceituações legais, pode-se dizer que a regularização fundiária é o processo realizado pelo Estado, com ou sem a coparticipação da iniciativa privada ou da sociedade civil organizada, para legalizar a propriedade e a posse de assentamentos irregulares e para integrá-los ao contexto jurídico e à infraestrutura urbana ou rural, por meio de medidas jurídicas e de políticas públicas com alcance social, econômico e ambiental.

4. DIMENSÕES URBANAS E RURAIS DO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: MARCO REGULATÓRIO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA PRÓPRIOS

A regularização fundiária, como processo complexo e potencialmente conflitivo que é, assenta-se na interseção das funções básicas do Estado: a atividade legislativa, a promoção de políticas públicas e os atos de jurisdição, com o acompanhamento dos entes fiscalizadores (Ministério Público e Tribunais de Contas), exigindo-se, ainda, a atuação das Defensorias Públicas, já que muitos casos envolvem situações de pessoas hipossuficientes. No Brasil, em razão de suas dimensões continentais e pela adoção do modelo federativo como forma de organização do Estado, faz-se necessária a coordenação e a sincronização dos processos de regularização fundiária em âmbito federal, estaduais, distrital e municipais, observadas, como dito, as competências constitucionais dos entes da Federação.

Primeiramente, porém, há que se ter um marco regulatório claro e objetivo do ponto de vista conceitual dos institutos, procedimentos e instituições jurídicas que serão referenciais para o processo. Por óbvio, esse

ográfica de Presidente Prudente. 2000. Tese (Doutorado em Geografia) - Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Geociências e Ciências Exatas da Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2000.

9 BRITO, Brenda; BARRETO, Paulo. *A regularização fundiária avançou na Amazônia?: os dois anos do Programa Terra-Legal*. Belém: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia – IMAZON, 2011. p. 39.

marco há que ser federal e preferencialmente distinto para os setores urbano e rural, em razão de suas inúmeras diferenças conceituais, pragmáticas, finalísticas e consequenciais. Não se pode olvidar, como já mencionado, que a regularização fundiária no campo deve ser acompanhada de reforma agrária emancipatória dos pequenos e médios produtores rurais. Caso contrário, a regularização fundiária rural pode revelar-se ineficiente no todo ou em parte em determinada localidade onde houver sido implementada.

Devido a dimensão continental do Estado brasileiro e pelas inúmeras distinções ambientais, sociais e econômicas, a regularização fundiária, como marco legal federal, deve propiciar adequações regionais e locais sem perder, contudo, o aspecto integrador e coordenador. Daí a necessidade de institucionalização de um sistema federalizado regulador, fiscalizador e coordenador que possa atuar em conjugação com os inúmeros ministérios e secretarias estaduais e municipais vinculados ao tema, além de órgãos de fomento socioeconômico e de amparo científico e tecnológico.

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

Instituído um marco regulatório, a regularização fundiária, como política pública de grande complexidade, requer planejamento adequado em sua elaboração, implementação, avaliação e revisão, além da disponibilização de recursos, patrimônio e agentes públicos qualificados.

Os processos de regularização fundiária serão, ainda, distintos de acordo com as áreas de sua abrangência e as finalidades a serem alcançadas. Mas há, pelo menos, dois modelos distintos de regularização fundiária: a urbana e a rural.

A finalidade precípua da regularização fundiária urbana consiste em, além da legalização da propriedade e da posse dos locais de moradia, adaptar e fazer integrar a área regularizada ao espaço urbano social, econômico e ambientalmente sustentável, demandando, para tanto, da implementação de uma infraestrutura que permita aos moradores a acessibilidade a bens e a serviços públicos e privados próprios das cidades. Logo, o processo não visa, meramente, legalizar a propriedade e a posse ilícitas, mas viabilizar o direito fundamental de moradia, assegurando a boa qualidade de vida habitacional:

Trata-se de um conjunto de ações multidisciplinares, onde atuam profissionais dos segmentos jurídico, urbanístico, ambiental e social, com a finalidade de integrar os assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades. As ações necessárias à promoção da regularização de um parcelamento incluem desde o levantamento de dados e informações acerca da situação física, ambiental, social, dominial e jurídica da área a ser regularizada, passando pelas etapas de diagnóstico multidisciplinar, estudos técnicos e fundiários, elaboração de pareceres, proposituras para compatibilização à legislação e outras assessorias específicas, de modo a assegurar o cumprimento de todos os procedimentos formais e certificar a condição de conformidade legal e viabilidade da regularização. A partir daí, são produzidos o projeto de regularização e outras peças técnicas necessárias para formalizar a legalização do parcelamento perante os órgãos públicos e o cartório de registro de imóveis.

Além do procedimento de regularização documental, que garante o título de propriedade em benefício dos ocupantes, o processo de regularização fundiária deverá contemplar a análise das condicionantes sociais e ambientais, bem como a identificação das intervenções físicas que serão necessárias para assegurar as condições dignas de ocupação e consolidação da área no contexto de uma cidade sustentável,

de modo a garantir a função social da propriedade e o bem-estar da população.¹⁰

Por sua vez, os objetivos a serem alcançados pela regularização fundiária rural poderão variar muito, de acordo com a política de desenvolvimento a ser implementada no campo. Não bastará, nesse caso, legalizar a propriedade e a posse da terra rural, apenas, com a finalidade de garantir acesso à moradia, mas inserir a pequena, a média e, eventualmente, a grande propriedade ao contexto da produção agropecuária recomendável como política pública de desenvolvimento não apenas sob o viés social, como também econômico e ambiental.

Assim, há um aspecto peculiar da regularização fundiária rural que é a inserção da propriedade e da posse na estrutura de produção agropecuária. Obviamente, o foco prioritário é o assentamento de pequenos e médios agricultores e seus respectivos núcleos familiares, mas a adequada colocação da propriedade rural na estrutura de produção socioeconômica e ambientalmente sustentáveis é elemento integrador da regularização fundiária campestre, sob pena de inefetividade da política pública. Por esse motivo, muitas vezes, a regularização fundiária rural é acompanhada de reforma agrária que implica não apenas a intervenção do Estado na propriedade privada como também a outorga de terras públicas (bens dominicais), acompanhada (a regularização fundiária) de um conjunto de medidas próprias para viabilizar a produção rural sustentável. Não se pode perder de vista o fato de que o êxodo rural é, em parte, consequência de políticas públicas inadequadas de assentamento rural.

Nesse ponto, vale ressaltar as preocupações acerca da regularização fundiária de zonas territoriais limítrofes entre os setores urbano e rural, que são apresentadas por Santoro, com base em estudos feitos no Estado de São Paulo:

Graziano da Silva (1997) defende que há que se repensar o espaço rural, que hoje não está apenas vinculado à evolução do mundo agrário, mas é palco de mudanças multidimensionais, ou seja, não apenas mudanças da ordem econômica ou social, nem apenas mudanças do ponto de vista estrito da produção e/ou do consumo, mas também mudanças culturais, nas relações com emprego urbano, nas possibilidades de ir-e-vir cotidianamente. O rural vive a possibilidade de combinar atividades agrícolas com não-agrícolas a partir de mudanças no trabalho tanto na agricultura moderna como na indústria de base fordista, esta é a base do conceito hoje de *pluriatividade rural*. No campo econômico, é preciso incorporar a esfera da circulação como parte das “novas formas”, mais especificamente, o capital financeiro agindo sobre o rural, as commodities e seus reflexos na organização do espaço rural; e, principalmente, o significa do atual processo que o autor chama de “*commodotization*”, ou seja, o fato das áreas rurais estarem crescentemente associadas com atividades voltadas para o consumo, tais como lazer, turismo, residência, preservação do meio ambiente, etc. (1997, p.4). Esta última mudança é sentida a partir destas novas ocupações sobre o espaço rural e trarão novos desafios para o planejamento deste espaço (Santoro, 2012; Zuquim, 2007).

Na sua tese, Graziano da Silva resume as atividades não-agrícolas com importância crescente no meio rural brasileiro como sendo:

- (1) a proliferação de indústrias, em particular, agroindústrias, no meio rural. Este exemplo é presente no estudo de caso de Catanduva, mas também em algumas normas municipais observadas, através de zoneamentos industriais próximos às rodovias;
- (2) as atividades relacionais à crescente urbanização do meio rural, com moradia, turismo, lazer e outros serviços, e a preservação do meio ambiente. Neste caso, assistimos a proliferação de loteamentos fechados, parques temáticos, shoppings, etc. que aparecem nas normas identificadas, geralmente através de zoneamentos específicos ou leis buscando a regularização destas tipologias; e,
- (3) não menos importante, a proliferação dos sítios de recreio, ou simplesmente chácaras, como são chamadas no interior do Estado de São Paulo, cujo regramento sobre este padrão de

10 INSTITUTO SOMA. *Regularização fundiária*. Disponível em: <<http://institutosoma.org.br/areas-de-atuacao/regularizacao-fundiaria/>>. Acesso em: 21 jul. 2017.

ocupação também mostrou-se frequente a partir dos municípios estudados nesta tese.¹¹

Essas áreas limítrofes entre as zonas urbanas e rurais estão muitas vezes localizadas em espaços territoriais até mesmo amparados pela legislação civil, mas que contrastam com as regras ambientais e urbanísticas, não sendo, porém, de natureza propriamente urbana, tampouco tecnicamente rural, do ponto de vista clássico. Por conseguinte, a regularização fundiária nesses espaços indefinidos necessita de marco regulatório próprio e de políticas públicas específicas, como conclui Santoro:

Não parece ser o zoneamento que contém uma gradação de densidades de ocupação, o garantidor da preservação do meio ambiente, pois ele impõe às áreas da fronteira entre o rural e o urbano, usos dispersos e pouco densos, que não tem se mostrado não poluidores. A admissão de densidades menores de ocupação e de menos infraestruturas urbanas tem em conta que o próprio terreno daria conta de absorver os impactos de uma ocupação pouco adensada e dispersa. Mas os exemplos citados sinalizam que estas áreas estão ameaçadas pela expansão dos usos urbanos, uma vez que, para serem regulares em termos de parâmetros —, tamanho mínimo de lote —, devem estar contidas em áreas urbanas. Ainda que, para estarem regulares em relação à infraestrutura e doação de áreas públicas, deveriam estar contidas em áreas rurais. Isso sem falar nas flexibilizações de parâmetros de preservação ambiental —, permissão da ocupação de áreas de preservação permanente, redução da reserva legal, entre outros já citados —, já encontradas.

Esta lacuna do planejamento para os usos dispersos ou de urbanização rarefeita —, neste artigo tratado a partir do exemplo das chácaras, sítios de recreio ou ranchos —, torna este uso ameaçador ao meio ambiente preservado. Ainda que, seja potencialmente, uma forma de uso e ocupação com potencial muito positivo para a preservação, como sinaliza Graziano da Silva (1997).

Há que se pesquisar qual seria a infraestrutura necessária para qualificar estas ocupações que não se definem como rurais, nem como urbanas. Há também que se considerar que estas podem (ou devem) ser as próximas áreas a sofrerem adensamentos, ou seja, também é necessário prever, na definição de infraestrutura necessária, os impactos de adensamento futuro destas áreas. Há de se considerar também a relação entre produtividade agrícola e a forma de ocupação urbana, estimulando a pluriatividade rural e seu desenvolvimento econômico com usos rurais e urbanos que garantam a sobrevivência das famílias que habitam estes espaços e que, ao mesmo tempo, garantam a preservação do meio ambiente natural.¹²

Resta, por fim, lembrar que a regularização fundiária, ainda, necessita considerar aspectos relacionados aos grupos humanos que ocupam a terra sob condições histórico-culturais, como as etnias indígenas e os quilombolas. Nesses casos, tanto o marco regulatório quanto as políticas públicas precisam considerar diversos outros aspectos a não ser, apenas, o da moradia e o do assentamento rural. E muitas dessas áreas, além de serem regidas por normas específicas, são objeto de grandes conflitos. É ainda fato que as terras tradicionalmente ocupadas por etnias indígenas e grupos quilombolas resultam da chamada “posse efetiva” pela moradia e pelo uso e produção, com a constituição de cultura e identidade próprias. E é nesse aspecto que se pode tecer uma crítica acerca da alteração do padrão legitimador do direito consuetudinário de ocupação da terra pela posse efetiva, relegado a segundo plano pela legitimação decorrente da titularização cartorial da propriedade, o que, muitas vezes, fomenta a prática da grilagem de terras, em detrimento de posseiros historicamente efetivos:

Não obstante esta integração das formas mais ou menos autônomas de atividades produtivas empreendidas pelos escravos à economia geral, é preciso ressaltar que o trabalho livre sobre a terra não

11 SANTORO, Paula Freire. *Entre o rural e o urbano: zonas de chácaras, sítios de recreio ou ranchos e a preservação do meio ambiente*. In: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE O TRATAMENTO DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM MEIO URBANO E RESTRIÇÕES AMBIENTAIS AO PARCELAMENTO DO SOLO. 3., Painel “A Dimensão Ambiental da Cidade”; Belém, Universidade Federal do Pará (UFPA), 10 a 13 de setembro de 2014. Disponível em: <<http://anpur.org.br/appur-bana2014/anais/ARQUIVOS/GT31803520140518153453.pdf>> Acesso em 20 jul. 2017.

12 SANTORO, Paula Freire. *Entre o rural e o urbano: zonas de chácaras, sítios de recreio ou ranchos e a preservação do meio ambiente*. In: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE O TRATAMENTO DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM MEIO URBANO E RESTRIÇÕES AMBIENTAIS AO PARCELAMENTO DO SOLO. 3., Painel “A Dimensão Ambiental da Cidade”; Belém, Universidade Federal do Pará (UFPA), 10 a 13 de setembro de 2014. Disponível em: <<http://anpur.org.br/appur-bana2014/anais/ARQUIVOS/GT31803520140518153453.pdf>> Acesso em 20 jul. 2017.

garantiu, de forma alguma, o acesso dos ex cativos a ela no momento posterior à Abolição. Ao contrário, a exclusão do segmento populacional negro em relação à propriedade da terra foi peremptoriamente estabelecida por meio de uma série de atos do poder legislativo ao longo do tempo. Ainda durante a escravidão, a Lei de Terras de 1850 veio substituir o direito à terra calcado na posse por um direito auferido via registros cartoriais que comprovassem o domínio de uma dada porção de terra. O direito legítimo adquirido através da posse efetiva é uma noção do 'direito costumeiro', que até hoje regeu a relação do camponato tradicional com a terra, incluindo os grupos camponeses negros.¹³

Vê-se, pois, que, guardadas as distinções, a posse efetiva pela ocupação originária do território justifica, do ponto de vista jusfilosófico e dogmático, a proteção constitucional e dos direitos humanos dada às etnias indígenas no que tange à obrigatoriedade da demarcação e da preservação de suas terras pelos Estados. Assim, o tema das terras indígenas merece tratamento próprio até mesmo para se evitar a regularização fundiária de áreas rurais tradicionalmente ocupadas por essas etnias e que, por isso mesmo, não podem ser objeto de eventual regularização quando indevidamente ocupadas por terceiros.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Independentemente das vertentes liberais ou comunitaristas da propriedade e da posse, os sistemas jurídicos nacionais e internacional reconhecem o direito fundamental e direito humano de moradia (a propriedade e a posse imobiliária urbana e rural), e o de uso da terra como possibilidade de sustento e de produção agropecuária (a propriedade e a posse imobiliária rural). Em ambos os casos, a propriedade e a posse são consideradas elementos indispensáveis ao desenvolvimento sustentável capaz de conciliar a produção da riqueza, a equidade socioeconômica e a proteção ambiental, quer nas cidades, quer no campo. Assim, são abordadas as temáticas da irregularidade da ocupação imobiliária urbana e rural e os diversos problemas que dela decorrem, tornando-se necessária a regularização fundiária, amparada em marcos legais e implementação de políticas públicas adequadas às suas distinções.

Em síntese, as hipóteses apresentadas na introdução foram comprovadas. Ou seja, à parte das concepções liberais ou comunitárias, que justificam tanto a propriedade e a posse públicas e/ou privadas, a ocupação imobiliária urbana ou rural irregulares necessita de regularização fundiária para viabilizar o direito fundamental e direito humano de acesso à moradia e ao uso social da terra produtiva, respectivamente. Como se tratam de realidades e problemas distintos, seria, porém, adequada a adoção de marcos legais e de políticas públicas específicas para a regularização fundiária urbana e a rural. A primeira tem por foco a legalização e a inserção da propriedade e da posse na estrutura regular das cidades. A segunda tem por objetivo a legalização e a inserção da propriedade e da posse na estrutura de produção no campo. Ambas as regularizações visam à efetividade do direito à moradia social e ambientalmente sustentáveis. No caso da regularização fundiária rural, acresce-se, ainda, o direito de uso da terra como política de equidade socioeconômica e de produção sustentável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Sobre o processo de sedentarização do ser humano e seus desdobramentos, recomenda-se a leitura de: CÂMARA CASCUDO, Luís da. *Civilização e cultura; pesquisas e notas de etnografia geral*. São Paulo: Global, 2004.

13 SCHMITT, Alessandra; TURATTI, Maria Cecília Manzoli; CARVALHO, Maria Celina Pereira de. A atualização do conceito de quilombo: identidade e território nas definições teóricas. Comunicação de Resultados de Pesquisa. *Ambiente & Sociedade*, ano 5, n. 10, semestral, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/n10/16889.pdf>>. Acesso em 21 jul. 2017.

CORREIA, Rui Sá. No man's land. No man's time: contributo epistemológico para o conceito de paisagem, p. 21. Disponível em: <<http://dspace.uevora.pt/rdpc/bitstream/10174/11838/1/NO%20MAN%27S%20LAND%20.%20NO%20MAN%27S%20TIME.pdf>>. Acesso em 21 jul. 2017.

OLIVEIRA, Márcio Luís de. A constituição juridicamente adequada. 2ª ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016, p. 205.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. Direitos humanos sociais: dever estatal de promoção e garantia dos direitos sociais e sua concretização judicial, p. 85, In: Direito & Justiça, Porto Alegre, v. 38, n. 1, p. 77-90, jan./jun. 2012.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. Direitos humanos sociais: dever estatal de promoção e garantia dos direitos sociais e sua concretização judicial, nota 80, p. 90, In: Direito & Justiça, Porto Alegre, v. 38, n. 1, p. 77-90, jan./jun. 2012.

ARAÚJO, Giselle Marques de. Função Ambiental da Propriedade: uma proposta conceitual, p. 271, In: Revista Veredas do Direito, Belo Horizonte, v. 14, n. 28, p. 251-276, jan./abr. 2017. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/985/546>>. Acesso em 25 jul. 2017.

GROSTEIN, Marta Dora. Metrópole e expansão urbana: a persistência de processos “insustentáveis”, resumo, In: São Paulo em Perspectiva. São Paulo, vol.15 no.1, Jan./Mar. 2001, versão online, disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392001000100003>> Acesso em 19 jul. 2017

HESPANHOL, Rosângela Aparecida de Medeiros. A produção familiar: perspectivas de análise e inserção na microrregião geográfica de Presidente Prudente. Rio Claro, 2000, p. 322. Tese (Doutorado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Geociências e Ciências Exatas da Universidade Estadual Paulista.

BRITO, Brenda; BARRETO, Paulo. A regularização fundiária avançou na Amazônia?: os dois anos do Programa Terra-Legal. Belém, PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia – IMAZON, 2011, p. 39.

Instituto Soma – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) reconhecida pelo Ministério da Justiça. Disponível em: <<http://institutosoma.org.br/areas-de-atuacao/regularizacao-fundiaria/>>. Acesso em 28 jul. 2017.

SANTORO, Paula Freire. Entre o rural e o urbano: zonas de chácaras, sítios de recreio ou ranchos e a preservação do meio ambiente, p. 11. Trabalho apresentado no APPURBANA 2014 – III Seminário Nacional sobre o Tratamento de Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano e Restrições Ambientais ao Parcelamento do Solo. Painel “A Dimensão Ambiental da Cidade”; Belém, Estado do Pará, Universidade Federal do Pará (UFPA), 10 a 13 de setembro de 2014. Disponível em: <<http://anpur.org.br/app-urbana-2014/anais/ARQUIVOS/GT3-180-35-20140518153453.pdf>>. Acesso em 20 jul. 2017.

SANTORO, Paula Freire. Entre o rural e o urbano: zonas de chácaras, sítios de recreio ou ranchos e a preservação do meio ambiente, p. 19. Trabalho apresentado no APPURBANA 2014 – III Seminário Nacional sobre o Tratamento de Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano e Restrições Ambientais ao Parcelamento do Solo. Painel “A Dimensão Ambiental da Cidade”; Belém, Estado do Pará, Universidade Federal do Pará (UFPA), 10 a 13 de setembro de 2014. Disponível em: <<http://anpur.org.br/app-urbana-2014/anais/ARQUIVOS/GT3-180-35-20140518153453.pdf>>. Acesso em 20 jul. 2017.

SCHMITT, Alessandra; TURATTI, Maria Cecília Manzoli; CARVALHO, Maria Celina Pereira de. A atualização do conceito de quilombo: identidade e território nas definições teóricas. Comunicação de Resultados de Pesquisa. Ambiente & Sociedade, ano V, nº 10, 1º Semestre de 2002, p. 3. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/n10/16889.pdf>>. Acesso em 21 jul. 2017.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.