UNISC
UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL – MESTRADO E DOUTORADO
DOUTORADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

GUILHERME AUGUSTO FACCENDA

PROJETO GLEBA LEGAL E A IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EXTRAJUDICIAIS DE REGULARIDADE IMOBILIÁRIA RURAL NO CONTEXTO TERRITORIAL DOS MUNICÍPIOS DE PARAÍSO DO SUL, DOM PEDRITO E IPÊ/RS

SANTA CRUZ DO SUL
2024

Guilherme Augusto Faccenda

PROJETO GLEBA LEGAL E A IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EXTRAJUDICIAIS DE REGULARIDADE IMOBILIÁRIA RURAL NO CONTEXTO TERRITORIAL DOS MUNICÍPIOS DE PARAÍSO DO SUL, DOM PEDRITO E IPÊ/RS

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional, Linha de Pesquisa Organizações, Mercado e Desenvolvimento, Universidade de Santa Cruz do Sul – Unisc, como requisito parcial para obtenção do título de doutor em Desenvolvimento Regional.

Orientadora: Profª Drª Cidonea Machado Deponti
Coorientador: Prof. Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira

Santa Cruz do Sul

2024

CIP - Catalogação na Publicação

Faccenda, Guilherme Augusto
Projeto Gleba Legal e a implementação das políticas públicas extrajudiciais de regularidade imobiliária rural no contexto territorial dos Municípios de Paraíso do Sul, Dom Pedrito e Ipê/RS / Guilherme Augusto Faccenda. – 2025.
253 f. : il. ; 30 cm.

Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2025.
Orientação: Profa. Dra. Cidonea Machado Deponti.
Coorientação: Prof. Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira.

1. Políticas públicas. 2. Imóveis rurais. 3. Tabelionatos de Notas. 4. Registros de Imóveis. 5. Desenvolvimento Regional. I. Deponti, Cidonea Machado. II. Silveira, Rogério Leandro Lima da. III. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UNISC com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Guilherme Augusto Faccenda

PROJETO GLEBA LEGAL E A IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EXTRAJUDICIAIS DE REGULARIDADE IMOBILIÁRIA RURAL NO CONTEXTO TERRITORIAL DOS MUNICÍPIOS DE PARAÍSO DO SUL, DOM PEDRITO E IPÊ/RS

Esta tese foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional, Linha de Pesquisa Organizações, Mercado e Desenvolvimento, Universidade de Santa Cruz do Sul – Unisc, como requisito parcial para obtenção do título de doutor em Desenvolvimento Regional.

_____

Dra. Cidonea Machado Deponti
Professora orientadora – UNISC

_____

Dr. Rogério Leandro
Professor coorientador – UNISC

_____

Dr. Elia Denise Hammes
Professora Examinadora – UNISC

_____

Dr. Erica Karnopp
Professora Examinadora – UNISC

_____

Dr. José Antônio Moraes do Nascimento
Prof. Examinador – UNISC

_____

Dr. Zenildo Bodnar
Prof. Examinador – UNIVALI

Santa Cruz do Sul
2024

RESUMO

Esta tese de doutorado busca compreender o Projeto Gleba Legal em diferentes municípios do Estado do Rio Grande do Sul, analisando suas dinâmicas, impactos e desafios em contextos territoriais diversos. O Projeto Gleba Legal, uma iniciativa da Corregedoria-Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, visa à legalização de situações de condomínios rurais por meio de um procedimento extrajudicial multifacetado e declaratório, envolvendo tabelionatos de notas, registros de imóveis e equipes de engenharia. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, utilizando entrevistas e análise documental para investigar a percepção e atuação dos principais atores envolvidos no projeto, especialmente os tabelionatos de notas. A pesquisa tem como objetivo compreender de que maneira as dinâmicas de desenvolvimento, os fatores territoriais e as especificidades dos usos do solo nos municípios de Paraíso do Sul, Ipê e Dom Pedrito influenciam a implementação e execução do Projeto Gleba Legal, identificando os principais elementos que afetam esse processo e suas consequências para o desenvolvimento sustentável dessas regiões. O problema de pesquisa proposto é: como a dinâmica de desenvolvimento, os condicionantes territoriais e as particularidades dos usos do território nos municípios de Paraíso do Sul, Ipê e Dom Pedrito, condicionam a implementação do Projeto Gleba Legal? A análise dos dados coletados permitiu uma compreensão mais profunda das particularidades e complexidades envolvidas na aplicação do Gleba Legal em diferentes áreas geográficas. Ao abordar o Projeto Gleba Legal sob uma perspectiva multidimensional, o estudo buscou formar uma visão estrutural ampla voltada para formuladores de políticas, profissionais de diversas áreas, tabelionatos de notas, registros de imóveis e outras partes interessadas envolvidas na regularização fundiária rural. A implementação do Projeto Gleba Legal evidencia uma transformação no paradigma fundiário, unindo segurança jurídica e desenvolvimento rural. Essa iniciativa reforça a importância de políticas públicas adaptadas às especificidades territoriais.

Palavras-chave: Políticas públicas; Imóveis rurais; Tabelionatos de Notas; Registros de Imóveis; Desenvolvimento Regional.

ABSTRACT

This doctoral thesis seeks to understand the Gleba Legal Project across different municipalities in the State of Rio Grande do Sul, analyzing its dynamics, impacts, and challenges in diverse territorial contexts. The Gleba Legal Project, an initiative by the General Justice Inspectorate of the Court of Justice of Rio Grande do Sul, aims to legalize rural condominium situations through a multifaceted and declaratory extrajudicial procedure involving notarial offices, property registries, and engineering teams. The research adopts a qualitative approach, using interviews and document analysis to investigate the perceptions and actions of the main stakeholders involved in the project, especially the notarial offices. The objective is to understand how development dynamics, territorial factors, and specific land use characteristics in the municipalities of Paraíso do Sul, Ipê, and Dom Pedrito influence the implementation and execution of the Gleba Legal Project, identifying the main elements that impact this process and its consequences for the sustainable development of these regions. The proposed research question is: how do the development dynamics, territorial conditions, and specific land use characteristics in the municipalities of Paraíso do Sul, Ipê, and Dom Pedrito shape the implementation of the Gleba Legal Project? The data analysis provided a deeper understanding of the particularities and complexities involved in applying Gleba Legal across different geographical areas. By addressing the Gleba Legal Project from a multidimensional perspective, this study aimed to create a broad structural view for policymakers, professionals from various fields, notarial offices, property registries, and other stakeholders involved in rural land regularization. The implementation of the Gleba Legal Project evidences a transformation in land regulation paradigms, uniting legal security and rural development. This initiative underscores the importance of public policies tailored to territorial specificities.

Keywords: Public policies; Rural properties; Notary offices; Real estate registries; Regional development.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AECIA	Associação Agricultores Ecologistas de Ipê e Antônio Prado
ANOREG/RS	Associação do Notários e Registradores do Estado do RS
APPs	Áreas de Preservação Permanente
Art.	Artigo
ART	Anotação de Responsabilidade Técnica
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CCIR	Certificado de Cadastro de Imóvel Rural
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CEI	Centro de Agricultura Ecológica de Ipê
CENSEC	Central Eletrônica Notarial de Serviços Compartilhados
CF/1988	Constituição Federal de 1988
CGJ-RS	Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
CJF	Conselho da Justiça Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares
CPT	Comissão Pastoral da Terra
DAP	Declaração de Aptidão do Pronaf
FARSUL	Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul
FETAG-RS	Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul
FMP	Fração Mínima de Parcelamento, fração mínima de parcelamento
GNSS	Global Navigation Satellite System
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

IRIB	Instituto de Registro Imobiliário do Brasil
IRIRGS	Instituto de Registro Imobiliário do RS
ITBI	Imposto de Transmissão sobre Bens Imóveis
ITCD	Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação
ITR	Propriedade Territorial Rural
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PIB	Produto Interno Bruto
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
Resp.	Recurso Especial
Reurb	Regularização Fundiária Urbana
Reurb-S	Regularização Fundiária de Interesse Social
RPAs	Regiões Produtivas Agrícolas
RRT	Registro de Responsabilidade Técnica
RTD	Registro de Títulos e Documentos
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SIGEF	Sistema de Gestão Fundiária
SNCR	Sistema Nacional de Cadastro Rural
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TDA	Títulos da Dívida Agrária
TRT	Termo de Responsabilidade Técnica

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Mapa de localização dos Municípios selecionados no Rio Grande do Sul 14
Figura 2 – Imóveis cadastrados no Cadastro Ambiental Rural (CAR) no Rio Grande do Sul – 2017 146
Figura 3 – Mapa de localização do Município de Paraíso do Sul 189
Figura 4 – Mapa de localização do Município de Ipê 198
Figura 5 – Mapa de localização do Município de Dom Pedrito 205
Tabela 1 – Número de estabelecimentos e área dos estabelecimentos agropecuários, por grupos de área total no Rio Grande do Sul – 2017 185

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 11

2 DIÁLOGOS ENTRE O DESENVOLVIMENTO REGIONAL E RURAL E OS SISTEMAS DE CONTROLE E DE TITULAÇÃO DE TERRAS 25

2.1 Qual desenvolvimento rural? 26

2.2 Considerações teóricas acerca do território e sua presença nos estudos do desenvolvimento rural 36

2.3 Regularização fundiária como harmonização entre território e desenvolvimento 43

2.3.1 Burocracia como técnica de gestão do território: a importância dos institutos desde a primeira grande regularização fundiária de 1850 até o presente 54

3 POSSE, PROPRIEDADE, O CONCEITO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E O PROJETO GLEBA LEGAL COMO FORMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA 63

3.1 Instrumento(s) de regularização fundiária: uma visão além da usucapião 73

3.2 A preponderância da posse no sistema brasileiro como forma de fuga à titularização dos bens de raiz 78

3.3 Sistemas de titulação como forma de proteção: a propriedade regular é um direito ou um privilégio? 81

3.4 Necessária diferenciação entre cadastros e registros 87

3.5 Da problemática e da não-ilegalidade do condomínio rural 93

3.6 Intercâmbio de conceitos e benefícios potenciais da regularização imobiliária ao desenvolvimento: novos caminhos para o público e para o privado 95

4 FUNDAMENTOS PARA A ABORDAGEM DE POLÍTICAS PÚBLICAS EXTRAJUDICIAIS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA 99

4.1 Processo de constituição de uma política pública e a possibilidade de políticas públicas por parte do Poder Judiciário 102

4.2 Acerca da (in)existência de uma política pública de regularização fundiária rural 115
4.3 Rumos e possibilidades de estabelecimento de uma política pública de regularização fundiária rural 123
4.3.1 O papel do INCRA e a ADPF 769 sob visão sistêmica 132
5 HISTÓRICO, FLUXO E ATORES DO PROJETO GLEBA LEGAL 137
5.1 Breve histórico de ocupação do Rio Grande do Sul e sua correlação com a distribuição de imóveis 139
5.2 Criação e moldes do Projeto Gleba Legal 150
5.3 Natureza jurídica e fluxo do Projeto Gleba Legal 160
5.3.1 FMP (Fração Mínima de Parcelamento) 172
5.4 Atores do Projeto Gleba Legal 178

6 PROJETO GLEBA LEGAL E SUA IMPLEMENTAÇÃO NAS DIFERENTES REGIÕES DO RIO GRANDE DO SUL 184
6.1 Município de Paraíso do Sul 188
6.2 Município de Ipê 197
6.3 Município de Dom Pedrito 204
6.4 Perspectivas conjuntas sobre o Projeto Gleba Legal 212

7 CONCLUSÃO 221

REFERÊNCIAS 235

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS .. 248
APÊNDICE B – LISTA DOS PROFISSIONAIS ENTREVISTADOS 252

1 INTRODUÇÃO

A presente tese destina-se ao estudo da formação, da aplicação e da consolidação do Projeto Gleba Legal no contexto do desenvolvimento regional. Para análise do referido Projeto, elaborado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul no ano de 2005 e em conjunto com o Projeto More Legal III, serão expostos o processo de formação do Projeto, identificação dos diversos atores sociais e institucionais envolvidos, e será direcionado o estudo para municípios de diferentes regiões do Rio Grande do Sul – mais especificamente, os Municípios de Paraíso do Sul, Ipê e Dom Pedrito. O estudo buscará verificar como a política pública é implementada e como cada local condiciona tal implementação.

O objetivo geral desta tese é compreender como a dinâmica de desenvolvimento, os condicionantes territoriais e as particularidades dos usos do território nos municípios de Paraíso do Sul, Ipê e Dom Pedrito, condicionam a implementação e a aplicação do Projeto Gleba Legal, identificando os principais fatores que impactam o processo e suas implicações para o desenvolvimento sustentável dessas localidades.

Em um primeiro momento, enfrentaremos os desafios teóricos e empíricos de tratar de um tema tão específico, mas que, paralela e concomitantemente, está inserido em um complexo contexto conceitual envolvendo principalmente políticas públicas e regulamentos construídos pelo Poder Judiciário em sua função atípica. Em rápida síntese, a política pública do Projeto Gleba Legal é implementada por meio de um procedimento extrajudicial e precipuamente declaratório. O projeto, elaborado em 2005 encabeçado pela Corregedoria-Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, visa à legalização de situações de condomínio rural, especialmente aquelas decorrentes da falta de atualização da legislação imobiliária rural.

Os principais atores nesse processo são os Tabelionatos de Notas, os proprietários dos imóveis, as equipes de engenharia e os Registros de Imóveis. O procedimento tem início nos Tabelionatos de Notas, onde ocorre a qualificação das identidades e capacidades das partes envolvidas, e depois segue para os Registros de Imóveis, responsáveis pela qualificação dos títulos a serem registrados. O Projeto Gleba Legal também envolve a participação de engenheiros, responsáveis pela elaboração de mapas e memoriais descritivos das áreas a serem individualizadas.

O Projeto busca solucionar problemas causados pela multiplicação de frações ideais em uma mesma matrícula de imóvel rural, geralmente devido a sucessivos

inventários ou alienações. A situação mais comum é a existência de condomínios (de escala variável) que não se alinham com a segurança jurídica da posse e da propriedade. Essa situação prejudica a administração da área e pode resultar em litígios entre os condôminos. Parte do desafio teórico será, também, o encaixe da norma administrativa “Projeto Gleba Legal” no âmbito das políticas públicas – com o benefício de que, uma vez demonstrada tal adequação, seus potenciais de aplicabilidade serão dos mais variados.

A implementação do Projeto Gleba Legal é flexível, dispensando a intervenção judicial. A abertura de matrícula individual é permitida com o consentimento dos confrontantes da parcela, sendo considerado suprido o consentimento se a divisa for com imóvel público. Destaca-se a simplicidade e baixo custo procedimental, com a utilização de escrituras públicas declaratórias como principal instrumento e a dispensa de contratação de advogado.

A avaliação da aplicação do Projeto pode ser realizada numericamente de forma específica, considerando os números de cada cartório de notas local. A jurisprudência do tribunal também é analisada, proporcionando uma visão qualitativa sobre o tema. A implementação do Projeto Gleba Legal destaca-se pela busca de soluções administrativas para situações de condomínio rural, promovendo simplicidade, baixo custo e flexibilidade no processo, e sua aplicação pode variar localmente, dependendo das condições específicas de cada região.

Parte do problema social rural, em um contexto mais amplo, vem sob a ótica de que o Brasil não possui verdadeira política pública extrajudicial de regularização fundiária rural. Por política pública, cujo conceito será adiante aprofundado, entenda-se um conjunto de ações e posturas estatais planejadas voltadas para identificação e solução de determinado problema social. Por mais que o país conte com um sem-número de cadastros rurais e normativas referentes ao uso do solo, não existe coerência ou unificação em relação às medidas tomadas para a regularização fundiária rural.

Dentro deste amplo contexto, existe um problema social[1] mais específico que é a criação constante de condomínios rurais. Este problema terá origens variadas, como

---

[1] Como se verá mais adiante, a situação condominial é, em tese, perfeitamente legal e pode não ser apresentada como um problema social *a priori*. Por este motivo o Projeto Gleba Legal atua com base na voluntariedade e consensualismo, valorizando a vontade dos proprietários e abrindo novas possibilidades de atuação em cenários que a Lei não havia gerado solução.

é o caso da criação de chácaras rurais por ato voluntário, ou de sucessivas heranças nas quais a correta partilha dos imóveis acaba inviabilizada por conta da política pública de limitação do fracionamento rural.

Adianta-se que, conforme será aprofundado, a matéria de imóveis rurais não possui disciplina sistematizada no Brasil. Mesmo sendo um país de dimensões continentais e com muitas propriedades rurais, a legislação federal a respeito do tema encontra-se pulverizada em diversos diplomas – muitos dos quais já antigos – e vem, muitas vezes, suplementada por normativas administrativas na forma de regulamentos e decretos. O Estatuto da Terra não consegue fixar uma norma central da temática rural, por mais que venha dotado de adequada finalidade.

A presente tese busca elaborar um estudo sobre como tem sido implementada a política pública a partir da análise de três municípios de porte pequeno, mas de características territoriais distintas. Os princípios do pacto federativo brasileiro serão devidamente considerados em cada momento próprio, considerando a diversidade normativa que pende sobre a matéria de imóveis rurais. Como foco de preponderância, considerando que a consolidação dos direitos reais de propriedade demanda intervenção de cartórios, regulados pelas Corregedorias-Gerais Estaduais de Justiça, será analisada a experiência gaúcha no âmbito técnico e normativo tendente a regularizar imóveis rurais, alguns de seus impactos e maneiras de efetivamente aprimorar o sistema de titulação de terras.

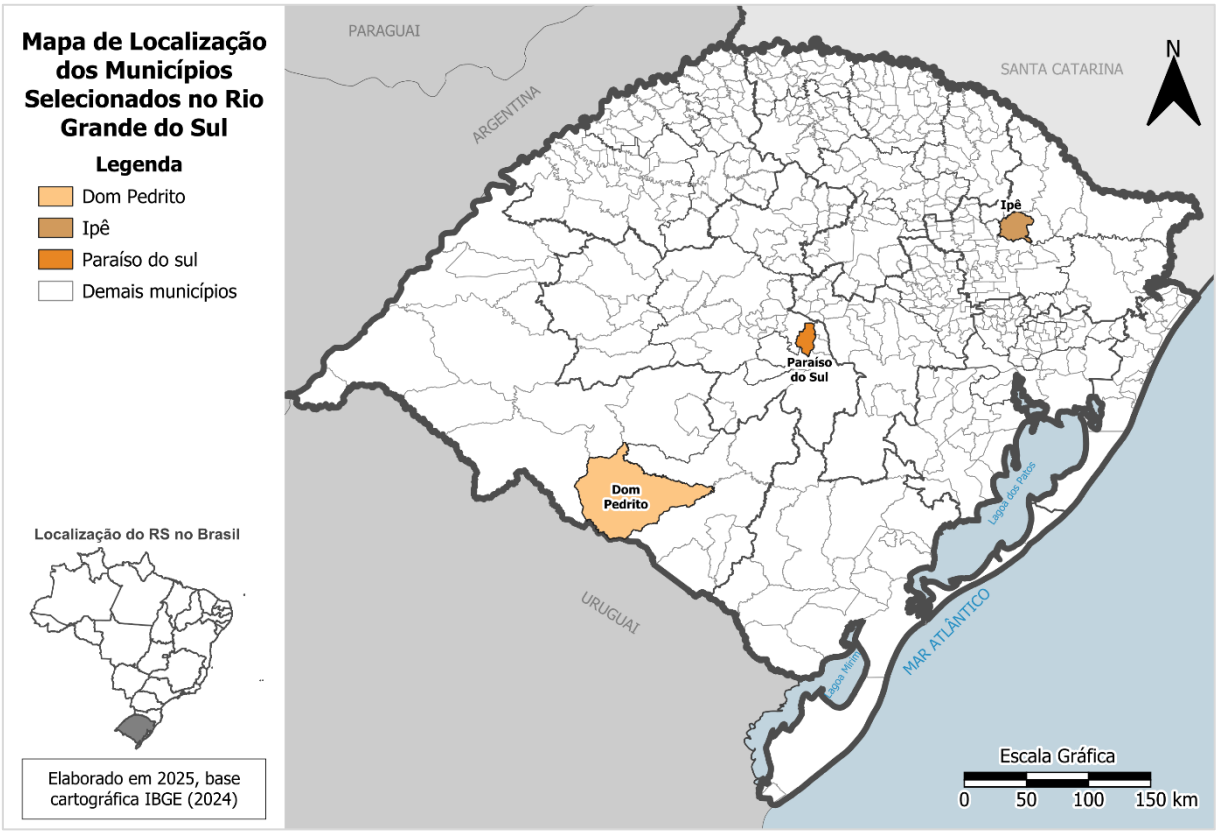
O Projeto Gleba Legal foi especialmente concebido em 2005, no âmbito da normativa administrativa rio-grandense, como exemplo de ferramenta notarial e registral de baixo custo para legalização de imóveis rurais. Para tanto, o recorte temporal da presente tese iniciará no referido ano, até o presente.

Na medida do possível, não se deve perder de vista as desigualdades de instrumentalização de políticas públicas entre os Municípios, extremamente diversos em dimensões territoriais, estruturas fundiárias e dinâmicas econômicas. A análise da experiência gaúcha extrajudicial de âmbito estadual permite a conjectura de normativas unificadas que abranjam tais realidades na medida do possível quanto à criação e à segurança de direitos reais. Na mesma linha, determinados aspectos legislativos, em obediência à norma constitucional nacional, devem ser (re)pensados em âmbito federal – ao passo que, com base no poder regulamentar, normas administrativas locais poderão adaptar certos procedimentos e ajustar determinados custos cartoriais relativos à busca de regularização fundiária rural.

A problematização que se busca responder é a seguinte: Como a dinâmica de desenvolvimento, os condicionantes territoriais e as particularidades dos usos do território nos municípios de Paraíso do Sul, Ipê e Dom Pedrito, condicionam a implementação do Projeto Gleba Legal?

O estudo analisa Paraíso do Sul, Ipê e Dom Pedrito, abordando produção rural, economia e características fundiárias. Em Paraíso do Sul, predominam transmissões gratuitas de terras, como doações e inventários, com foco em organização de imóveis oriundos de heranças. A economia é marcada por um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) mediano e Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* moderado. Ipê, por sua vez, apresenta maior fluxo de transações onerosas, com foco em vendas de terras e destaque na produção de soja. O município possui melhores indicadores de IDH e PIB *per capita* em relação a Paraíso do Sul, além de propriedades médias maiores. Já Dom Pedrito se diferencia pelas maiores propriedades médias entre os três municípios, alta produção de soja e arroz, e indicadores econômicos superiores, com o maior PIB per capita e IDH intermediário entre os demais. A distribuição regional dos Municípios pode ser visualizada no mapa abaixo:

Figura 1 – Mapa de localização dos Municípios selecionados no Rio Grande do Sul



Fonte: elaborado por Seibert (2025), com base em (IBGE, 2024).

Existem três ordens de justificativa para a presente tese. Inicialmente, na ordem teórica, o ineditismo da presente pesquisa é indicado pela ausência de trabalhos de doutorado na base de dados virtual da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) (https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/) que analisem o Projeto Gleba Legal, no contexto do aperfeiçoamento do serviço notarial e registral no Brasil para fins de regularização rural.

Foram realizadas buscas utilizando como palavras-chave: “Projeto Gleba Legal”, que não apresentaram retornos; “políticas públicas extrajudiciais”, que não apresentaram retornos; “regularização fundiária rural”, para o qual foi encontrada uma tese, datada de 2018 de autoria de Michel François Drizul Havrenne, que abordou os aspectos jurídicos de diversos instrumentos de regularização fundiária com foco nos casos da faixa de fronteira, Amazônia Legal, áreas ocupadas por minorias e espaços territoriais protegidos, mas sem adentrar aos aspectos específicos notariais e registrais atrelados a tais políticas.

A justificativa teórica para tese sobre o Projeto Gleba Legal deve ser fundamentada em diversas perspectivas relacionadas à administração pública, ao desenvolvimento regional, ao direito fundiário, à regularização fundiária, e a políticas públicas. As teorias de eficiência da administração pública já fundamentam como o Projeto Gleba Legal representa uma abordagem eficiente para lidar com a complexa questão dos condomínios rurais. Pode-se investigar como a implementação extrajudicial do projeto contribui para a eficiência na gestão fundiária, especialmente ao desburocratizar o processo e aliviar a carga sobre o Poder Judiciário. A perspectiva do direito fundiário pode ser explorada para compreender como o Gleba Legal se alinha com os princípios e normas dessa área. Sob o prisma de como o projeto contribui para a regularização fundiária, promovendo a segurança jurídica da posse e propriedade, além de avaliar seu impacto na resolução de conflitos relacionados a condomínios multitudinários.

Já sob a ótica de políticas públicas, o tema conecta-se com políticas de desenvolvimento rural. A investigação também está ancorada na teoria dos direitos fundamentais, explorando como o Gleba Legal contribui para a efetivação do direito à propriedade e sua função social. Isso envolveria examinar como o projeto promove a dignidade e cidadania dos pequenos produtores rurais ao reconhecer e regularizar suas propriedades. Uma abordagem sociológica, através dos atores envolvidos no

Projeto, é adotada para compreender as transformações sociais resultantes do Gleba Legal. Como o projeto impacta as relações sociais nos territórios rurais? Isso pode envolver uma análise das mudanças nas relações entre os condôminos, apaziguando conflitos.

Num cenário amplo, o Brasil, diante de elevadas desigualdades, efetivamente ainda não conseguiu se desvencilhar do chamado patrimonialismo e, mesmo adotando modelo capitalista, não logrou êxito em efetivamente democratizar o acesso ao capital. Sob esta perspectiva, uma adequada política pública de regularização fundiária guarda o potencial de representar o fator central através do qual as desigualdades regionais podem ser superadas ou mitigadas, impactando positivamente na variada gama de direitos fundamentais – aí incluídos preceitos como a sustentabilidade ambiental, o desenvolvimento social, o direito ao trabalho, o acesso a serviços públicos, a recuperação das mais-valias urbanas, dentre inúmeros outros.

Sob um aspecto geral, a melhoria da política pública de regularização fundiária rural vem diretamente atrelada à segurança jurídica, à garantia do patrimônio mínimo, melhoria da governança pública e gestão de terras (lembrando que eventual regularidade de imóveis poderá afetar imóveis públicos), proteção ambiental, garantia do direito fundamental à propriedade, ao trabalho, ao acesso à terra, facilitação da fiscalização tributária e reforma agrária, dentre variados outros benefícios sociais correlatos. Justamente pela ampla conexão situacional da regularidade fundiária com múltiplos aspectos sociais é que serão incomensuráveis determinados benefícios, ao menos do ponto de vista quantitativo.

Grande parcela das políticas públicas rurais brasileiras são voltadas à titulação imobiliária, tanto sob a forma de titulação originária de ocupantes quanto sob a forma de redistribuição justa de terras na forma de reforma agrária. Existem uma série de programas governamentais, frequentemente iniciados ou renovados, mas dificilmente consolidados com permanência e previsibilidade. O denominador comum de programas como Titula Brasil, Reforma Agrária, Regularização Fundiária, Sistema Nacional de Cadastro Rural, Cadastro Ambiental Rural, é a busca por regularidade de malha dominial, ora por meio de cadastros, ora por meio de registros – frequentemente confundindo “cadastro” e “registro”, causando inúmeros problemas de aplicabilidade técnica. A ideia do *security of tenure*, mais adiante explicada e extremamente favorecida por um sistema seguro e coerente de direitos reais imobiliários, vem sendo

cada vez mais valorizada internacionalmente e constitui ponto fulcral para redução da vulnerabilidade dos produtores rurais.

Algumas das surpresas que aguardam aqueles que estudam a temática dos imóveis rurais brasileiros são a falta de sistematização legal da matéria e a grande irregularidade dominial da malha imobiliária. Por conta das dimensões do Brasil, a matéria resguarda enorme potencial de incremento de melhorias nas mais diversas áreas políticas, sociais, jurídicas e administrativas do país. Algumas evidências científicas apontam para a incomensurabilidade econômica dos impactos da regularização dominial, mas, paralela e concomitantemente, a inequivocidade da extração de melhorias de toda ordem permeia quase toda abordagem doutrinária presente sobre a temática. Não se dispensa, assim, análise da doutrina existente sobre condições e possibilidades de regularização imobiliária rural brasileira, servindo como ponto de apoio para proposições acerca do conteúdo.

Segundo o economista Hernando de Soto (2000), é a regularização imobiliária que legaliza o tráfego de riqueza, formaliza o exercício de atividades econômicas e é demonstravelmente uma das principais diferenças entre os países desenvolvidos de primeiro mundo e os países emergentes. Os primeiros (aí inclusos os países chamados de “primeiro mundo”) tendem a possuir acervo imobiliário titularizado, identificado e transparente, enquanto os segundos carecem ainda de mecanismos eficientes para tanto, causando informalidade, prejuízos e, em casos mais graves, comprometimento de direitos fundamentais com favelização de áreas inteiras. A obra do economista, que será analisada em maiores detalhamentos no momento pertinente, consiste em ampla pesquisa de indicadores e confrontações de dados que demonstram que a titulação patrimonial é ponto crucial de sucesso de uma economia com base em capital – por mais que o próprio autor discorde do molde capitalista.

A pesquisa realizada demonstra historicamente o sistema brasileiro de instrumentalização e burocracia patrimonial, com origens nas sesmarias e na Lei de Terras, justificando muitos aspectos do desenvolvimento rural que levaram à concentração de terras e à persistente dificuldade de democratização do acesso ao registro público de propriedade. A exclusão causada pela dificuldade de acessar registros públicos foi constatada como derivada de falta de conhecimento, acesso técnico insuficiente, dificuldades burocráticas intrínsecas e morosidade sistêmica (judicial ou extrajudicial). Essas dificuldades geram uma cifra oculta de patrimônio

imobiliário, beneficiando agentes sem interesse na regularidade ambiental, fiscal ou dominial de seus imóveis.

Considerando as dimensões continentais brasileiras, a tese focou em determinados direcionamentos. Em termos de coerência legislativa, especialmente referente aos registros públicos sob competência da União, foram feitas referências a aspectos nacionais. No que se refere à implementação de práticas extrajudiciais, a análise foi centrada na experiência do Rio Grande do Sul, com ênfase no programa Gleba Legal de regularização imobiliária (e suas limitações, consequências judiciais e dados disponíveis pelo sistema correicional e jurisdicional) e no sistema Selo Digital de Fiscalização, que financia o Fundo Notarial e Registral, principal viabilizador de gratuidades cartorárias e que possui potencial de ser modelo para o resto do país. Além de todos os aspectos elencados, a pesquisa identificou que melhorias em instrumentos de política pública de regularização fundiária rural podem auxiliar no combate às desigualdades regionais.

Quanto à afirmação de que o Brasil não possui efetivamente uma política pública de regularização fundiária, a pesquisa apontou que não existe um instrumento legislativo unificado e coerente acerca da regularização fundiária rural. O Estatuto da Terra, apesar de avanços, não contemplou a extensão do problema da irregularidade fundiária e dominial rural no Brasil, resultando em um importante vácuo normativo e legislativo sobre o tema.

Em relação às escolhas dos Municípios, enquanto representativos de diferentes regiões do Rio Grande do Sul e compreendendo cada um como inseridos em determinados contextos regionais (abrangendo sul, centro e serra do Estado), algumas colocações específicas devem ser efetuadas.

Para Paraíso do Sul, situado na região central, a pesquisa sobre o Projeto Gleba Legal baseou-se na necessidade de compreender como a legislação vigente impacta as propriedades rurais e a economia local. Com um volume relevante de transmissões gratuitas de propriedade, muitas oriundas de partilhas de heranças, foi possível evidenciar como o Projeto Gleba Legal beneficia a regularização fundiária. O estudo explorou como a aplicação do projeto promove segurança jurídica nas transações de terra, contribuindo para o desenvolvimento econômico municipal. Empiricamente, a pesquisa investigou como a implementação do Projeto Gleba Legal impactou diretamente as propriedades rurais de Paraíso do Sul, considerando o perfil das

transações, a organização fundiária resultante e seu reflexo na economia local, além do peculiar baixo número de equipes de engenharia envolvidas.

Em Ipê, município da região da serra, o estudo do Projeto Gleba Legal se fundamentou na análise do impacto do projeto em transações onerosas de terras. Dados indicam um fluxo maior de transações dessa natureza, e a pesquisa ajudou a compreender como o Gleba Legal facilitou esse processo. Assim, foi possível investigar como as características específicas das transações de terras em Ipê se relacionam com a implementação do Projeto Gleba Legal. A coleta de dados junto ao Registro de Imóveis local indicou se houve aumento na formalização de transações e se a regularização fundiária impactou na diversificação das atividades econômicas locais.

Em Dom Pedrito, na região sul, a pesquisa sobre o Projeto Gleba Legal focou na análise do papel do projeto na regularização de propriedades rurais em uma área com menor número de propriedades rurais. A pesquisa explorou como a legislação existente impacta as características das propriedades e como o Gleba Legal pode contribuir considerando as particularidades regionais. Empiricamente, a pesquisa investigou como a implementação do Projeto Gleba Legal influenciou diretamente a dinâmica das transações de terras, analisando se houve aumento na formalização de transações.

A justificativa da presente pesquisa perpassa a experiência profissional que viemos desenvolvendo ao longo dos anos perante cartórios de notas, iniciada no Estado do Paraná – que não possuía política pública similar que possibilitasse fracionamento parcial de condomínios rurais por meio de escrituras declaratórias. À frente dos cartórios de Paraíso do Sul e de Ipê, os diferentes usos da mesma norma administrativa, ostentando aparentemente a mesma finalidade teórica, formam fatores dignos de investigação científica para compreensão do fenômeno – especialmente considerando a inserção dos municípios referidos em contextos regionais diversos. Não se cogita, por fim, uma idealização insular dos municípios: cada cidade não existe sozinha, mas sim inserida em determinado contexto territorial. Dom Pedrito, Município representativo da região Sul do Estado do Rio Grande do Sul, apesar de maior população, conta com número de imóveis e IDH muito similares aos dois primeiros Municípios. Considerando que o Projeto Gleba Legal envolve justamente a escrituração de imóveis já titulados, fica possibilitada análise científica comparativa.

Nossa experiência profissional à frente de cartórios extrajudiciais tem demonstrado o quão verdadeira é a máxima romana de que *condominium est mater rixarum* (“o condomínio é a mãe das rixas”). A situação condominial para bens imóveis possui conhecido histórico de conflitos, seja em meio urbano, seja em meio rural. São muito comuns, e com frequência extremamente conflitantes, as situações nas quais a propriedade de determinado imóvel é dividido entre múltiplos proprietários. Tal situação condominial poderá decorrer das mais variadas fontes, incluindo heranças ou simples compras conjuntas.

Durante o ano de 2017, nossa jornada profissional perante um tabelionato de notas começou no Estado do Paraná, estado da federação este que não possuía, à época, qualquer normativa no sentido de flexibilizar o complexo processo de divisão de um condomínio. A única maneira seria a chamada escritura de extinção de condomínio e divisão, que requer consenso de todos os proprietários para sua lavratura. Como qualquer escritura, sua existência não se basta para o fracionamento de uma propriedade: o processo será concluído, pois, com o registro do ato perante o cartório de registro de imóveis. Trata-se da realidade de vários estados da federação.

No ano de 2018, mudando os rumos de nossa jornada profissional, os trabalhos cartorários passaram a ser perante o tabelionato de notas de Paraíso do Sul, Município gaúcho da região central. Além da mudança de realidade territorial, o Estado do Rio Grande do Sul conta com histórica ferramenta de regularidade imobiliária rural chamada de Projeto Gleba Legal. Trata-se de uma norma administrativa elaborada pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, o qual permite uma flexibilização da Lei federal de divisão de imóveis, permitindo a divisão parcial de um imóvel rural em condomínio.

Mais recentemente, a partir de junho de 2023, passamos a trabalhar perante o cartório de notas do Município de Ipê, localizado na região da serra gaúcha. A utilização do Projeto Gleba Legal, inobstante constante e frutífera, apresenta características diferenciadas. Grande parte dos desmembramentos parciais imobiliários é destinada à circulação comercial dos imóveis por meio de vendas (ou atos preparatórios para a venda dos imóveis).

A pesquisa realizada na presente tese tem como objetivo geral compreender como a dinâmica de desenvolvimento, os condicionantes territoriais e as particularidades dos usos do território nos municípios de Paraíso do Sul, Ipê e Dom Pedrito condicionam a implementação e a aplicação do Projeto Gleba Legal. Busca-

se identificar os principais fatores que impactam esse processo e suas implicações para o desenvolvimento sustentável dessas localidades.

Para alcançar este objetivo geral, a pesquisa se pauta por uma série de objetivos específicos que foram delineados a partir das questões norteadoras estabelecidas. Primeiramente, visa-se investigar os marcos históricos e institucionais que deram origem ao Projeto Gleba Legal, contextualizando-o no cenário socioeconômico e legal do Brasil. A metodologia utilizada para este objetivo se baseia em uma revisão bibliográfica e análise documental de fontes normativas e documentos administrativos. Esta abordagem inclui a análise de documentos históricos, legislação pertinente, relatórios institucionais e artigos acadêmicos. A compreensão contextual será alcançada pela síntese das informações históricas e institucionais, identificando padrões em normativas sucessivas que contextualizam o Projeto Gleba Legal.

Como segundo objetivo específico, o estudo procura analisar as características do Projeto Gleba Legal que contribuem para sua compreensão e adoção por diferentes atores sociais e institucionais. Para tanto, a metodologia abrange uma análise documental, entrevistas semiestruturadas com equipes de engenharia e cartórios responsáveis, e a investigação junto a cooperativas rurais e sindicatos de trabalhadores que possuem conexão com os proprietários e com suas regularizações de imóveis. Esta abordagem permitirá identificar os elementos que facilitam a implementação do projeto e compreender as percepções sobre suas características.

A pesquisa também se propõe a avaliar como as características territoriais e os usos do território nos municípios de Paraíso do Sul, Ipê e Dom Pedrito influenciam a implementação e eficácia do Projeto Gleba Legal. Para abordar essa questão, será feita uma análise de dados territoriais utilizando dados públicos. A metodologia envolve a avaliação das variáveis territoriais e a identificação de correlações e impactos dessas características no contexto do projeto. Esta análise permitirá uma compreensão aprofundada das particularidades e complexidades envolvidas na aplicação do Projeto Gleba Legal em diferentes áreas geográficas.

Outro objetivo específico é investigar as características regionais que impactam os usos dos cartórios envolvidos no Projeto Gleba Legal. Para isso, a metodologia inclui uma análise documental das regulamentações normativas e procedimentais, registros, e entrevistas com os profissionais de engenharia e dos cartórios. A identificação dos padrões e práticas administrativas que condicionam o procedimento

do Projeto em cada uma das localidades selecionadas será essencial para compreender as variações na aplicação do Projeto Gleba Legal.

Finalmente, a pesquisa busca identificar quais razões preponderantes levam os usuários ao Projeto Gleba Legal, analisando suas motivações e os benefícios percebidos. A metodologia para este objetivo envolve a análise de dados demográficos disponíveis publicamente, entrevistas semiestruturadas com as equipes de engenharia e cartórios, e a observação dos preceitos normativos de observância obrigatória para desencadear o procedimento do Projeto Gleba Legal – incluindo as leis de cobranças de taxas. Esta abordagem permitirá verificar quando o Projeto funciona e quando ele fica impedido de se desenvolver.

Os roteiros utilizados para as entrevistas semiestruturadas constam do apêndice da tese, ao final. O segundo apêndice indica lista dos profissionais entrevistados, no ano de 2024.

A forma de abordagem adotada nesta pesquisa é predominantemente qualitativa, utilizando o método dialético que considera os fatos dentro de um contexto social mais amplo, onde as contradições se transcendem dando origem a novas contradições que requerem soluções. Esta perspectiva permite uma análise rigorosa e científica dos conceitos envolvidos na regularização fundiária rural. Em determinados momentos, serão realizadas considerações quantitativas em relação aos dados práticos, utilizando informações disponíveis nos órgãos públicos competentes. Em relação a determinados aspectos do Projeto Gleba Legal, foram efetuadas análises de documentos públicos – a exemplo do processo de criação e do eventual comportamento da norma perante o Tribunal de Justiça, conquanto tenha baixo grau de litigiosidade.

Dessa forma, a pesquisa procura oferecer uma análise detalhada e científica sobre a implementação do Projeto Gleba Legal, suas influências territoriais e regionais, e os impactos na regularização fundiária rural e no desenvolvimento sustentável dos municípios estudados.

Além desse primeiro capítulo introdutório, o segundo capítulo da tese explora os diálogos entre desenvolvimento regional e rural e os sistemas de controle e titulação de terras. Este trecho estabelece um quadro teórico-conceitual, abordando as múltiplas facetas do desenvolvimento rural, suas implicações para a organização territorial e a importância da regularização fundiária. A análise histórica das políticas de titulação de terras no Brasil, desde a Lei de Terras até as normas contemporâneas,

permite compreender a evolução e os desafios enfrentados na tentativa de democratizar o acesso à terra e promover a segurança jurídica. A discussão enfatiza como essas políticas influenciam a estrutura fundiária e as dinâmicas socioeconômicas no meio rural, destacando a inter-relação entre desenvolvimento e regularização de propriedades.

O terceiro capítulo aborda o conceito de posse e propriedade, apresentando o Projeto Gleba Legal como um instrumento de regularização fundiária. Neste capítulo, são examinadas as diversas formas de regularização, com destaque para a posse como alternativa ao modelo tradicional de titularização. A exploração aqui inclui a diferenciação entre cadastros e registros, bem como a relevância de sistemas de titulação para proteção de direitos e para o desenvolvimento sustentável. As problemáticas associadas a condomínios rurais e o papel da regularização para a harmonização entre interesses públicos e privados são também explorados, destacando novos caminhos para a política fundiária brasileira.

Ao quarto capítulo são examinados os fundamentos para a abordagem de políticas públicas extrajudiciais de regularização fundiária. Concentra-se, aqui, na análise do processo de formulação dessas políticas, enfatizando o papel do Poder Judiciário e, especialmente, o impacto do Projeto Gleba Legal como iniciativa de regularização fundiária. São discutidas as condições sob as quais o Poder Judiciário pode contribuir para políticas públicas dessa natureza, explorando a capacidade de harmonização entre normas federais e estaduais no contexto da regularização rural. O capítulo também investiga a falta de uma política pública nacionalmente coerente e unificada para a regularização fundiária rural e como o Projeto Gleba Legal propõe uma alternativa extrajudicial inovadora. Por fim, é explorado o papel de órgãos como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 769, fornecendo uma visão sistêmica das políticas públicas fundiárias no Brasil.

O capítulo quinto examina o histórico, o fluxo e os principais atores envolvidos no Projeto Gleba Legal. Esse capítulo fornece uma análise mais aprofundada da criação, desenvolvimento e implementação do projeto, abordando o contexto histórico e normativo que o sustenta. A natureza jurídica e o fluxo operacional do Projeto Gleba Legal são desvendados, detalhando-se as funções dos Tabelionatos de Notas, Registros de Imóveis e equipes de engenharia. A estrutura do capítulo também inclui

uma análise sobre a Fração Mínima de Parcelamento (FMP) e a contribuição dos diversos atores para a execução do projeto.

No sexto e último capítulo, em continuação do estudado, apresenta uma análise comparativa da aplicação do Projeto Gleba Legal nas diferentes regiões do Rio Grande do Sul, especificamente nos municípios de Paraíso do Sul, Ipê e Dom Pedrito. Para cada município, são descritas as condições territoriais e os desafios específicos enfrentados, evidenciando como o projeto se adapta a essas particularidades. A aplicação do Projeto Gleba Legal nos municípios estudados é analisada de forma comparativa, revelando as especificidades regionais e os desafios enfrentados em cada localidade. A análise empírica é enriquecida pela coleta de dados junto aos Registros de Imóveis e entrevistas com os principais atores envolvidos, permitindo uma avaliação abrangente dos impactos do Projeto Gleba Legal na organização fundiária e na economia local.

Por fim, a conclusão sintetiza os principais achados da pesquisa, avaliando a relevância e a eficácia do Projeto Gleba Legal como instrumento de regularização fundiária rural e seu papel na promoção do desenvolvimento sustentável nas localidades estudadas. As conclusões tecidas destacam os processos e práticas verificadas em cada uma das regiões, as percepções de cada profissional responsável, e a eficácia do projeto em diferentes contextos territoriais do Estado do Rio Grande do Sul.

2 DIÁLOGOS ENTRE O DESENVOLVIMENTO REGIONAL E RURAL E OS SISTEMAS DE CONTROLE E DE TITULAÇÃO DE TERRAS

Como ponto de partida, são cabíveis considerações sobre a maneira que o desenvolvimento rural está relacionado à regularização de domínio e de cadastro das propriedades. As palavras desenvolvimento e regularização imobiliária são polissêmicas, comportando diversas análises de significado e de alcance. Enquanto o desenvolvimento pode ser encarado como um conjunto de processos que levam a implementações de mudanças culturais, econômicas, sociais e de qualidade de vida nos mais diversos aspectos, regularização imobiliária pode ser vista como um conjunto de medidas sociais e jurídicas tendentes a identificar e a legalizar a ocupação dos imóveis.

O elo entre a regularização imobiliária e o desenvolvimento é uma matéria extremamente complexa. A doutrina que aponta a existência da conexão entre um aspecto e outro da sociedade humana enfrenta dificuldades de ordens qualitativas e quantitativas, chegando a concluir pela incomensurabilidade da melhoria do cenário social e de desenvolvimento de acordo com a maior regularização da malha imobiliária.

O desequilíbrio regional é elemento histórico continuamente caracterizador do Brasil como um todo, e tal assimetria é refletida socialmente sob variadas formas de desigualdade – sendo que tal desigualdade possui reflexo expresso na formação de cada local. Nos dizeres de Paulo Roberto Haddad:

> No caso brasileiro, especificamente neste século, os antagonismos econômicos provocados pelas disparidades regionais de desenvolvimento constituíram a principal base potencial para impulsionar conflitos e tensões entre interesses políticos regionais. Embora os diferentes ciclos econômicos ocorridos nos últimos 50 anos possam ter exacerbado esses conflitos e tensões durante as suas fases de expansão e de contração através da absorção diferenciada entre as regiões dos seus custos ou benefícios, a questão dos desequilíbrios regionais de desenvolvimento apresenta- -se como um fenômeno estrutural e recorrente a alimentar esses possíveis antagonismos no médio e no longo prazo (Haddad, 1993, p.256).

O embasamento teórico a seguir exposto buscará um diálogo entre os múltiplos e complexos fatores que envolvem a titulação imobiliária, a organização territorial e o desenvolvimento. Em uma síntese daquilo que se pretende demonstrar, o cerne do desenvolvimento rural emerge de teorias embasadas em evidências empíricas, destacando sua complexidade enraizada em tradições históricas. Esse processo

abrange desde relações globais até níveis regionais e locais, envolvendo uma variedade de atividades como gestão de paisagens, conservação da natureza, agroturismo e produção de produtos regionais de qualidade. Tais atividades contribuem para a coesão social e práticas interconectadas na comunidade rural.

O desenvolvimento rural é impulsionado por diversas heurísticas, como resposta à pressão sobre a agricultura, interesses das famílias agrícolas, estratégias construídas pelos domicílios rurais e processo autônomo da população rural. Este processo implica uma mudança de propriedades rurais especializadas para empreendimentos multifuncionais, exigindo novas teorias que reflitam as mudanças nas redes, práticas e identidades. No entanto, as normas reguladoras muitas vezes empurram os proprietários rurais para a ilegalidade, ressaltando a necessidade de garantir o direito de propriedade.

Em relação à discussão sobre processos sociais no meio rural, embora existam estudos e produções científicas que abordem os desafios enfrentados pelos pequenos produtores rurais, verifica-se uma lacuna na literatura no que tange a pesquisas mais abrangentes que analisem a relação entre esses problemas sociais e o processo de regularização dos imóveis rurais. A literatura existente tende a focar predominantemente nos aspectos econômicos e produtivos do desenvolvimento rural, relegando a um segundo plano a análise das implicações sociais e jurídicas da regularização fundiária. Estudos que integrem essas duas dimensões podem proporcionar uma compreensão mais profunda e articulada dos desafios enfrentados pelos produtores, além de subsidiar a formulação de políticas públicas mais eficazes e direcionadas.

2.1 Qual desenvolvimento rural?

Para Ploeg *et al.* (2000), o núcleo duro daquilo que constitui a essência do desenvolvimento rural surgirá de uma teoria que tenha bases empíricas. O autor enfatiza que o desenvolvimento rural é um processo de múltiplos níveis e profundamente enraizado em tradições históricas. Envolve respostas ao paradigma anterior de modernização e abrange vários níveis, desde as inter-relações globais entre agricultura e sociedade até níveis regionais e locais.

O desenvolvimento rural assume diversas formas, incluindo gestão de paisagens, conservação da natureza, agroturismo, agricultura orgânica e produção de produtos

regionais de alta qualidade. Tais atividades multifacetadas contribuem para a coesão social e práticas interconectadas dentro da comunidade rural. O desenvolvimento rural representa uma mudança de paradigma, em que fazendas anteriormente especializadas se transformam em empreendimentos multifuncionais, e tal mudança exige o desenvolvimento de novas teorias que reflitam as redes em evolução, práticas e identidades.

Outro aspecto importante, retratado por Ploeg *et al.* (2000), é acerca das heurísticas do desenvolvimento rural. Para o autor, o desenvolvimento rural poderá ser visto (a) como uma resposta à pressão sobre a agricultura e à necessidade de mobilizar novas fontes de renda e métodos inovadores para combater os custos crescentes; (b) como o interesse próprio das famílias agrícolas, representando uma saída das limitações e falta de perspectivas inerentes ao paradigma de modernização; (c) como uma série de estratégias construídas ativamente pelos domicílios rurais para aumentar o conjunto de ativos de subsistência à sua disposição; (d) e como um processo autônomo e impulsionado pela população rural, embora intervenções e programas de políticas estejam começando a fortalecê-lo.

O desenvolvimento rural, sumarizando as ideias de Ploeg *et al.* (2000), é plural e multifacetado. Entretanto, como se mencionou, muitas das normas que regulamentam a existência legal de imóveis rurais insistem em empurrar os proprietários para a ilegalidade. Assim como uma multiplicidade de fatores de desenvolvimento rural podem ser consideradas, tão múltiplas também serão as formas de ilegalidade a serem observadas na prática. A presente pesquisa, entretanto, busca focalizar na forma mais comum relacionada à atividade de cartórios, enquanto garantidora do regular direito de propriedade (com suas consequências típicas, tais como proteção de titulação aos proprietários rurais).

Na visão de Cidonea Machado Deponti (2010), o desenvolvimento rural é entendido como um processo não limitado ao crescimento econômico e que não deve esgotar os recursos rurais e naturais. Esse equilíbrio é essencial para evitar a deterioração dos próprios ecossistemas e garantir a sustentabilidade do desenvolvimento. A autora ressalta que o desequilíbrio ecológico e a desvalorização do que é local impedem o desenvolvimento sustentável e afeta diretamente a produção e a subsistência da humanidade. Esta ideia insere o desenvolvimento rural, nesta linha, dentro de uma esfera ampla de aspectos.

> O desenvolvimento rural também está relacionado com a reconfiguração dos recursos rurais: terra, trabalho, natureza, animais, plantas, redes, mercados, relações entre rural e urbano, todos devendo ser reformados e recombinados. O novo paradigma de desenvolvimento rural deve ajudar a clarear como novos recursos-base são criados, como os irrelevantes tornam-se valorizados e como combiná-los com outros recursos. Há uma emergência de regras orientadas para novas necessidades, perspectivas e interesses. O desenvolvimento rural deve reconsiderar as múltiplas e heterogêneas realidades. Esse processo não é apenas sobre coisas novas, sendo um elemento decisivo e par titular à combinação do velho com o novo (Deponti, 2010, p. 55).

Ricardo Abramovay, grande estudioso da temática do desenvolvimento rural, já em 1990 narrava a insuficiência dos estudos acerca dos processos sociais no meio agrário pois os laços familiares da base da agricultura ou estavam apagados, ou eram vistos como transitórios até mesmo pelos teóricos do marxismo. Ensina que não são poucos os problemas dos pequenos produtores, que são explorados e dominados e expostos a grandes vulnerabilidades (Abramovay, 1990).

Ademais, a ciência do desenvolvimento rural aponta para uma superação dos paradigmas estritos das décadas passadas. O desenvolvimento rural deve ser visto sobre um olhar multifacetado, que não se encerra no embate entre pequena e larga escala de produtividade da terra. Segundo Sérgio Schneider:

> Primeiro, os estudiosos parecem concordar que a usual redução do espaço rural às atividades agropecuárias perdeu sentido na atualidade, colocando-se o desafio de pensar as interfaces e os atributos que caracterizam o espaço e seu conteúdo como um todo. Segundo, há um relativo consenso sobre a dimensão multidimensional da sustentabilidade do desenvolvimento, assim como em relação ao papel da agricultura familiar e das formas heterogêneas de sua inserção na dinâmica da economia capitalista. Terceiro, mesmo que de forma difusa, as abordagens parecem concordar que no Brasil o foco das ações do desenvolvimento rural deve ser o combate à pobreza e às múltiplas vulnerabilidades das populações rurais (Schneider, 2010, p.528).

Em outras palavras, para o autor, a concepção tradicional de que o espaço rural se limita às atividades agropecuárias não se aplica mais, e é necessário repensar como definimos o espaço rural, somado ao fato de que existe acordo sobre a complexidade da sustentabilidade do desenvolvimento, e reconhece-se o papel da agricultura familiar na economia capitalista. No Brasil, o desenvolvimento rural deve se concentrar no combate à pobreza e às vulnerabilidades das populações rurais.

Na mesma linha, mas em correlação com o urbano, Cidonea Machado Deponti e Tanise Dias Freitas defendem que as novas ruralidades vão além do agrícola e têm relações significativas com o espaço urbano. Essa perspectiva desafia a visão

tradicional de uma divisão rígida entre rural e urbano, enfatizando a necessidade de compreender o desenvolvimento das regiões rurais de forma mais abrangente, considerando fatores diversos, como a interação social, instituições locais e a relação entre sistemas sociais e ecossistemas (Deponti, Freitas, 2020).

Para além da interação entre campo e urbano, as autoras exploram a interligação entre os conceitos de território e região, realçando a complexidade inerente à dinâmica local. Segundo as autoras, tais regiões são vistas como espaços onde as causas se acumulam, refletindo a historicidade desses locais e as interações entre o homem e seu território. Além disso, três abordagens distintas para o território são mencionadas: (a) a perspectiva jurídico-política, que enfoca as relações de poder; (b) a abordagem culturalista, que se baseia em aspectos de identidade e representações; e (c) uma vertente relacionada aos fatores econômicos, como vantagens locacionais e inovações tecnológicas (Deponti, Freitas, 2020).

As autoras também apresentam o conceito de região como mais abrangente do que o de território, englobando várias dimensões socioespaciais. O desenvolvimento regional é discutido como um processo de mudança estrutural que combina dimensões espaciais, sociais e individuais. A compreensão do desenvolvimento territorial, em particular, ganhou destaque na América Latina nos anos 1990, com um foco significativo nas regiões rurais. Destaca-se a importância das instituições, que desempenham um papel fundamental na regulação das dinâmicas territoriais e no desenvolvimento das regiões.

Deponti e Freitas (2020) ainda introduzem a ideia de que diferentes territórios reagem de maneira distinta a estímulos externos, salientando a necessidade de levar em consideração as instituições e as configurações específicas de cada região. O texto oferece uma perspectiva abrangente que abarca teorias e conceitos relevantes para compreender as complexas interações entre território, região e desenvolvimento, enfatizando a importância da análise multifacetada desses temas em um contexto regional. Por exemplo, quando citam-se os Municípios de Ipê e de Paraíso do Sul, deve-se ter em mente que o primeiro conta com extensão de 599,032 km² enquanto o segundo tem 337,534km².

A autora Mariana Barbosa de Souza propõe considerar o território como fonte não formal do Direito, atuando como agente construtivo social. O sistema de cartórios brasileiro apresenta grande capilaridade no território nacional e, consequentemente, grande proximidade com o cidadão. Como se verá, este é um fator pelo qual o Projeto

Gleba Legal, na esfera notarial, encontra facilidade de percurso de todo seu fluxo de etapas. Tal análise, numa perspectiva multifatorial, revela que será a partir das relações travadas nos espaços que determinadas questões reclamam soluções próprias e que sejam adaptáveis. Nos dizeres da autora:

> Isso propõe para o Direito uma nova visão acerca das fontes tradicionalmente aceitas na prática jurídica: leis, costumes, jurisprudência, doutrina. Propor-se o território enquanto fonte não-formal do Direito serviu para pensar a construção social da norma municipal que regulamenta os condomínios horizontais fechados nos municípios examinados (Souza, 2019, p. 263).

O conceito de território como fonte não formal do direito, conforme apresentado pela autora, é aplicável na compreensão da implementação das normas de regularização fundiária. A autora enfatiza que o território, entendido como espaço apropriado pela sociedade, possui características específicas que influenciam a aplicação e a efetividade das normas jurídicas. Dessa forma, a particularidade territorial deve ser um fator central na formulação e na execução das políticas públicas de regularização dos imóveis rurais.

A readaptação das normas de regularização fundiária às especificidades territoriais implica considerar variáveis como a história de ocupação do solo, as práticas culturais locais e as estruturas econômicas predominantes. Por exemplo, em regiões onde a posse informal da terra é uma prática historicamente consolidada, as estratégias de regularização precisam ser flexíveis e adaptativas, incorporando mecanismos de reconhecimento das formas tradicionais de uso e posse da terra. Essa abordagem permite que as políticas públicas sejam mais efetivas e justas, atendendo às reais necessidades da população local.

A implementação das normas de regularização fundiária deve também considerar as dinâmicas sociais e econômicas do território. Em sua pesquisa, Souza (2019) demonstra que a normatização não pode ser vista como um processo homogêneo, mas sim como uma construção social que envolve múltiplos atores com interesses diversos. Assim, a participação ativa das comunidades locais no processo de regularização é fundamental para garantir que as soluções propostas sejam sustentáveis e equitativas. Essa participação pode ser facilitada por meio de consultas públicas, audiências e outras formas de engajamento comunitário.

Além disso, a flexibilidade na aplicação das normas é necessária para lidar com as diversas realidades encontradas no território brasileiro. A diversidade geográfica e socioeconômica do país exige que as políticas de regularização fundiária sejam

capazes de se adaptar a diferentes contextos. A uniformidade normativa, sem a devida consideração das especificidades locais, pode resultar em ineficácia e injustiça, perpetuando desigualdades e excluindo grupos vulneráveis do acesso à regularização.

A análise das particularidades territoriais envolve a identificação e o enfrentamento das barreiras estruturais que impedem a efetiva implementação das normas. Isso inclui a burocracia excessiva, a falta de acesso a serviços técnicos e a resistência de grupos privilegiados que se beneficiam da irregularidade fundiária. Abordar essas barreiras requer uma abordagem integrada que combine esforços legislativos, administrativos e sociais para promover uma regularização fundiária inclusiva e eficiente.

Essa abordagem territorial e participativa contrasta com as limitações estruturais herdadas de um passado colonial. A modernização da economia brasileira, especialmente no campo, não resultou em mudanças significativas devido a essas limitações. A manutenção de padrões primitivos de exploração agrícola, caracterizada pela concentração fundiária e pela superexploração da mão-de-obra, reflete as dificuldades históricas em promover uma modernização inclusiva e equitativa no campo brasileiro. Essas limitações estruturais têm implicações para a regularização fundiária enquanto forma de distribuição da propriedade, pois perpetuam desigualdades e dificultam a implementação de políticas que promovam a justiça social e a sustentabilidade.

A conexão entre as particularidades territoriais e as limitações estruturais da modernização do campo evidencia a necessidade de uma abordagem integrada para a regularização fundiária. Enquanto Mariana Barbosa de Souza enfatiza a adaptação das normas jurídicas às realidades locais, Nakatani, Faleiros e Vargas (2012) destacam como as barreiras históricas e estruturais continuam a influenciar negativamente o desenvolvimento rural. A combinação dessas perspectivas permite uma compreensão mais profunda dos desafios enfrentados na regularização fundiária e na modernização do campo, sugerindo que soluções efetivas devem abordar tanto as especificidades territoriais quanto as limitações históricas e estruturais.

As particularidades territoriais e a consideração das limitações estruturais da modernização são componentes do cenário maior necessário para desenvolver políticas de regularização fundiária. A abordagem proposta por Souza (2019), combinada com a crítica de Nakatani, Faleiros e Vargas (2012) às limitações históricas, oferecem um quadro abrangente para entender e enfrentar os desafios da

regularização fundiária no Brasil. Os reflexos na mão-de-obra, entretanto, não necessariamente acompanham a modernização das técnicas empregadas. Para Nakatani, Faleiros e Vargas (2012), a modernização da economia brasileira não resultou em alterações significativas no campo devido às limitações estruturais herdados de um passado colonial marcado pela heterogeneidade. Esse subdesenvolvimento histórico manteve a acumulação primitiva, refletindo-se na persistência de relações de superexploração da mão-de-obra agrícola, caracterizadas por salários subumanos e técnicas agrícolas ultrapassadas. Enquanto a industrialização, mesmo limitada, promoveu mudanças estruturais significativas no Centro e no Sul, como urbanização e aumento do assalariamento, a agricultura continuou a se expandir extensivamente, mantendo padrões primitivos de exploração, viabilizando um modelo de capitalismo baseado em baixos custos de reprodução da força de trabalho (Nakatani, Faleiros e Vargas, 2012).

Entre as perspectivas de Nakatani, Faleiros e Vargas (2012) e Elias (2012) há uma transição que destaca a evolução das práticas agrícolas e suas implicações socioeconômicas no desenvolvimento rural. Enquanto Nakatani, Faleiros e Vargas (2012) apontam para a persistência de métodos arcaicos e a superexploração da mão-de-obra como consequências de uma modernização econômica não plenamente realizada, Elias (2012) destaca a transformação do espaço agrário impulsionada pela introdução de tecnologias avançadas e a reconfiguração do capital. Esta fase intermédia é marcada por uma tensão entre a inércia de estruturas tradicionais e o ímpeto de inovações técnicas que buscam superar limitações históricas. Alcione Talaska (2015), em sua análise da legislação agrária e das transformações no campo brasileiro, ilustra como a estrutura fundiária e as políticas públicas podem tanto perpetuar quanto alterar essas dinâmicas. A legislação, ao normatizar o uso da terra e promover a regularização fundiária, tem o potencial de mediar essa transição, garantindo que a modernização técnica não apenas aumente a eficiência produtiva, mas também promova justiça social e sustentabilidade ambiental.

No entanto, para que as inovações técnicas traduzam-se em um desenvolvimento rural inclusivo e sustentável, é necessário que estas sejam acompanhadas por políticas que assegurem a distribuição equitativa dos seus benefícios. O ensinamento de Talaska (2015) sobre a importância da função social da terra ressalta que a modernização não deve se dar à custa da exclusão ou da degradação ambiental. Assim, a transição para uma agricultura mais racionalizada e

tecnologicamente avançada, conforme discutido por Elias, deve também considerar a necessidade de reformas agrárias e de políticas de desenvolvimento rural que fomentem não apenas a eficiência produtiva, mas também a equidade social e a conservação ambiental. Este equilíbrio entre progresso tecnológico e justiça social é fundamental para superar os desafios históricos do campo brasileiro e alcançar um desenvolvimento rural verdadeiramente sustentável e inclusivo.

Lembrando que Elias (2012), abordando justamente a transformação do espaço agrário por conta da evolução dos sistemas técnicos agrícolas e à territorialização do capital monopolista, ensina que as mudanças resultam em uma maior racionalização do espaço agrário, com aumento das densidades técnica e normativa, substituindo o meio natural pelo meio técnico e pelo meio técnico-científico-informacional. Tudo será impulsionado por sistemas como eletrificação rural, armazenagem e telecomunicações, além da substituição de culturas alimentares por commodities, levando à concentração fundiária e à reorganização do mercado de terras. A interação entre a agropecuária e a indústria, característica do agronegócio, leva ao desenvolvimento de ramos industriais associados, como fornecedores de insumos agrícolas e processamento de produtos agropecuários. Muitas atividades no campo são agora industriais, levando a uma reorganização do território e das relações entre campo e cidade.

Diante do cenário até aqui exposto, uma das pautas que inegavelmente devem ser debatidas é a da reforma agrária – e, mais importante, uma explicação de como tal reforma deve ser feita, quem devem ser seus beneficiários e quais instrumentos serão utilizados. Muitas vezes, as direções apontadas apenas formam cadastros de posseiros, o que, como se viu de modo inicial, é insuficiente para garantia legal de segurança jurídica

Paulo Nakatani, Faleiros, Vargas (2012), em conclusões de seu trabalho sobre histórico e barreiras da reforma agrária, menciona que a ausência de perspectivas de mudanças no modelo econômico é agravada pelos limites fiscais e estruturais da economia brasileira, exigindo cada vez mais superávits através da exportação de commodities em grande escala, principalmente ligadas à produção de biocombustíveis em latifúndios. Isso é exacerbado pela elevação abrupta do preço da terra, dificultando ainda mais a reforma agrária, enquanto a influência política da bancada ruralista se reflete na aprovação de leis como o novo Código Florestal, que favorece desmatamentos. A falta de mobilização da maior parte da população

brasileira, com apenas 15,6% trabalhando na agricultura e 11% na zona rural, junto com a baixa mobilização política sobre a questão agrária, apesar de iniciativas como o MST e a Via Campesina, torna desafiadora a universalização da bandeira da reforma agrária. Segundo Nakatani, Faleiros, Vargas (2012, p.231):

> Enfim, o governo e a sociedade brasileira, nos quadros da mundialização financeira, tem feito uma escolha muito clara, na qual não existe espaço para uma reforma na propriedade da terra. Evidentemente, a ideia de reforma agrária suscita várias interpretações, às quais não é o caso de discutirmos aqui. Porém, quando utilizamos este termo nos referimos, grosso modo, a uma política de redistribuição da propriedade fundiária em favor das pequenas e médias propriedades, o que passa, necessariamente, por uma política fiscal mais rígida com os grandes latifúndios, principalmente os improdutivos, por uma política de incentivos e subsídios, por uma política educacional e pela concessão de crédito de longo prazo a taxas factíveis. Este, definitivamente, não tem sido o caminho adotado. O governo não quis sequer, por exemplo, alterar os parâmetros referenciais de mensuração do grau de utilização (GU) e do Grau de Eficiência das Explorações (GEE), que ainda têm como base os dados da agropecuária brasileira de 1975.

Um passo importante de ser enfrentado toca no direito de propriedade. A reforma agrária focalizada na propriedade desempenha um papel central na busca por uma harmonização entre a propriedade da terra e o desenvolvimento rural. Ao promover a efetiva distribuição da terra favorecendo as pequenas e médias propriedades, essa reforma não apenas democratiza o acesso à terra, mas também estimula a produção agrícola em áreas historicamente negligenciadas. Uma distribuição mais equitativa da terra aumenta a participação dos pequenos agricultores no mercado e igualmente fomenta a diversificação da produção, impulsionando a economia rural como um todo. Além disso, ao garantir o acesso à terra para grupos familiares, a reforma agrária contribui para a redução das desigualdades sociais e promove o desenvolvimento humano e econômico sustentável das regiões rurais, fortalecendo a segurança alimentar e a resiliência frente aos desafios ambientais e econômicos. Dessa forma, uma reforma agrária bem-sucedida é central para criar um ambiente propício ao desenvolvimento rural equitativo e sustentável.

Dentre algumas das principais conclusões de Sérgio Schneider (2007), possível destacar que o desenvolvimento rural no Brasil é um campo de estudo amplo e diversificado, cujas abordagens são influenciadas por variadas percepções e pontos de vista. Isso implica que não há uma única maneira de entender ou abordar o tema, mas sim um conjunto de perspectivas que contribuem para um entendimento mais rico e complexo do desenvolvimento rural. O autor enfatiza a importância de

reconhecer essa diversidade de abordagens, indicando que nenhuma delas é capaz de abarcar completamente todas as nuances do desenvolvimento rural no país. Além disso, a análise do autor sugere que essas múltiplas abordagens são fundamentais para a construção de um conhecimento mais aprofundado sobre o desenvolvimento rural, uma vez que oferecem diferentes lentes através das quais os desafios e oportunidades no campo podem ser examinados. Isso destaca a importância de um diálogo contínuo entre as diferentes perspectivas, a fim de enriquecer o debate e a formulação de políticas nessa área.

A transição do desenvolvimento rural para uma análise mais aprofundada do território e seu papel nos estudos de desenvolvimento revela nuances importantes. O Projeto Gleba Legal, ao focar na regularização de condomínios rurais, traz uma contribuição valiosa, embora limitada, para o cenário mais amplo da regularização imobiliária. Sua abordagem extrajudicial simplifica processos para proprietários já titulados, mas, ao mesmo tempo, destaca a necessidade de estratégias mais abrangentes para enfrentar os desafios da regularização fundiária em sua totalidade.

Além disso, a eficácia limitada do Projeto Gleba Legal em abordar todas as questões de propriedade rural sugere a necessidade de um espectro mais amplo de políticas e programas. Enquanto o Projeto facilita a regularização em casos específicos, a complexidade das questões fundiárias rurais, especialmente em áreas sem títulos claros ou em situações de posse informal, requer uma abordagem multifacetada. Tal abordagem deve incorporar tanto a regularização de títulos existentes quanto a solução de conflitos de terras e a promoção de uma gestão territorial sustentável, ressaltando a importância de políticas públicas inclusivas e integradas para o desenvolvimento rural.

A transição das diversas facetas do desenvolvimento rural para a discussão teórica sobre o território e sua influência nos estudos de desenvolvimento rural marca um ponto crucial na compreensão da complexidade das dinâmicas rurais. Essa progressão reflete a necessidade de enxergar além das práticas agrícolas, reconhecendo o território como um elemento ativo no desenvolvimento. A análise teórica do território revela como a interação entre espaço e sociedade molda as estratégias de desenvolvimento, sublinhando a importância de abordagens integradas que considerem tanto as dimensões físicas quanto as relações sociais inerentes ao espaço rural.

Ainda, considerando o defendido por Doege e Etges (2021), há que se mencionar que a diversificação pode ser usada como estratégia de fortalecimento territorial. A integração de práticas agrícolas diversificadas, apoiadas por uma educação técnica sólida, como exemplificado pela Escola Família Agrícola de Santa Cruz do Sul, destaca o potencial de transformação que a agricultura familiar possui no fortalecimento das comunidades rurais. Essa abordagem não apenas contribui para a sustentabilidade e a resiliência dos territórios rurais, mas também prepara o terreno para uma discussão aprofundada sobre a regularização fundiária e seu impacto no desenvolvimento territorial.

Amaral (2021) aborda a fundamental importância do registro imobiliário para a segurança jurídica e o crescimento econômico. A autora argumenta que um sistema de registro eficiente é crucial para garantir a confiança nas transações imobiliárias, o que, por sua vez, estimula investimentos e contribui para o desenvolvimento econômico, destacando que a clareza e a confiabilidade dos registros imobiliários fornecem uma base sólida para o mercado de propriedades, reduzindo disputas e incentivando a circulação de bens. O sistema registral opera, como se verá adiante, verdadeira interação entre direito, economia e desenvolvimento.

2.2 Considerações teóricas acerca do território e sua presença nos estudos do desenvolvimento rural

Para os teóricos do direito, o território tende a ser visto como um elemento constitutivo da noção de Estado, o que não é um equívoco, mas é flagrantemente insuficiente para uma análise conjunta das complexas interações entre políticas públicas, desenvolvimento e território. Milton Santos (2006), em sua obra sobre a natureza do espaço, discute a racionalização do espaço geográfico no contexto da globalização e das transformações tecnológicas, econômicas e sociais. Destacam-se três questões: a visão do espaço como um conjunto de sistemas de objetos e ações; a relação entre ações globais "desterritorializadas" e normas locais; e a coexistência da razão global e local. O espaço geográfico é visto como um conjunto de sistemas de objetos e ações, moldado ao longo do tempo pelas variações nas naturezas desses elementos. A técnica desempenhará um papel crucial, criando uma ordem técnica que sustenta ações globalizadas e influencia novas relações entre espaço e tempo.

O autor destaca a importância das ações globais[2], muitas vezes desvinculadas de territórios específicos, na definição das normas para o uso de objetos localizados. No entanto, localmente, o território é uma norma para a realização de ações. A análise de Milton Santos conclui com a ideia de que não existe um espaço global homogêneo, mas espaços da globalização. O texto ressalta a importância das normas locais e do território como mediadores entre a ordem global e as realidades locais, destacando as diferentes lógicas de razão global e local que coexistem dialeticamente em cada lugar.

Nessa lógica, o Projeto Gleba Legal apresenta-se como norma geral administrativa para o Estado do Rio Grande do Sul, mas dotado de diferentes práticas (o que poderia ser referenciado, do ponto de vista do serviço público específico prestado em cada Município, como aspectos análogos à discricionariedade referida por Gabriela Lotta. Como adiante se verá, a pesquisa busca compreender, dentro de cada realidade local, a lógica de aplicação do Projeto enquanto política pública de combate aos condomínios rurais de fato (Lotta, 2019).

Outra abordagem que merece destaque é referente às relações de poder (ainda que sob a forma de conhecimento técnico) que poderão ser verificadas no binômio norma e território. No contexto apresentado por Souza {2019), observamos uma análise perspicaz sobre a evolução do papel do Estado na produção normativa, influenciada de maneira expressiva pela era da globalização. A autora destaca a emergência de novos agentes normativos, como as organizações sociais, deslocando o monopólio estatal nesse cenário. Ao explorar a complexidade do território, Mariana ressalta não apenas sua dimensão geográfica, mas também a intrincada teia de relações de poder que o molda. Essa perspectiva, alinhada com as ideias de Milton Santos, concebe o espaço como um conjunto dinâmico de sistemas de objetos e ações, atribuindo relevância especial às técnicas que moldam sua estrutura.

Ao aprofundar-se na interrelação entre normas e território, a autora realça a necessidade de compreender a dinâmica social, as complexidades econômicas e a implementação de políticas públicas em diferentes contextos geográficos. Destaca-se

---

[2] A globalização é abordada aqui pelo autor como um processo complexo, onde empresas gigantes buscam eficiência global, mas a ação dessas empresas cria desordens locais. A competição global, impulsionada pela busca de mais-valia, é vista como um motor implacável de reorganizações sociais, econômicas e geográficas. A discussão sobre redes destaca sua natureza mista, incluindo materialidade e ação. As redes globais, especialmente as tecnológicas, conectam pontos distantes, enquanto as redes locais facilitam o trabalho direto e a cooperação.

ainda a interpretação singular de Souza (2019) sobre a natureza do espaço, onde o mesmo é concebido como uma resultante contínua das ações humanas, com suas técnicas e instrumentos moldando não apenas o ambiente físico, mas também as relações sociais e culturais. Esse enfoque multidimensional ressoa ao longo do texto, proporcionando uma visão holística da produção do espaço geográfico.

Na ótica de Souza (2019), a abordagem econômica, política e cultural ganha destaque, trazendo à tona a diversidade de perspectivas sobre o espaço geográfico. Essa visão integrada destaca as desigualdades, os processos distintos e as articulações entre diferentes unidades produtivas e setores. A autora reforça a natureza em constante transformação do espaço, moldado por interações sociais e influências multiescalares, consolidando assim uma compreensão dinâmica e multifacetada desse fenômeno complexo.

Para Rogério L.L. Silveira e Elia D. Hammes (2023), o território pode ser visto como um ambiente vivo, influenciado pela construção de identidade, processos históricos, configurações políticas e relações sociais específicas, destacando-se a ideia de considerar o território não apenas como um espaço físico, mas como norma, influenciando e sendo influenciado por ações sociais. A diversidade de atores no território resulta em ações variadas, determinando arranjos singulares em diferentes lugares.

Os autores ressaltam a importância de considerar o território usado como uma totalidade para compreender a estrutura global da sociedade e a complexidade de seu uso. A implementação de políticas públicas nacionais no território revela diferentes interpretações e aplicações, relacionadas à interação dos atores no território. A relação entre norma e território deve ser vista sob a perspectiva de que as normas jurídicas são influenciadas pela interação conflituosa dos referidos atores no território. A interpretação dos atos normativos instrumentalizando políticas públicas é crucial para entender a diversidade de implementações no território.

Segundo Etges (2017), e partindo do pressuposto defendido por Milton Santos no sentido de que a única maneira de frear a face perversa da globalização é com o fortalecimento das regiões, o território apenas existe a partir da materialidade de seu uso e resulta de um processo das gerações que ali viveram, trabalharam e representa expressão da sociedade que ali atua. O território, conforme discutido por Milton Santos, vai além de uma simples divisão geográfica, atuando como um elemento dinâmico nas relações sociais e econômicas que moldam o desenvolvimento rural. Este

conceito abrangente de território destaca a interação entre as normas locais e as influências globais, criando um tecido complexo de relações que afetam diretamente o desenvolvimento rural sustentável e inclusivo. A importância do território se manifesta não apenas na configuração física do espaço rural, mas também nas identidades, práticas e estratégias de desenvolvimento adotadas pelas comunidades. Reconhecer o território como um elemento constitutivo do Estado e da sociedade permite abordagens mais integradas e úteis às particularidades locais, promovendo um desenvolvimento que valoriza a diversidade e a sustentabilidade ambiental e social.

Dessa forma, como ponto de partida, o território pode ser visto em múltiplas faces. Primeiro, pensemos em como o território pode ser encarado como forma de identidade. A identidade territorial é forjada pelas histórias, culturas e práticas das comunidades que habitam um espaço. Essa identidade não apenas reflete as características únicas de um território, mas também influencia a forma como o desenvolvimento rural é percebido e implementado, afetando as escolhas de cultivo, conservação e uso da terra.

O reconhecimento das identidades territoriais pode enriquecer as estratégias de desenvolvimento rural ao incorporar saberes tradicionais e práticas sustentáveis que têm sido mantidas pelas comunidades locais. Essa abordagem respeita e valoriza o conhecimento local, contribuindo para soluções de desenvolvimento mais adaptadas e eficazes.

No contexto dos municípios de Ipê, Paraíso do Sul e Dom Pedrito, a organização do território, enquanto entidade imbuída de identidade, se manifesta nas intrincadas relações entre as características agrícolas, a estrutura fundiária e as práticas socioeconômicas prevalentes nessas localidades. Em Ipê, a proclamação como capital nacional da agroecologia denota um território cuja identidade está fortemente atrelada à sustentabilidade e à inovação agrícola, refletindo um movimento robusto em direção à produção rural sustentável.

Contrastantemente, Paraíso do Sul e Dom Pedrito apresentam um panorama diversificado, onde a estrutura fundiária é caracterizada por maiores graus de concentração de terras e pela predominância de estabelecimentos agropecuários de menor escala, o que revela a complexa dinâmica de uso do solo e a interação com o território. A existência de uma vasta maioria de propriedades rurais em Paraíso do Sul, com predominância de culturas como arroz, milho, fumo e soja, e em Dom Pedrito, com forte presença de soja e arroz, evidencia como as práticas agrícolas e a

organização fundiária constituem a espinha dorsal da identidade territorial desses municípios – os números precisos serão vistos mais adiante sobre cada realidade local. Esta interligação entre o uso da terra, as características agrícolas e a identidade territorial dos municípios sublinha a importância de compreender o território não apenas como a soma de suas propriedades físicas, mas como um ente complexo e multifacetado, onde cada elemento contribui para a construção de sua identidade única.

O território pode ser pensado na sua relação com políticas públicas. As políticas públicas desempenham um papel crucial na moldagem das dinâmicas territoriais, influenciando a alocação de recursos, a gestão da terra e o apoio às atividades rurais. Para que as políticas públicas sejam efetivas no contexto do desenvolvimento territorial, é essencial que sejam desenhadas e implementadas com a participação ativa das comunidades locais. Isso garante que as políticas estejam alinhadas com as necessidades regionais específicas, promovendo um desenvolvimento rural regionalmente adequado.

A sustentabilidade territorial, um dos pilares das políticas públicas de regularização fundiária, pode ser pensada como uma gestão equilibrada dos recursos naturais, sociais e econômicos, garantindo que as necessidades das gerações presentes sejam atendidas sem comprometer a capacidade das gerações futuras – chamado “pacto intergeracional” no âmbito do Direito Ambiental. Isso requer uma abordagem que considere a interdependência entre os diversos elementos que compõem o território.

A promoção da sustentabilidade no desenvolvimento territorial pode ser alcançada por meio da adoção de práticas agrícolas sustentáveis, da conservação da biodiversidade e da valorização do conhecimento local. Estas práticas ajudam a manter a saúde ecológica e a viabilidade econômica do território, contribuindo para o bem-estar das comunidades rurais.

Não se pode dispensar o aspecto conflituoso inerente ao território. É imperativo destacar a intrincada relação entre a posse da terra e os litígios dela decorrentes, como seguinte exemplo, o caso de Matopiba. O estudo deste caso oferece um prisma através do qual será viável discernir a complexidade dessas disputas, particularmente aquelas enraizadas em divergências fundiárias e trabalhistas, que não culminaram na reivindicação de terras altas, denominadas "chapadões", por parte das populações que historicamente habitam as porções mais baixas, os "baixões", para a prática da

agricultura e criação de gado, delineando assim um cenário propício a conflitos territoriais (Favareto *et al*., 2020).

A promoção da regularização fundiária funciona como estratégia primordial para a resolução e prevenção desses conflitos, não apenas reconhecendo a legitimidade da propriedade (regular) da terra por aqueles que a cultivam e dela dependem para sua subsistência, mas também como meio de assegurar a justiça social e o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais. A efetivação desse direito de propriedade requer um arcabouço jurídico capaz de absorver equitativamente os interesses divergentes e instituir um regime de propriedade que concilie as necessidades das comunidades tradicionais com as demandas de desenvolvimento agrícola, garantindo, assim, a coesão territorial e a mitigação dos conflitos.

Evidentemente, o estudo do território não se esgota no rural. A integração territorial efetiva entre urbano e rural influenciará o desenvolvimento regional desejado em cada local, promovendo a coesão entre áreas rurais e urbanas e entre diferentes setores econômicos. Isso requer uma abordagem colaborativa e multissetorial, envolvendo uma ampla gama de atores, incluindo governos, setor privado, comunidades e organizações da sociedade civil.

Há plausibilidade no estabelecimento de uma dialética de equilíbrio entre o urbano e o rural, dada a tendência do primeiro em tomar conta de todo o espaço, destruindo o rural (Lefebvre, 2011). A ideia por trás do conceito de solo urbano remonta ao direito romano, onde a “urbs” era a cidade, mas em oposição à área rural “rus” (Carvalho Filho, 2013). O solo urbano é mais trabalhado que o rural pela presença de equipamentos urbanos e comunitários que servem à população – e o conhecido problema do parcelamento desordenado do solo é a ausência destes equipamentos, o que diminui gravemente a qualidade de vida da população afetada. Entretanto, é insuficiente a abordagem de que o urbano de algum modo “supera” o rural, pois existe insuperável simbiose entre ambos.

Conforme Etges (2022), a dimensão territorial dos processos de desenvolvimento é enfatizada como fundamental para compreender a dinâmica do desenvolvimento regional, destacando-se a importância do território diante do caráter multiescalar que permeia o tema. A autora problematiza o significado do regional como uma mediação entre o global e o local, utilizando uma abordagem interpretativa e descritiva, possibilitando a visão do território como uma totalidade contraditória, marcada por conflitos e tensões, onde arranjos socioespaciais particulares formam

regiões. A particularidade territorial manifesta-se através da região, originando-se de formações socioespaciais que expressam características políticas, econômicas, sociais, culturais e ambientais específicas, configuradas ao longo do tempo.

Tal compreensão sobre o território reforça a ideia de que a identidade e a dinâmica de desenvolvimento de um território são profundamente influenciadas pelas características e arranjos específicos presentes em determinado momento histórico – apesar de ser, concomitantemente, um processo contínuo e reflexivo da história. Essa perspectiva é fundamental para a abordagem de qualquer política pública de regularização fundiária, que visa tal regularização como meio de promover o desenvolvimento rural. A regularização, ao resolver conflitos e tensões territoriais, contribui para a formação de uma identidade regional coesa, que é essencial para o desenvolvimento rural moldado para cada realidade.

Antes de analisarmos como a regularização fundiária pode funcionar como uma maneira de acoplar o desenvolvimento adequado com o território moldado pelas peculiaridades locais e regionais – ambos considerados nos termos vistos nos últimos itens da presente pesquisa – é preciso ficar claro o desafiador direcionamento imobiliário rural que se busca. Conforme será visto, o estudo dos imóveis rurais no Brasil comporta desafios próprios e bastante peculiares. Muito do que diz respeito a esta amplitude está inserida no sistema de cartórios brasileiro. Conforme ensina Talaska e Etges:

> Num país de dimensão continental como o Brasil (8.547.403 km2), com profundas marcas históricas de desigualdades socioeconômicas e espaciais, e uma grande carência de informações precisas para o planejamento e gestão do território, conhecer como se dá sua ocupação e o uso da terra tornam-se a premissa para qualquer tomada de decisão. Ter o conhecimento fidedigno da distribuição das propriedades da terra pelo espaço físico – a estrutura fundiária – é fator determinante para se traçar o perfil de políticas para o território. A ausência da delimitação precisa e acurada dos imóveis rurais e de seus espaços lindeiros impossibilita a inserção de milhares de proprietários em políticas públicas de desenvolvimento agrário, trazendo sérias consequências para a sua sobrevivência econômica, sua reprodução sociocultural, e muitas vezes resultando em irreversíveis danos ambientais. A regularização da estrutura fundiária passa a ser uma condição para a inclusão social, para o ordenamento do território e para o desenvolvimento sustentável (Talaska, Etges, 2015, n.p.).

O artigo dos pesquisadores em comento trata do georreferenciamento enquanto forma de identificação da base territorial brasileira – e, consequentemente, no planejamento e gestão do território. A conclusão dos referidos autores foi pela suma

importância do procedimento georreferenciado de identificação das bases territoriais e que “a construção do banco de dados digitais e elaboração de uma base georreferenciada da estrutura fundiária facilitaria o monitoramento do território brasileiro e viabilizaria um maior poder de intervenção do Estado em eventos que ocorrem no território.” (Talaska, Etges, 2015, n.p.).

Conforme se verá, o modo como o legislador viu por bem instituir a obrigatoriedade do georreferenciamento – a fim de que a política surta o resultado almejado – não é muito diferente daquela escolhida para implantação do fracionamento mínimo de parcelamento dos imóveis rurais. O sistema de cartórios é frequentemente utilizado como saída burocrática para a concretização de exigências legais e tributárias para os mais diversos atos (aí inclusos registros, compras e vendas, transações diversas, usucapiões etc). Antes de analisarmos como essa burocracia pode ser vista como uma técnica de gestão territorial, superando a ideia de que “burocracia” significa simplesmente superfluidade documental, é preciso demonstrar como a regularização fundiária harmoniza determinados aspectos do desenvolvimento localizado em determinado território.

2.3 Regularização fundiária como harmonização entre território e desenvolvimento

Quando um território, e as propriedades que o compõem, são demarcados, conhecidos, e regularizados, o Estado passará a estar munido de ferramentas de transparência e de conhecimento a fim de planejar e direcionar suas ações. As potencialidades imobiliárias locais passarão a ser fontes de riqueza conhecidas, tituladas, e terão destinos possíveis de serem traçados. Eventuais violadores da lei, sejam ambientais, rurais ou urbanas, poderão ser responsabilizados patrimonialmente. O escamoteamento (Talaska, 2015) de propriedades, seja aquele promovido por políticas legislativas inadequadas, seja aquele buscado por agentes desinteressados no amplo conhecimento de seus latifúndios, não se compatibiliza com qualquer princípio da chamada boa (Muñoz, 2012) administração pública ou das normas do arcabouço registral imobiliário.

A falta de um sistema de identificação eficiente, além de favorecer agentes concentradores de riqueza que não desejam identificação estatal ou popular, enfraquecerá justamente as camadas afetadas por vulnerabilidades sociais. Ghebru

e Girmachew (2019), em estudo que examina os impulsionadores da insegurança da posse de terra em Moçambique, utilizando uma pesquisa desagregada por gênero no nível dos agregados familiares e abordando as mudanças estruturais rápidas na economia, apontam fatores como o crescimento populacional, a urbanização e a migração interna em Moçambique, como criadores de uma demanda mais alta por terra e, consequentemente, colocando pressão sobre os pequenos detentores de terra e os pobres que dependem do sistema de posse costumeiro. A análise dos dados revelou que a insegurança da posse é influenciada por características individuais, domésticas e comunitárias, e o efeito dos determinantes varia de acordo com a fonte de insegurança da posse e gênero (Ghebru, Girmachew, 2019).

No nível doméstico, a experiência de disputas relacionadas à terra, a prevalência de atividades no mercado de terras e a posse de terra com marcações de limites feitas pelo homem estão estimadas para ter um efeito dissuasor tanto na segurança da posse individual quanto coletiva, enquanto a conectividade social do respondente, a posse de parcelas plantadas com culturas permanentes e a aquisição de uma parcela por ocupação são estimadas para aumentar a segurança da posse, independentemente de ser insegurança da posse individual ou coletiva. Além disso, a literalidade legal e as variáveis no nível da aldeia sobre o nível de diversidade dentro de uma comunidade estão associadas a uma maior probabilidade de risco de posse individual, mas não de risco de posse coletiva (Ghebru, Girmachew, 2019),

No caso visto pelas autoras, a análise desagregada por gênero mostra que a insegurança da posse percebida (medo de perda de terra) é mais prevalente para cônjuges do sexo feminino em comparação com os chefes de família do sexo masculino, o que pode ser devido ao risco adicional que as mulheres como cônjuges enfrentam de perderem suas terras para seus parceiros masculinos. A análise sugere que as intervenções focadas em documentação conjunta de direitos (titulação conjunta de terras) podem ser medidas eficazes para aumentar a segurança da posse de mulheres casadas. Além disso, a pesquisa indica que a pertença social e a abundância relativa de terra em uma comunidade importam mais para a segurança da posse percebida de chefes de família do sexo feminino, com pouco ou nenhum efeito sobre chefes de família do sexo masculino ou cônjuges do sexo feminino. O estudo reforça a importância de diferenciar a análise por fontes de insegurança da posse e gênero para informar prescrições políticas adaptadas para reduzir a lacuna de gênero na melhoria da segurança da posse (Ghebru, Girmachew, 2019).

O Direito, conhecido por ter terminologia própria que frequentemente dificulta seu amplo entendimento, não pode se dar ao luxo de ter uma interpretação exclusivamente insular, isolada dos demais aspectos da vida social. O administrativista Juarez Freitas define o direito fundamental à boa administração como o

> direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, sustentabilidade, motivação proporcional, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas (Freitas, 2014, p. 21).

O conceito coincide com quase tudo aquilo que se espera de uma política que busca o desenvolvimento participativo, seja urbano, seja rural.

Como dito, seguindo o pensado por Mariana Barbosa de Souza (2019), o território pode ser visto como fonte não formal do Direito – sendo este a ferramenta que regula e viabiliza a vida em sociedade. Algumas colocações devem ser feitas a respeito aos indícios de que a regularização imobiliária é um fator incomensurável mas inequívoco na geração de melhorias implementáveis nos processos tendentes ao desenvolvimento regional e rural. A motivação para tanto é multifatorial e complexa, aliada à subjetividade de precificação da malha imobiliária – inobstante a aceitação de impactos positivos. Um escorço histórico aliado com a teleologia da atuação estatal, especialmente por meio de cartórios, poderá demonstrar caminhos pelos quais esses instrumentos poderão ser aprimorados para a democratização do acesso à propriedade real.

A falta de acesso à propriedade titularizada (ou seja, a “verdadeira” propriedade no sentido jurídico e legal do termo) não constitui mera carência de acesso ao capital ou à economia. É, de fato, um pesado fator de vulnerabilidade para o ocupante do imóvel ou para o cidadão. Quando foram anteriormente mencionados os estudos de Denise Elias acerca de Regiões Produtivas Agrícolas (RPAs), a autora assim ensina:

> Esses processos levam ao aumento da concentração fundiária e êxodo rural, motivado pela expulsão e expropriação de uma série de pequenos agricultores, de parceiros, posseiros que não detinham a propriedade da terra. Imbricado a essa realidade, há a significativa mudança de parte das relações sociais de produção, com o incremento da formação de um mercado de trabalho agrícola formal, em parte composto por camponeses expulsos ou expropriados pela difusão do agronegócio. Dessa forma, parcela expressiva das relações de trabalho no espaço agrícola nas RPAs é dominada por relações assalariadas (Souza, 2019, p. 263).

Durand-Lasserve e Selod (2007) apontam que a titulação imobiliária possui grande impacto, mas comportam concomitantemente variadas dependências que a metodologia científica tem dificuldade de identificar e quantificar de maneira precisa. Após pesquisas por diversos países, os autores concluem que remanesce a dificuldade de se quantificar e de elencar quantos são os benefícios econômicos e sociais causados pela correta titulação imobiliária, sendo certa, porém, a necessidade de criar um sistema de monitoramento de áreas regularizadas em seus diversos aspectos, especialmente fatores de desenvolvimento humano.

Em um cenário ideal, dificilmente replicável em diferentes realidades de diferentes países, deveria ser obtido um fator universal avaliador para o melhor sistema de *security of tenure*, isto é, a segurança de titulação de determinado indivíduo sobre determinado imóvel. De qualquer forma, uma ferramenta jurídica que gere *security of tenure* é a chave de todo o programa de regularização fundiária e de operacionalização imobiliária.

Tanto no espaço urbano quanto no rural existe uma miríade de aspectos conectados com a segurança de ter/possuir um imóvel como sendo próprio da pessoa, gerando quase um espectro psicológico, de fé ou de segurança, no sentido de que dali não poderá ser expulso o detentor da coisa. Antes de se questionar se o Brasil verdadeiramente possui uma política pública de regularização fundiária rural, é necessário perquirir se o sistema brasileiro comporta aquilo que se entende por *security of tenure*.

Doutrinariamente, costuma-se falar em segurança jurídica e disso deriva a ideia de previsibilidade de determinadas posições. A própria magna carta, conquanto possua frequentemente posicionamentos diversos a respeito do mesmo tema, reconhecerá a propriedade e sua função social como direitos fundamentais individuais e que não poderão ser infirmados nem mesmo por emenda constitucional.

Para a manutenção de um sistema de confiabilidade e estabilidade das relações proprietárias, o país conta hoje com um sistema de registros públicos formado por profissionais do direito, concursados e sob a constante fiscalização do poder judiciário. O histórico brasileiro do sistema de registros públicos é extenso e merece um estudo com abordagem própria. Todavia, em apertada síntese, é suficiente dizer que o Estado sempre teve e sempre terá interesse no conhecimento acerca dos mais importantes fatos da vida civil, aí incluídos nascimentos, casamentos, óbitos,

negociações e titularidades de propriedade. Toda história do sistema de cartórios representa, em certa medida, a busca do Estado em conhecer tudo aquilo de mais importante que a sociedade poderá produzir ou transacionar, desde a época dos *mnemons* gregos ou dos escribas egípcios. O sistema de cartórios representa uma atividade pré-jurídica, surgindo antes mesmo da noção de um Estado.

Muito das abordagens acerca do sistema de cartórios, notariais e de registros públicos, ocorre sob a ótica da burocracia e do controle estatais. Para fins do presente trabalho, no entanto, o mais importante é o ideal apresentado pelo economista Hernando De Soto, no sentido de que a verdadeira democratização do sistema capitalista e desenvolvimento nacional é atingida quando toda sociedade consegue ingressar no sistema legal de titulação de bens, especialmente imóveis.

Na obra do economista Hernando de Soto (2000), abordando países considerados periféricos na economia global, especialmente os da América Latina, o autor aponta tentativas contínuas e infrutíferas de participar do capitalismo global liderado pela Europa e pela América do Norte – por isso intitulando sua obra de O Mistério do Capital. Em síntese, o autor identifica que o segredo do sucesso do sistema capitalista consiste em implementar meios sistemáticos para que toda a sociedade tenha acesso ao sistema de propriedades e riquezas, e afastando a ultrapassada noção de que determinados povos possuem, de alguma maneira, maior espírito empreendedor que outros.

A maioria das pessoas que o sistema formalista considera como pobres, em realidade, possuem patrimônio, mas a maior parte desse patrimônio não é documentada, constituindo patrimônio invisível, também chamado pelo autor de capital morto (Soto, 2000). Tal patrimônio somente poderá circular em apertadas comunidades de indivíduos que conheçam pessoalmente uns aos outros, gerando isolamento e estagnação de regiões inteiras onde não se exista acesso ao sistema geral de titulação de domínio.

Em meio a propriedades não tituladas e contratos extralegais, o mesmo economista aponta um estágio de pré-capitalismo na medida em que o Estado identifica a situação e passa a tentar cooperar com os setores “subcapitalizados”, paulatinamente instalando serviços públicos no local e buscando maneiras de adaptar a situação à legalidade (Soto, 2000). A melhor maneira para tanto, considerando o setor irregular rural brasileiro, será através de uma política pública que recepcione às raias da legalidade as situações patrimoniais.

A grande solução para os países considerados periféricos não reside na esperança de um investimento estrangeiro capaz de salvar a economia, mas sim de encontrar maneiras de titularizar e de documentar o patrimônio que já existe e que já é utilizado por grande parte da população, mas que, para a Lei e para o sistema capitalista formal, é invisível. Sem a existência de um sistema formal unificado de titulação e de legalidade das transações, as negociações apenas serão possíveis entre pessoas conhecidas e que confiem intimamente umas nas outras: a inexistência de um sistema formal de titulação patrimonial acaba por inviabilizar a circulação de riquezas impossibilitar investimentos e cobranças justas de impostos (Soto, 2000). Na mesma linha de valorização do crescimento interno, ensina Paulo Haddad:

> As potencialidades internas de desenvolvimento de uma região não se referem apenas à sua disponibilidade de estoque de recursos naturais requeridos em algum grau pela economia nacional para atender às demandas interna e externa. Na verdade, os requisitos de economia modificam-se no longo prazo, a composição do estoque altera-se e, nesse sentido, o significado de o que seja "dotação de recursos "muda com a dinâmica do crescimento econômico, ou seja, com os determinantes da demanda final (preferência dos consumidores, distribuição de renda, comércio exterior) e com as condições tecnológicas e de organização do sistema produtivo. O conceito de potencial de recursos é, pois, econômico e não físico. O valor de um recurso natural não é intrínseco ao material, mas depende da estrutura da demanda, dos custos de produção, dos custos de transporte, das inovações tecnológicas que sejam comercialmente adotadas, etc. Assim, pode-se dizer que, num certo sentido, existem muitas ações que podem ser implementadas "de dentro para fora" numa região, as quais se constituem na condição básica do processo de seu próprio desenvolvimento sustentável, de natureza endógena (Haddad, 1993, p.269).

Quando os patrimônios público e privado são conhecidos e titularizados, o Estado passa a ter conhecimento das reais situações problemáticas, além de possibilitar a responsabilização adequada de quem violar o sistema legal (possibilitando a chamada *accountability* individual, afastando a noção de que uns cidadãos sejam mais honestos que outros). O sistema legal logra êxito em atingir e fazer valer a Lei para aquela pessoa que tem titulação patrimonial (Soto, 2000).

De Soto apresenta diversos dados a respeito da titulação patrimonial, citando, inclusive, que no Brasil, no ano de 1995, a indústria de construção civil teve um crescimento oficial de menos de 1%, enquanto as vendas de cimento e materiais de construção subiram 20%; em relação à América Latina como um todo, 6 a cada 8 prédios estariam ou subcapitalizados ou totalmente à margem da Lei (Soto, 2000) - e isso apenas considerando uma abordagem genérica a nível nacional.

O fator diferencial de desenvolvimento aplicado pelos ditos países desenvolvidos é a integração de todos os cidadãos ao mercado formal da legalidade, permitindo atingir a verdadeira integração social. Sob o ponto de vista sociológico, passam ser possíveis transações entre indivíduos completamente desconhecidos, enquanto nos países de “terceiro mundo” será mais fácil manter-se a ocultação e a ilegalidade, sem gerar capital através da identificação do patrimônio existente. Os bens imóveis destacam esse fato por serem, via de regra, mais valiosos. Em outras palavras, somente a regularização e a titulação imobiliária serão capazes de produzir capital não-inflacionário (Soto, 2000) nos países periféricos.

Não se deve ignorar, ainda, que o vácuo de atuação institucional abrirá espaço para atuação de agentes perseguidores dos próprios interesses em detrimento do benefício coletivo. Robert D. Putnam (2006) utiliza especificamente o exemplo de construtoras e imobiliárias que poderão acabar sendo favorecidas por um zoneamento deficiente que seja estabelecido pelo gestor.

Soto (2000), conjuntamente com outros pesquisadores e economistas, ao analisar os trâmites legais e burocráticos para se obter legalmente um imóvel em diversos países do chamado “terceiro mundo”, demonstrou que em alguns deles, a exemplo do Peru, são necessários mais de cem “passos” procedimentais, geralmente envolvendo diversos órgãos municipais e com prazos que podem chegar a mais de um ano. O sistema montado por determinados países, assim, como uma barreira em relação ao acesso ao desenvolvimento enquanto processo participativo de implementação de melhorias.

O processo de regularização fundiária no Brasil é marcado por uma profunda história de desigualdades e conflitos territoriais, que serão adiante vistas com mais detalhes. A legislação histórica, como a Lei de Terras de 1850, configurou uma estrutura fundiária que perpetuou a concentração de terras e marginalizou pequenos agricultores e populações rurais. Essa realidade, ainda ressoante nos dias atuais, demanda uma abordagem que regularize títulos de propriedade e que reconheça e valorize as dimensões sociais, culturais e ambientais do território.

Inspirado nas análises anteriores de Mariana Barbosa de Souza e Alcione Talaska, cabível enfatizar que a regularização fundiária deve atender à função social da terra, integrando não apenas aspectos legais de posse e propriedade, mas também promovendo o desenvolvimento sustentável e equitativo. A regularização não é apenas um procedimento jurídico encadeado, mas um instrumento de política pública

para a redução das desigualdades sociais e fortalecimento da segurança alimentar e desenvolvimento rural. Ainda será aprofundada a noção de que a regularização fundiária comporta 2 visões conjuntas: ela pode ser vista em sentido estrito, segundo o qual a regularização fundiária é um procedimento ordenado de atos buscando uma ampla usucapião de determinada área (a Reurb de que trata a Lei 13.465); ou a regularização fundiária poderá ser vista num sentido amplo constituindo uma verdadeira diretriz de política urbana, nos termos do estatuto da cidade, artigo 4°.

A regularização fundiária é um processo multifacetado que envolve uma série de desafios legais, técnicos e sociais. Conforme discutido anteriormente, o processo não se limita à mera formalização de títulos, mas engloba a gestão do território de maneira que promova o desenvolvimento rural, a sustentabilidade e a equidade. Isso implica a necessidade de uma abordagem integrada que considere as especificidades locais e os direitos de todos, inclusos comunidades tradicionais e pequenos agricultores, ou quaisquer agentes de reconhecida vulnerabilidade.

O que se quer dizer, em outras palavras, é que a efetividade da regularização fundiária está intrinsecamente ligada à implementação de políticas públicas que abordem não apenas aspectos legais, mas também sociais e econômicos do desenvolvimento rural. Estratégias de desenvolvimento devem ser inclusivas e sustentáveis, promovendo a diversificação produtiva, a valorização do conhecimento local e a adoção de práticas agrícolas sustentáveis, como discutido por Schneider (2007). A participação ativa das comunidades locais no processo de regularização fundiária é fundamental para assegurar que as políticas e intervenções estejam alinhadas com as necessidades e aspirações locais.

Amaral (2021) examina o papel das instituições na manutenção da segurança jurídica através do registro imobiliário e ressalta que, além de um sistema de registro robusto (chamado de registro de direitos), é ponto comum de desenvolvimento institucional que, congregando o judiciário e os cartórios de registro, funcionem de maneira eficaz e transparente. Essa eficiência institucional será vital para garantir que os direitos de propriedade sejam protegidos e respeitados, o que é um pilar para atração de investimentos e crescimento econômico. A autora ainda explica que um registro imobiliário confiável aumenta a capacidade dos proprietários de imóveis de utilizá-los como garantia para obter empréstimos, expandindo assim o acesso ao crédito no mercado. Isso não só beneficia os indivíduos e empresas na aquisição de

capital necessário para investimentos, mas também alimenta a atividade econômica ao facilitar a expansão de negócios e o consumo.

O desenvolvimento territorial deve ser visto como um processo participativo, onde o território não se limita a uma visão de espaço físico, mas inclui ainda a visão como um espaço de relações sociais, culturais e econômicas. A regularização fundiária ampla, como política pública de desenvolvimento inclusivo, deve ser abordada como uma ferramenta para mitigar conflitos territoriais, muitas vezes exacerbados pela falta de clareza nos títulos de propriedade e pela pressão de interesses econômicos sobre terras rurais. A segurança jurídica proporcionada pela regularização fundiária é um componente crucial para o desenvolvimento econômico rural. Conforme apontado por Durand-Lasserve Selod (2007), a titulação imobiliária pode aumentar o acesso ao crédito, incentivar investimentos e promover uma gestão mais eficiente dos recursos naturais, contribuindo para o desenvolvimento econômico sustentável das áreas rurais. Adiantando um dos pontos que veremos na sequência, foi visto nas entrevistas com os atores do Projeto Gleba Legal que o acesso ao crédito rural subsidiado não significa apenas uma facilitação de obtenção de garantia por instituições financeiras, mas também uma abertura de maiores possibilidades para pequenos produtores.

A regularização fundiária emerge como um mecanismo primordial na articulação entre a estrutura territorial e o paradigma do desenvolvimento sustentável. Souza (2019), ao discorrer sobre a dimensão jurídico-territorial, postula que o território transcende sua conotação física, imbricando-se nas dinâmicas de regulação social e econômica. Esta perspectiva alude à premissa de que a regularização não se circunscreve apenas à legalização de títulos de propriedade, mas engloba uma reconfiguração das relações sociais e econômicas, viabilizando um desenvolvimento rural inclusivo e ecologicamente responsável.

A complexidade inerente ao processo de regularização fundiária é amplificada pela heterogeneidade das realidades locais. A legislação agrária deveria ser sensível às especificidades territoriais, promovendo políticas que não apenas fomentem a eficiência produtiva, mas também assegurem a equidade social e a sustentabilidade ambiental. Esse equilíbrio é fundamental para mitigar as disparidades regionais e impulsionar um desenvolvimento harmonizado entre o rural e o urbano. A intervenção estatal por meio da regularização fundiária representa uma estratégia de democratização do acesso à terra. Tal abordagem visa não somente a maximização

da produção, mas também a inclusão social dos pequenos produtores rurais, propiciando um ambiente propício ao desenvolvimento rural sustentável.

No entanto, a efetividade da regularização fundiária está intrinsecamente atrelada à capacidade do Estado em implementar políticas integradas que abordem a multifacetada problemática territorial. Como ilustrado por Nakatani, Faleiros e Vargas (2012), as barreiras estruturais e fiscais da economia brasileira impõem desafios significativos à reforma agrária e, por extensão, à regularização fundiária. Essas limitações evidenciam a necessidade de uma abordagem holística que englobe aspectos econômicos, sociais e ambientais.

A regularização fundiária, portanto, deve ser concebida como parte integrante de um arcabouço maior de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural. Ademais, a regularização fundiária tem o potencial de mitigar conflitos territoriais, que frequentemente emergem de disputas por acesso e uso da terra. A efetivação de um regime jurídico claro e equitativo para a propriedade da terra, pode contribuir significativamente para a paz social no campo, ao assegurar os direitos de posse e uso de forma justa e transparente, reconhecendo e valorizando as diversas formas de relação com o território. A regularização fundiária representa a materialização documental de um direito que se quer buscar a nível coletivo – o que não afasta a busca individual.

Ploeg *et al.* (2000) ensina que o desenvolvimento rural também está preocupado com a reconfiguração dos recursos rurais, no qual terra, trabalho, natureza, ecossistemas, animais, plantas, artesanato, redes, parceiros de mercado e relações campo-cidade, precisam ser remodelados e combinados. Para os autores, no contexto do paradigma de modernização, esses tipos de recursos são vistos como cada vez mais obsoletos e externos à produção agrícola, ficando claro que há uma necessidade de um novo paradigma de desenvolvimento rural que possa ajudar a esclarecer como novas bases de recursos são criadas, como o irrelevante é transformado em valor e como, após combinar com outros recursos, o todo recém-emergente se orienta para novas necessidades, perspectivas e interesses. Um exemplo é o surgimento de novas cadeias de abastecimento de alimentos, comuns em vários campos de desenvolvimento rural centrados em qualidades distintas do produto, incluindo agricultura orgânica, produção de alta qualidade e produtos específicos da região. Outro exemplo é a análise do laticínio orgânico Rhöngold na Alemanha, que mostra como a reconfiguração de recursos e redes vai além da produção de commodities

alimentares e envolve novas conexões entre áreas rurais e a sociedade em geral (Ploeg *et al*., 2000).

O processo de regularização fundiária no Brasil é marcado por uma profunda história de desigualdades e conflitos territoriais, que serão adiante vistas com mais detalhes. A legislação histórica, como a Lei de Terras de 1850, configurou uma estrutura fundiária que perpetuou a concentração de terras e marginalizou pequenos agricultores e populações rurais. Essa realidade, ainda ressoante nos dias atuais, demanda uma abordagem que não apenas regularize títulos de propriedade, mas que também reconheça e valorize as dimensões sociais, culturais e ambientais do território.

A abordagem do processo de regularização fundiária no Brasil revela-se como um prisma através do qual se refletem históricas desigualdades e conflitos por território, cuja exploração aprofundada se dará em seções subsequentes deste trabalho. A conformação do arcabouço fundiário brasileiro, particularmente influenciada por legislações marcantes como a Lei de Terras de 1850, cristalizou um modelo de distribuição de terras que favoreceu a concentração fundiária em detrimento da pequena propriedade rural, relegando à margem pequenos agricultores e comunidades rurais. Este panorama, ainda resiliente no tecido social contemporâneo, requer uma intervenção que transcenda a mera legalização de títulos de propriedade, abarcando reconhecimento e valorização das múltiplas dimensões que compõem o território, incluindo seus aspectos sociais, culturais e ambientais. Tal abordagem ampliada prepara o terreno para discussões futuras, especialmente enfatizando a relevância dos institutos normativos desde as primeiras grandes iniciativas de regularização fundiária no país até o momento presente.

Como dito brevemente, a trajetória da regularização fundiária no território brasileiro é permeada por intensas desigualdades e embates sobre a posse de terra, cujas raízes históricas remontam a legislações como a Lei de Terras de 1850, consolidando uma estrutura agrária caracterizada pela acumulação fundiária em detrimento de pequenos produtores e comunidades rurais. Esse histórico merece análise pois tal herança persiste no contexto contemporâneo e exige estratégias de regularização que transcendam a simples atribuição de títulos, abarcando as diversas facetas sociais, culturais e ambientais inerentes ao conceito de território, preparando o terreno para discussões subsequentes que abordem a complexidade dessas relações.

2.3.1 Burocracia como técnica de gestão do território: a importância dos institutos desde a primeira grande regularização fundiária de 1850 até o presente

Se a titularidade de imóveis é representada por um registro imobiliário, por que não apenas liberar o acesso a este álbum de propriedades livremente, por meio de mera declaração dos indivíduos? Por que não somente transformar posses rurais em propriedades? Por mais que se possa cogitar de algum benefício para eventual ocupante de imóvel rural que busque apenas cumprir a função social imobiliária, a objeção a tal postura é a eminente insegurança de propriedade, aliada ao alto risco de grilagem de terras, danos ambientais irreparáveis, apropriação de patrimônio público por agentes privados e tomada forçada de terras por agentes organizados. Neste ponto veremos como o acesso ao direito fundamental à propriedade perpassa, necessariamente, pela burocracia instrumental que deve ser considerada como técnica de gestão territorial igualitária – criando requisitos equitativos para a concretização do direito à propriedade.

Talaska (2015), em tese de doutorado na qual faz análise legislativa de expressões utilizadas pelo sistema legislativo referente a imóveis rurais, explica como a terminologia legislativa (e, consequentemente, a burocrática dos cartórios e cadastros) tem sido moldada por interesses políticos e econômicos específicos. Durante a Assembleia Nacional Constituinte, e em debates subsequentes sobre a reforma agrária, foram observadas tentativas de definir quais propriedades deveriam ser desapropriadas. No entanto, a legislação resultante focou mais em estabelecer quem ou o que não deveria ser desapropriado, como pequenas e médias propriedades, deixando de lado uma caracterização clara de imóveis rurais de grande extensão.

Conforme o autor, a nova Constituição introduziu ambiguidades na interpretação da função social da propriedade, o que tem refletido em problemas ambientais e sociais devido ao não cumprimento das leis pertinentes. A tese também aponta para a dificuldade em regular dispositivos constitucionais relacionados à reforma agrária e como as tentativas de estabelecer um sistema de conceitos interpretativos para abordar a totalidade da realidade agrária brasileira foram complicadas pela influência de forças contrarreformistas.

A conclusão de Talaska (2015) destaca como as normativas e conceitos interpretativos da realidade agrária brasileira foram dilacerados e reduzidos a poucos conceitos no texto final da Lei Agrária, como pequenas e médias propriedades e propriedades produtivas, como resultado de acordos político-econômicos. Essa simplificação conceitual contribuiu para a criação de um imaginário onde categorias como latifúndios e minifúndios, bem como a agricultura patronal, são escamoteadas, apesar de sua presença concreta e significativa na realidade agrária do país.

Eis a importância do fenômeno burocrático-legislativo e conceitual para o reconhecimento do acesso à terra por parte do Estado – porta de entrada para a participação no desenvolvimento. Quando se cria uma facilidade burocrática para o ingresso na chamada legalidade formal, dois sintomas serão claramente sentidos: a facilidade beneficiará igualmente os agentes bem-intencionados e aqueles mal-intencionados, e os elementos informativos que ingressam no registro contarão com descrições mais precarizadas. No entanto, assim foi a primeira grande política de regularização fundiária brasileira, que está contida ao artigo 5° da Lei de Terras (Lei 601 de 1850):

> Art. 5º Serão legitimadas as posses mansas e pacificas, adquiridas por occupação primaria, ou havidas do primeiro occupante, que se acharem cultivadas, ou com principio de cultura, e morada, habitual do respectivo posseiro, ou de quem o represente, guardadas as regras seguintes:
>
> § 1º Cada posse em terras de cultura, ou em campos de criação, comprehenderá, além do terreno aproveitado ou do necessario para pastagem dos animaes que tiver o posseiro, outrotanto mais de terreno devoluto que houver contiguo, comtanto que em nenhum caso a extensão total da posse exceda a de uma sesmaria para cultura ou criação, igual ás ultimas concedidas na mesma comarca ou na mais vizinha.
>
> § 2º As posses em circumstancias de serem legitimadas, que se acharem em sesmarias ou outras concessões do Governo, não incursas em commisso ou revalidadas por esta Lei, só darão direito á indemnização pelas bemfeitorias.
>
> Exceptua-se desta regra o caso do verificar-se a favor da posse qualquer das seguintes hypotheses: 1ª, o ter sido declarada boa por sentença passada em julgado entre os sesmeiros ou concessionarios e os posseiros; 2ª, ter sido estabelecida antes da medição da sesmaria ou concessão, e não perturbada por cinco annos; 3ª, ter sido estabelecida depois da dita medição, e não perturbada por 10 annos.
>
> § 3º Dada a excepção do paragrapho antecedente, os posseiros gozarão do favor que lhes assegura o § 1°, competindo ao respectivo sesmeiro ou concessionario ficar com o terreno que sobrar da divisão feita entre os ditos posseiros, ou considerar-se tambem posseiro para entrar em rateio igual com elles.
>
> § 4º Os campos de uso commum dos moradores de uma ou mais freguezias, municipios ou comarcas serão conservados em toda a extensão de suas

> divisas, e continuarão a prestar o mesmo uso, conforme a pratica actual, emquanto por Lei não se dispuzer o contrario (sic).

Os efeitos da política adotada são sentidos até hoje. Segundo Ricardo Westin, a Lei de Terras consolidou o domínio dos latifundiários sobre a terra e teve um impacto duradouro na estrutura fundiária do Brasil, contribuindo para a marginalização dos trabalhadores rurais sem-terra e para a persistência da violência no campo. Assinada por dom Pedro II em 1850 durante o Segundo Reinado no Brasil, teve um papel crucial na formação da concentração fundiária histórica do país. Esta legislação oficializou a divisão da zona rural em grandes latifúndios, em oposição à promoção de pequenas propriedades (Westin, 2020).

A Lei de Terras passou por um longo processo legislativo antes de ser aprovada. Inicialmente proposta em 1843, baseada em um anteprojeto elaborado por conselheiros do imperador, após sete anos de debates, negociações e impasses, o projeto foi finalmente aprovado pelo Parlamento. Documentos da época revelam que muitos dos legisladores eram proprietários de terras, e seus interesses influenciaram a legislação. Argumentava-se que dividir terras em pequenas propriedades não era viável devido à falta de capacidade dos pequenos camponeses para lidar com questões como a expulsão de indígenas (Westin, 2020).

Schneider (2007) destaca que trajetória histórica do Brasil é marcada por iniciativas de auxílio que, paradoxalmente, estabelecem relações de domínio e controle sobre essas comunidades e, desde as práticas de clientelismo e patriarcalismo, típicas do período pré-republicano, passando pelo populismo característico do Estado Novo, até as abordagens sociais-comunitaristas adotadas por partidos políticos de esquerda e organizações eclesiásticas contemporâneas, como a Comissão Pastoral da Terra, evidencia-se uma constante.

A constante é a concentração. Apesar dos avanços econômicos e tecnológicos, a sociedade brasileira conseguiu manter antigas estruturas de dominação ancoradas no clientelismo (Schneider, 2007). A questão agrária, especialmente na região Amazônica, ilustra como a posse de terra foi transformada em uma forma de renda capitalizada, inserindo os grandes proprietários no sistema capitalista de maneira conservadora, sem rupturas significativas com o passado. Esse processo, iniciado com a Lei de Terras de 1850 e fortalecido durante a ditadura militar, exemplifica uma modernização que não rompe com as estruturas tradicionais, mas as adapta. Tal

dinâmica do "poder do atraso" também permeia outras esferas da sociedade, incluindo a tecnocracia governamental, partidos políticos e instituições diversas, configurando-se como um padrão na política nacional. Essa perspectiva é crucial para entender os métodos de controle e as formas de dominação presentes em movimentos sociais, organizações eclesiásticas e nos assentamentos de reforma agrária.

É preciso buscar maneiras de democratizar o acesso à terra titulada, com segurança de propriedade, a fim de que o direito à propriedade previsto no artigo 5° da Constituição Federal seja a todos acessível, e não um privilégio de poucos, como historicamente ocorre no Brasil. Antes da Lei de Terras, a posse de terras era marcada por insegurança jurídica, especialmente após a independência do Brasil, quando as sesmarias, terras doadas pela coroa portuguesa, estavam sujeitas a confisco devido ao não cumprimento das exigências de cultivo. A ausência de títulos de propriedade oficial levou à ocupação informal de terras, tanto por pequenos camponeses como por grandes latifundiários, resultando em conflitos de fronteira frequentes.

A Lei de Terras proibiu a invasão de terras públicas e instituiu a venda dessas terras, mas concedeu anistia para ocupantes anteriores. No entanto, a anistia favoreceu principalmente os grandes posseiros, excluindo os pequenos camponeses que não podiam pagar as taxas de regularização. A legislação visava proteger os interesses dos latifundiários em face da abolição iminente da escravidão, garantindo uma reserva de mão-de-obra barata nos latifúndios. A fixação de preços altos para as terras públicas e a rejeição da taxação das terras privadas refletiram os interesses dos latifundiários.

O estudo do fenômeno “burocrático” é complexo. Além da polissemia da palavra, todo procedimento para geração de um direito real de propriedade dependerá de Lei federal (portanto democrático, em teoria) ao menos naquilo que diz respeito a requisitos mínimos. Entretanto, a “burocracia” frequentemente é vista como tautologia ou desnecessidade documental, como primazia de requisitos formais que nem sempre espelham as necessidades da substância.

Timothy Besley (1995) efetua estudo sobre a relação entre segurança de propriedade e desenvolvimento rural em Gana, na África. Os resultados de sua pesquisa em Wassa fortalecem a ideia de que direitos de terra mais sólidos impulsionam o investimento, especialmente após considerar possíveis erros de medição. Em contraste, os resultados em Anloga são menos conclusivos, sugerindo a influência endógena dos direitos. As conclusões obtidas reforçam a importância de

estudos empíricos detalhados sobre direitos de terra e investimentos em contextos de baixa renda, bem como a necessidade de compreender os fatores determinantes e suas implicações. Devido à relevância do investimento para reduzir a pobreza a longo prazo, compreender as intervenções governamentais é crucial, embora o desenvolvimento de direitos de terra não deva ser considerado uma solução universal antes de compreender completamente seu processo evolutivo.

É de grande importância a visão da “burocracia” como técnica de gestão.

A autora Irene Patrícia Nohara (2012) chega a cogitar a noção de “burocratismo” para melhor expressar a inadequação do burocrático aos ditames sociais. A autora, ao debruçar-se sobre o fenômeno burocrático da gestão pública brasileira, ensina que nos anos 30 houve tentativa de se substituir o regime de gestão patrimonialista, herdado da República café-com-leite, por uma gestão burocrática que prestigiasse a imparcialidade e a previsibilidade. O regime burocrático que se almejava servia para afastar o subjetivismo na gestão pública, nos moldes como Weber explicava que era a burocracia que impulsionava o capitalismo de maneira igualitária.

Ocorre que o Brasil não conseguiu afastar o modelo patrimonialista, em muito fomentado pelas desigualdades regionais, mesmo com a implantação de um modelo burocrático entre 1930 e 1945. A postura administrativa adotada a partir dos anos 60 centralizou a tomada de decisões e buscou a criação de empresas estatais, aumentando a intervenção do Estado no domínio econômico, e a reforma proposta por Hélio Beltrão adotou a burocracia como bode expiatório da condição de “súdito” que o cidadão brasileiro ainda se encontrava - quando, em realidade, essa condição se devia ao forte patrimonialismo ainda presente. Nesse contexto, a palavra burocracia, que deveria ser um método de gestão imparcial com base em requisitos objetivos e igualitários a todos, passa a ser vista como preponderância de procedimentos como fins em si mesmos (Nohara, 2012).

O grande problema da reforma administrativa dos anos 1990 foi a ideia de que o controle de procedimentos inibiria a obtenção de resultados, com vistas a flexibilizar mecanismos de controle e tratar o cidadão como cliente de serviços públicos – o que foi a gênese do ideal de eficiência incluído no artigo 37 da Constituição Federal.

Em suas conclusões, Nohara (2012) demonstra que ambas as ideias de eficiência e de desburocratização são ambíguas hoje, e o sistema racional-legal weberiano de burocracia não deve ser confundido com o estado patológico que chama de “burocratismo”. Muitas vezes, há tentativas de se diminuir o controle na esfera

pública utilizando como recurso retórico o combate à burocracia, que possui significado negativo no imaginário social. Nas palavras da autora:

> Portanto, concorda-se com Gabardo quando enuncia que a eficiência na gestão pública deve adotar parâmetros de avaliação distintos do paradigma gerencial da esfera privada. O discurso gerencial, na profunda crítica de Emerson Gabardo, utiliza-se da conotação repulsiva que a burocracia possui no imaginário popular, aproveitando-se retoricamente de um consenso da insatisfação", mas, por outro lado, não ataca elementos que realmente provocam ineficiência em qualquer modelo, burocrático ou gerencial, que são: a corrupção, o nepotismo, a fisiologia, a má utilização das verbas públicas, o corporativismo e a falta de investimentos estruturais e em recursos humanos (Nohara, 2012, p. 210).

Ao realizar análise histórica e sociológica do fenômeno burocrático, Rogério Gesta Leal:

> Enquanto organização formal do poder instituído, a burocracia participa da ação política não somente executando políticas definidas pelas instâncias legislativa e executiva do Estado, mas atua diretamente na determinação de sentido destas decisões de fundo, por tal razão é tida como efetivo fator de poder que possui certo grau de independência frente aos órgãos públicos, ao mesmo tempo que exerce poder sobre eles através da elaboração de informação e mesmo propostas de mérito administrativo. Assim, se a burocracia é elemento constitutivo do seu tempo, as transformações quantitativas e qualitativas provocadas pelo movimento histórico em suas estruturas, concepção e operação devem contar com modelos de conhecimento, avaliação e prognósticos compatíveis destes fenômenos. Estou dizendo isto porque não aceito a demonização da burocracia como sinônimo de corrupção e centralismo decisório, pois, enquanto instância instrumental da gestão (pública e privada), ela cumpre papéis que lhes são impressos pelas contingências e variáveis de múltiplas faces – dentre os quais, circunstancialmente, a de hegemonia no poder (Leal, 2013, p. 173-174.

A propriedade e o desenvolvimento podem ser vistos como direitos fundamentais em caráter material. Cabe ao Estado, como gestor do seu território, criar sistemas de acesso a tais direitos: trata-se da conhecida dimensão instrumental dos direitos fundamentais.

Algumas explicações sobre os instrumentos são necessárias.

A necessidade da elaboração de instrumentos concretizadores de direitos – os quais, nesse caso permitirão participação ampla no direito ao desenvolvimento – é intrínseca à expressão "direitos e garantias fundamentais" contida na Carta Magna brasileira. As disposições constitucionais possuem força normativa, não configurando apenas meras promessas simbólicas. O tema é afeto, na doutrina jurídica constitucional, à dimensão procedimental dos direitos fundamentais. Não basta que a constituição preveja um direito fundamental: será igualmente essencial a previsão de

um procedimento tendente a assegurar este direito. Konrad Hesse, citado por Ingo Sarlet (2015), sustentou a tese de que a organização e o procedimento podem ser considerados, em muitos casos, até mesmo o único meio para alcançar um resultado conforme os direitos fundamentais e de assegurar a sua eficácia. Por exemplo, de nada adianta existir a previsão do direito fundamental à liberdade se não existir o *habeas corpus* a fim de proteger esse direito no campo instrumental – para os momentos em que se verificar, ao contrário do que deseja o constituinte originário, uma violação de liberdade.

A política pública regularizatória, entretanto, não deve ser limitada a um aspecto unicamente formal. De fato, uma importante adversidade no aspecto da legalização imobiliária baseada apenas na atuação notarial e registral das políticas públicas urbanas é o fato de que tais serviços serão focalizados na obtenção de direitos reais formais e regulares. Raquel Rolnik (2015), ao analisar os efeitos de empreendimentos inseridos no Programa Minha Casa Minha Vida em São Paulo, identificou que (1) diversos dos grandes empreendimentos são efetivados em zonas de expansão urbanas muito afastadas do núcleo urbano central da cidade, usando-se o programa habitacional não para regularizar ocupações, mas para expulsar para longe da cidade a população mais carente e vulnerável; e (2) os instrumentos de garantia de financiamento e empréstimos para a construção de moradias costumam gerar litígios e endividamento. A autora ainda aponta que o processo de titulação deve ser visto de maneira social, pois um possível problema será o alto valor do processo de titulação e, mesmo obtendo título, o proprietário pode residir em local onde não existe ainda um sistema financeiro formal eficaz.

A própria aferição dos números relativos à política pública de regularização fundiária constitui desafio próprio. Uma ferramenta que possibilite a análise conjunta de projetos de regularização e de procedimentos finalizados possibilitaria ao gestor dispor de maiores ferramentas para a atuação e formulação de políticas públicas nas diferentes escalas, conforme ensina Anelise Rambo e Eduardo Filippi:

> Entende-se que a metodologia das escalas ajuda a compreender as dinâmicas territoriais de desenvolvimento. Na medida em que se identificam atores que fazem parte do processo, seu papel, escalas mobilizadas e suas finalidades, enfim, a arquitetura organizacional e institucional, passa a ser possível compreender como os atores procuram atender a suas demandas, bem como as potencialidades e debilidades das trajetórias de desenvolvimento. Isso gera subsídios tanto para os atores territoriais avaliarem suas práticas quanto para os *policymakers* orientarem as políticas

> de desenvolvimento. A análise das experiências mostrou que as dinâmicas territoriais de desenvolvimento mobilizam múltiplos atores e escalas, envolvendo relações de poder inclusive assimétricas e não se restringindo a escalas locais e nem mesmo a escalas mais amplas como a nacional. A abordagem escalar das dinâmicas territoriais dá a ver a complexidade dos processos de desenvolvimento e, por conta disso, coloca-se como um ferramental importante para compreendê-los, embora ainda pouco utilizado ou explorado, mesmo na ciência geográfica (Rambo, Filippi, 2014, p. 282).

O aspecto quantitativo ou numérico da irregularidade imobiliária brasileira apenas contribui para a incomensurabilidade de impacto de dita irregularidade no desenvolvimento. O certo que o sistema imobiliário ainda não conseguiu aproveitar a contento as tecnologias de informação disponíveis para verdadeiro avanço de titulação imobiliária, mesmo porque existirão diversos custos e ditames de segurança jurídica envolvidos. Enquanto o Estado dispõe de fé pública para inserção de determinados dados em um cadastro administrativo, esse é apenas um dos elementos que poderão constituir direitos reais de propriedade imobiliária. Em termos rurais, no entanto, basta imaginarmos um imóvel de dimensões iguais à fração mínima de parcelamento com mais de um proprietário em situação *pro diviso* para ser possível compreender que o cadastramento administrativo por si só não conseguirá gerar direito real de propriedade regular. Especifica-se que a nomenclatura *pro diviso* refere a uma situação na qual o imóvel rural conta com divisão de fato.

Em termos de acesso público de regularizações fundiárias ultimadas, pertinente ressaltar iniciativa paulista[3] no sentido de disponibilizar cadastro online de acesso instantâneo e gratuito, no qual é possível consultar o número de regularizações fundiárias ocorridas, a cidade, o estado e a data do procedimento. Entretanto, os outros estados ainda não promoveram iniciativas similares (sendo evidentemente mais eficaz um cadastro único para todos os estados, à semelhança do portal de transparência dos serviços extrajudiciais criado pelo Conselho Nacional de Justiça). Outrossim, a mera menção ao número de procedimentos efetivados durante certo espaço de tempo não permite dimensionamento mais preciso sobre a efetiva questão ou melhoria envolvida, pois as regularizações poderão ser exageradamente diferentes entre si – capazes de variar entre titulações de um número limitado de parcelas, até áreas inteiras. É preciso que os cadastros eletrônicos e números sejam adaptados a

[3] RI Digital. Disponível em: https://www.registradores.org.br/RF/frmGraficos.aspx. Acesso em: 02 dez. 2020.

esta particular necessidade das regularizações fundiárias. É certo que novas ferramentas permitirão ampliação do verdadeiro acesso à terra, sob a forma de propriedade regular para aqueles beneficiados.

Ariovaldo Oliveira (2007), ao abordar a diferença entre a concentração da terra e a concentração do capital no contexto do modo capitalista de produção, destaca que a concentração da terra resulta do monopólio de uma classe sobre tal terra, enquanto a concentração do capital envolve o aumento do poder de exploração e da capacidade produtiva dos trabalhadores. A propriedade capitalista da terra é descrita como renda capitalizada, baseada na cobrança de tributos (a renda capitalista da terra) pela classe proprietária. A reforma agrária é discutida como uma necessidade conjuntural do capitalismo para lidar com as pressões sociais decorrentes da concentração de terras. No entanto, a reforma agrária é vista também como paliativo que não resolve as contradições fundamentais do capitalismo, mas sim como um esforço para atenuar as desigualdades no campo.

No caso, o autor define reforma agrária como um processo maciço de redistribuição dos direitos sobre a terra e a água, com o objetivo de melhorar as condições sociais, econômicas e políticas nas comunidades rurais e enfatiza a importância de uma abordagem planejada e participativa, envolvendo todas as forças políticas e sociais relevantes – com destaque para necessidade de modificar as relações de trabalho no campo e garantir uma distribuição mais justa da renda agrícola. A reforma agrária não é a solução final para as contradições do capitalismo, mas sim uma medida para lidar com os problemas decorrentes da concentração de terras. Portanto, a transformação fundamental do modo de produção capitalista é vista como a chave para resolver os problemas da agricultura.

Para prosseguimento da análise, serão necessários novos diálogos teóricos e conceituais relativamente a institutos jurídicos que impactam o planejamento territorial e o desenvolvimento. Pertinentes ao presente tema, devem ser expostos alguns conceitos de regularização fundiária (superando a ideia de que a regularização *lato sensu* apenas tem aplicação ao tecido urbano de determinada região ou território), posse, propriedade e demais institutos conexos ao Projeto Gleba Legal.

3 POSSE, PROPRIEDADE, O CONCEITO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E O PROJETO GLEBA LEGAL COMO FORMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

No presente capítulo serão tecidos aprofundamentos conceituais a fim de contextualizar o Projeto Gleba Legal na visão ampla de regularização fundiária, facilitando a compreensão de seu escopo de aplicabilidade. Considerando a regularização fundiária como possível forma de busca pelo desenvolvimento rural compatível para cada região, devemos posicionar o Projeto Gleba Legal como uma das formas da almejada regularização. A regularização fundiária não é exclusivamente urbana. Não é ao acaso que a Lei 11.977/09 dispunha tão somente sobre “regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas”, enquanto a Lei seguinte, número 13.465/17 “dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal”, entre outros temas. Por mais que o solo urbano concentre maior parte da população, como foi dito, o urbano não sobrevive sem o rural, e deve ser superada a ideia de que o rural é tão somente um “urbano não desenvolvido”.

A regularização fundiária, em sua dimensão que podemos chamar de *lato sensu* (em sentido amplo), emerge como uma política pública, intrinsecamente interligada às esferas político-jurídico-administrativas, objetivando a requalificação do território em sua plenitude e direcionando-se à cristalização de um leque diversificado de direitos fundamentais – os quais se convergem sob a tutela do direito à propriedade, delineado como um direito fundamental compósito. Contrastantemente, a regularização fundiária, sob o prisma stricto sensu, delineia-se como uma cadeia procedimental de trâmites legais, consubstanciada sob a legislação da Lei Federal nº 13.465/17, figurando como uma das trajetórias para a efetivação dessa política pública.

A Lei nº 11.977 de 2009, instituidora do programa Minha Casa Minha Vida, trouxe contribuições significativas ao esclarecimento do conceito de regularização fundiária, ao enunciar, particularmente em seu artigo 46, que a regularização fundiária constitui um "conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado". Este

delineamento jurídico revela a multifacetada estrutura da regularização fundiária, englobando a complexidade e a interdisciplinaridade das medidas necessárias para a efetivação do direito à moradia digna e sustentável dentro do contexto urbano.

A regularização fundiária, ao ser conceituada como "um conjunto de medidas", expõe sua natureza multifacetada, englobando ações potencialmente jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais – de acordo com o tipo de regularização que cada caso concreto demanda. Tal caracterização denota a complexidade inerente ao processo de regularização, que transcende a mera legalização documental de terrenos e imóveis, abarcando a necessidade de intervenções coordenadas que visam à reestruturação e legalização de ocupações em áreas urbanas e rurais. Essa abordagem indica uma busca não apenas pelos requisitos legais de titulação, mas também para garantir a sustentabilidade ambiental, a moradia e o desenvolvimento ordenado, promovendo assim o pleno exercício das funções sociais da propriedade.

A designação da regularização fundiária como "política pública" reflete seu posicionamento enquanto estratégia governamental deliberada, destinada a enfrentar desafios territoriais complexos e persistentes. Ao enquadrar a regularização fundiária como política pública, reconhece-se a responsabilidade do Estado em coordenar e implementar as ações necessárias para a efetivação de um ambiente construído mais equitativo e juridicamente seguro. Esse enquadramento implica o compromisso do poder público em alocar recursos, formular legislações específicas e mobilizar diversos setores da sociedade para a execução de programas que visem à regularização de assentamentos irregulares, à titulação de seus ocupantes e à promoção do desenvolvimento urbano e rural sustentável e harmônico.

Ademais, a integração da regularização fundiária no âmbito das políticas públicas confere um caráter estratégico a esse processo, alinhando-o aos objetivos mais amplos de desenvolvimento social e econômico. Essa integração favorece a criação de sinergias entre diferentes políticas setoriais, como habitação, meio ambiente, planejamento urbano e desenvolvimento rural, otimizando o uso dos recursos e maximizando os impactos positivos. Assim, a regularização fundiária, ao ser abordada como política pública, transcende sua concepção técnico-jurídica, assumindo um papel fundamental na promoção de cidades e comunidades rurais mais justas, sustentáveis e inclusivas.

Indubitavelmente, um dos aspectos hoje mais valorizados na política pública de regularização fundiária é a criação de propriedade regular e titulada. A análise da

relação entre posse e propriedade, especialmente no contexto do Projeto Gleba Legal, revela nuances fundamentais no direito brasileiro que são essenciais para entender sua aplicabilidade na regularização fundiária. A posse, entendida como o domínio fático sobre um bem, permite ao possuidor uma série de ações sobre este, como uso, fruição e, em certas circunstâncias, até mesmo reivindicação, sem necessariamente deter a propriedade formal do mesmo. Esta noção de posse, portanto, se alinha com o objetivo do Projeto Gleba Legal, que visa à regularização de terras através do reconhecimento de situações de posse estabelecidas, muitas vezes, por longos períodos de tempo e com domínio já estabelecido, mas não especificado corretamente.

Pois bem, o Projeto Gleba Legal opera com base na propriedade titularizada previamente, mas cuja posse vem sendo exercida em local certo e determinado do bem imóvel, com concordância expressa ou tácita dos demais condôminos. Transforma-se uma posse localizada em propriedade individual.

Para abordar a temática da posse, suas formas de aquisição, perda, efeitos, e sua diferenciação de detenção e propriedade, especialmente no contexto do Projeto Gleba Legal, é crucial expor algumas das disposições legais, doutrinárias e jurisprudenciais pertinentes. A posse é concebida como o poder fático exercido sobre uma coisa, que permite ao possuidor exercer alguns dos direitos da propriedade, como uso, gozo e, em certas circunstâncias, reivindicação, ainda que não detenha o título de propriedade formal. As formas de aquisição da posse são variadas e incluem tanto métodos originários, como a ocupação de coisa sem dono, quanto derivados, como a transmissão por ato entre vivos. A perda da posse pode ocorrer por diversos motivos, como abandono, transferência voluntária, destruição da coisa ou pela posse de outrem, conforme a legislação vigente e a interpretação jurisprudencial.

A aquisição da posse pode ser derivada, ocorrendo quando há transferência, como na compra e venda ou na doação, ou originária, sem vínculo com o possuidor anterior, como no caso do achado. Essas modalidades são essenciais para a compreensão e aplicação das políticas de regularização fundiária, uma vez que delineiam os contornos pelos quais os indivíduos se legitimam enquanto possuidores de determinada área. Especificamente, o Projeto Gleba Legal, não incorpora a usucapião[4] como meio de regularização fundiária, enfatizando a formalização da

[4] A usucapião é tida como modalidade por excelência de aquisição originária da propriedade.

propriedade por meio de procedimentos administrativos. O foco está na efetivação da função social da propriedade, garantindo a acessibilidade à terra e seu uso produtivo e equitativo, ao mesmo tempo em que se respeitam os direitos e deveres decorrentes tanto da posse quanto da propriedade. Este enfoque administrativo reflete um entendimento pragmático da regularização fundiária, buscando harmonizar os interesses individuais e coletivos para promover o desenvolvimento socioeconômico das áreas abrangidas pelo projeto.

Os efeitos da posse são multifacetados e abrangem desde a possibilidade de defesa da posse contra terceiros até a eventual aquisição da propriedade pela usucapião, desde que preenchidos os requisitos legais, como o lapso temporal e a natureza pacífica e ininterrupta da posse. A usucapião, portanto, se apresenta como uma ponte entre a posse e a propriedade, consolidando o possuidor no status de proprietário. Distingue-se a posse da detenção pela natureza da relação do indivíduo com a coisa. O detentor, ao contrário do possuidor, mantém a coisa sob uma relação de dependência ou em cumprimento de ordens ou instruções de outrem, não possuindo, portanto, a intenção de agir como dono (*animus domini*), essencial à configuração da posse. Os efeitos da posse se estendem ao direito de retenção por benfeitorias e à possibilidade de indenização em casos de esbulho ou turbação. Além disso, a boa-fé do possuidor pode influenciar a aquisição da propriedade por usucapião, embora tal mecanismo não seja contemplado no Projeto Gleba Legal, diferentemente do Projeto More Legal, ressaltando a diversidade de abordagens na regularização fundiária.

A detenção, diferentemente da posse, caracteriza-se pela guarda de uma coisa em nome de outrem, não conferindo ao detentor os mesmos direitos que a posse legítima. Essa distinção demarca os limites entre o exercício factual da propriedade e a simples custódia de um bem – em outras palavras, a detenção não permite a individualização do bem pelo Projeto Gleba Legal.

Já a perda da posse, por sua vez, pode advir de múltiplos fatores, como o abandono, a transferência voluntária ou a desapropriação por interesse público. Em contextos de regularização fundiária, como aqueles abordados pelo Projeto Gleba Legal, a compreensão desses mecanismos é vital para a implementação de políticas públicas que visem à efetivação do direito social à moradia e à funcionalidade social da propriedade. Como se verá, uma das falhas do Projeto Gleba Legal

No âmbito da propriedade, trata-se do direito pleno e exclusivo sobre a coisa, permitindo ao proprietário não apenas o uso e gozo, mas também a disposição e reivindicação, respeitando-se a função social da propriedade. A propriedade é, em última análise, o direito mais amplo sobre a coisa, enquanto a posse reflete um poder fático que pode, eventualmente, conduzir à aquisição da propriedade através da usucapião.

Por fim, a propriedade, em contraposição à posse e detenção, é o direito pleno e exclusivo sobre um bem, permitindo ao proprietário o uso, gozo, disposição e reivindicação do bem contra terceiros. A regularização fundiária, especialmente em projetos como o Gleba Legal, visa conciliar a posse fática com o reconhecimento formal da propriedade, promovendo a segurança jurídica e o desenvolvimento social e econômico das regiões atendidas.

A propriedade, diferente da posse, será “capitalizada” através do sistema de registros de imóveis. Em níveis mais elevados, a preponderância da posse poderá levar à falta de planejamento territorial e econômico de todo um país caso não haja valorização dos repositórios jurídicos da propriedade. Amaral (2021), inclusive, aborda o impacto internacional da segurança jurídica no registro de imóveis, mencionando que organismos internacionais, como o Banco Mundial, avaliam a eficiência do registro de propriedades como um indicador chave do ambiente de negócios de um país. A autora argumenta que países com sistemas de registro imobiliário mais eficientes tendem a atrair mais investimentos estrangeiros, pois oferecem maior segurança jurídica aos investidores. Essa perspectiva global reforça a importância do registro imobiliário não apenas no contexto nacional, mas também como um fator que influencia a percepção internacional e a competitividade econômica de um país. Esse sistema é referente à propriedade imobiliária conhecida pelo Estado – a propriedade regular e registrada em registro público.

Por óbvio, há ênfase que a reforma e modernização do sistema de registro imobiliário devem ser prioridades para os países que buscam melhorar sua segurança jurídica e fomentar o crescimento econômico. A autora sugere que investimentos em tecnologia e treinamento para os operadores do sistema registral podem significativamente aumentar a eficiência e a confiabilidade dos registros imobiliários. Essas melhorias não só fortaleceriam a segurança jurídica, como também tornariam o mercado de imóveis mais dinâmico e acessível, contribuindo assim para o desenvolvimento econômico sustentável (Amaral, 2021).

A posse é um fenômeno mais desafiador de ser explicado e identificado pelo Estado por conta da falta de formalização. Diversas teorias explicam o que é posse.

As teorias possessórias até hoje mais conhecidas, a subjetiva e a objetiva, foram desenvolvidas a partir do início do século XIX. A primeira delas, teoria subjetiva da posse, foi concebida por Friedrich Von Savigny e seguiu a tendência voluntarista da época, afirmando que a posse seria composta da união de dois elementos, um objetivo (*corpus*) e outro subjetivo (*animus domini*). O elemento objetivo é o poderio de imediatamente dispor sobre a destinação econômica da coisa, enquanto o elemento subjetivo é a intenção de ter a coisa para si – Francisco Eduardo Loureiro esclarece ser insuficiente a *opinio domini*, que seria a convicção de dono, sendo imprescindível a intenção de o ser (Peluso, 2018). Desprovido de *animus domini*, resta a figura da detenção, que seria o caso (dentro da teoria subjetiva) de um locatário ou comodatário.

De qualquer forma, a teoria de Savigny pecou por supervalorizar o elemento volitivo e subjetivo para a caracterização de uma situação predominantemente fática – ainda que se tenha em mente o intenso debate sobre a natureza jurídica da posse, se é fato ou é direito, é inegável que a sua eventual judicialização necessita de provas concretas do fato, enquanto uma análise eminentemente subjetiva ingressa em um âmbito de conjecturas internas e intencionais do agente. De outra banda, uma das maiores contribuições de Savigny foi a consolidação de autonomia didática para o estudo da posse, o que sem dúvidas colabora em caráter histórico para o desenvolvimento da doutrina sobre a temática (Farias, 2014). Como se disse, gerou uma dificuldade na percepção e caracterização prática para proteção possessória. Em adição, a doutrina aponta a existência de institutos influenciados pela teoria subjetiva presentes no Código Civil, como as espécies de usucapião em que se levam em consideração o ânimo do possuidor, sobre sua boa-fé ou má-fé.

A teoria objetiva, idealizada por Rudolf Von Ihering e desenvolvida como crítica àquela concebida por Savigny, o elemento corpus é uma interação externa com a coisa que poderá ocorrer com ou sem contato físico, contanto que a pessoa tenha conduta semelhante àquela de um proprietário. Não será necessária a intenção de ser dono, mas sim ter o comportamento exteriorizado daquele. A teoria possessória objetiva teve por mérito democratizar a posse, facilitando sua percepção fática e permitindo a distinção entre posse direta e posse indireta (desdobro qualitativo ocorrido em virtude de direito pessoal ou real entre as partes, o qual não é possível na teoria subjetiva). Outro aspecto digno de nota é a relação das teorias com o instituto

da detenção: a teoria subjetiva parte da detenção para se chegar à posse, a partir da adição de *animus domini*; enquanto a teoria objetiva parte da posse para chegar à detenção, sendo esta última uma posse degradada em virtude de lei (Peluso, 2018). O código civil adota expressamente a teoria objetiva da posse ao artigo 1.196, classificando a posse como uma forma de exteriorização da propriedade, sendo que o possuidor é aquele que, atuando com poderes de proprietário, decide a destinação econômica da coisa possuída (como consequência, desfruta de proteção possessória).

Entretanto, a contemporânea doutrina civilística tem também apontado novos rumos para as teorias possessórias, tendo como base as influências da função social da propriedade, bem como os ensinamentos dos autores como Antonio Hernandez Gil, Raymond Saleilles e Silvio Perozzi. O francês Raymond Saleilles foi o primeiro a tratar do tema, ao ano de 1894, em seu estudo possessório que realizou uma análise crítica das teorias predominantes de Savigny e Ihering e seus elementos, propondo, por fim, uma superação da visão possessória com base apenas em *animus* e *corpus*, para que se considere o fato social da subsistência econômica do possuidor. Nas palavras do autor francês:

> La théorie que je propose est au contraire une théorie plus souple et plus flexible qui demande les réformes non pas à la loi, mais à la doctrine, comme à Rome; et qui place le critérium de la possession juridique dans la constatation et l'interprétation des faits sociaux; qui voit la possession dans tout rapport de fait admis per l'usage comme fondant l'independance economique du possesseur (Saleilles, 1894, p. 203).

Já o italiano Silvio Perozzi, em seu estudo possessório datado de 1906, afirma categoricamente não ser possível ver a posse desprendida de seu caráter social, e o respeito pelas posses alheias é um representativo do avanço da sociedade e reconhecimento de direitos mútuos. Ou seja, sem um contexto social adequado, não haveria que se falar em posse

> Abbiamo esposto sin qui la teoria del possesso come un fenômeno sociale, senza riguardo al diritto romano. Questo paragrafo è una pagina di sociologia. Ma dovevamo far questo, perchè senza questo concetto del possesso come fenômeno sociale, ogni teoria giuridica del possesso è inintelligibile. L'interesse essenziale della dottrina giuridica del possesso sta tutto nel vedere come il diritto si diporta circa a codesto fenômeno, che si produce senza di lui, e che è spesso in conflitto cogli scopi, a cui esso tende PEROZZI, 1906, p. 539-540).

O civilista Flávio Tartuce (2019) cita que o Código Civil novo perdeu uma excelente oportunidade de atualizar seu conceito de posse, baseado na teoria objetiva apenas, para os novos parâmetros de socialidade, apesar de tramitar um projeto de lei (número 6.960 de autoria do deputado Ricardo Fiúza) para que a redação do artigo 1.196 do Código Civil passe a ser "considera-se possuidor todo aquele que tem poder fático de ingerência socioeconômica, absoluto ou relativo, direto ou indireto, sobre determinado bem da vida, que se manifesta através do exercício ou possibilidade de exercício inerente à propriedade ou outro direito real suscetível de posse". Esta redação traz o ideal social e de destinação econômica para dentro do conceito de posse, passando a ser mais que o corpus sob poder ostensivo de outrem, socializando o instituto em conformidade com os ditames sociais. Ainda segundo o referido autor:

> Ainda em sede doutrinária, a ideia de função social da posse consta de enunciado aprovado na V Jornada de Direito Civil, de 2011, com a seguinte redação: "A posse constitui direito autônomo em relação à propriedade e deve expressar o aproveitamento dos bens para o alcance de interesses existenciais, econômicos e sociais merecedores de tutela" (Enunciado n. 492). A título de exemplo, pode ser citado o contrato de gaveta, em que o possuidor tem um direito autônomo à propriedade, merecendo proteção pela utilidade positiva que dá à coisa (Tartuce, 2019, p.68).

Considerando a decorrência de tempo entre a vigência da Constituição Cidadã e o diploma civil, haveria fértil terreno de compatibilidade entre a construção de teoria possessória e o princípio da função social de propriedade adotado pela Constituição, permitindo perfeita compatibilização entre os institutos de maneira expressa na lei ordinária. Entretanto, tal possibilidade de forma alguma afasta a adequação interpretativa naturalmente decorrente da leitura constitucional do direito civil, sempre necessária para a manutenção e para a coerência interpretativa sistêmica do Direito.

É plausível cogitar, de outra senda, na adoção da teoria social da posse sem a necessidade de uma alteração legislativa, diante de uma interpretação sistemática com base na compatibilização dos direitos fundamentais constitucionais com o instituto da posse (atrelado, conforme a redação do artigo 1.196, ao exercício da propriedade[5], artigo este que nasceu desatualizado pois apenas reproduziu o mesmo conceito do artigo 485 do Código Civil de 1916). Note-se que a lei não apresenta um

[5] Art. 1.196. Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade.

conceito de direito real de propriedade, mas apenas enumera seus principais atributos: usar, fruir, dispor e reaver a coisa. Quanto ao elemento da função social, existem duas correntes doutrinárias civis chamadas de teoria interna e teoria externa. Segundo a teoria externa, o direito real de propriedade ter a sua descrição elementar pautada na letra do Código Civil, sem integração intrínseca da função social, a qual será aferida em cada caso. A teoria interna da função social da propriedade defende que, a partir do momento em que o artigo 5° da constituição federal afirma que a propriedade atenderá a sua função social, esta funcionalização de caráter social passou a integrar o conceito de propriedade, sendo dela indissociável. Portanto, não se poderia conceber uma propriedade como possuindo função social apenas: a propriedade é função social.

Considerando que hoje na doutrina prevalece a teoria interna da função social, passando esta a integrar o próprio conceito e a essência do direito real de propriedade, e tomando por base conceitual que a posse é, no mínimo, exteriorização da propriedade, deduz-se esta posse deverá ter como elemento intrínseco também uma funcionalização social. Em outras palavras, esta interpretação conceitual vai ao encontro do princípio constitucional da máxima efetividade dos direitos fundamentais, ao passo em que a função social está expressamente prevista ao artigo 5°, inciso XXIII da Constituição Federal.

Em outras palavras, a função social da propriedade empresta a mesma funcionalização para a posse. No cenário atual do direito brasileiro, é possível aferir com segurança a prevalência atual da teoria objetiva da posse, mas com uma veemente inclinação da doutrina mais recente em buscar a compatibilização deste clássico conceito de posse com os novos primados estabelecidos pelo princípio da função social como elemento integrador do conceito de propriedade. Para prosseguimento daquilo que foi proposto neste breve espaço de pesquisa, deve ser analisada a influência e as possíveis consequências da adoção deste novo modelo teórico-conceitual de Posse nas políticas públicas de regularização fundiária e em alguns de seus procedimentos cabíveis.

Por outro lado, a propriedade confere ao proprietário um direito integral sobre o bem, abrangendo não somente as faculdades de uso e gozo, mas também as de alienação e reivindicação, sempre em consonância com a função social da propriedade. Esta última desempenha um papel crucial na interseção entre posse e propriedade no âmbito da regularização fundiária. O Projeto Gleba Legal visa, portanto,

não somente à formalização correta da propriedade, mas também à efetivação de sua função social, assegurando a acessibilidade à terra e o seu aproveitamento de forma produtiva e equitativa.

Nesse cenário, a diferenciação entre posse e propriedade tende a ser atenuada, ainda que seja relevante salientar que o Projeto Gleba Legal não incorpora a usucapião como instrumento de transmutação da posse em propriedade. No Projeto Gleba Legal, o enfoque recai sobre a regularização de terras através de procedimentos administrativos, sem recorrer à usucapião, que é um processo que reconhece a aquisição da propriedade pelo decurso do tempo e pelo cumprimento de certos requisitos. Este processo de legitimação da posse em propriedade formal sublinha a relevância da posse como elemento fundamental no procedimento de regularização fundiária *stricto sensu*, mas não naquela amplamente considerada.

É imperativo destacar que o êxito do Projeto Gleba Legal não se baseia apenas na conversão da posse localizada em propriedade individual, mas também na observância dos direitos e obrigações advindos de ambas as figuras jurídicas. A viabilidade deste processo demanda uma harmonia entre os interesses pessoais e coletivos, garantindo que a regularização fundiária contribua de modo efetivo para o bem-estar da comunidade, equidade social e crescimento econômico das áreas contempladas.

O Projeto Gleba Legal, que se defende possível de abordar como regularização fundiária rural, estabelece um precedente notável para compreender as dinâmicas e desafios associados à regularização fundiária em geral. Este projeto é um reflexo da necessidade de abordagens administrativas e extrajudiciais para resolver questões fundiárias que, historicamente, têm sido entraves ao desenvolvimento socioeconômico de diversas regiões. Ao promover a regularização de terras rurais através de mecanismos simplificados e de baixo custo, o Gleba Legal destaca a importância de processos ágeis e acessíveis para a efetiva regularização fundiária.

A regularização fundiária, conforme exemplificado pelo Gleba Legal, não é apenas uma questão de legalizar títulos de propriedade, mas também de reconhecer e legitimar as relações sociais e econômicas que se formam em torno da terra. A abordagem utilizada pelo projeto, que envolve a colaboração entre diferentes atores, incluindo tabelionatos de notas e registros de imóveis, demonstra a eficácia de soluções integradas que consideram tanto a dimensão jurídica quanto a social da regularização.

Além disso, o Projeto Gleba Legal sublinha a importância da flexibilidade nas políticas de regularização fundiária, adaptando-se às especificidades locais e às necessidades dos envolvidos. Essa abordagem flexível permite não apenas a resolução de questões fundiárias complexas mas também a promoção da justiça social e do desenvolvimento sustentável, ao assegurar que os pequenos proprietários rurais tenham seus direitos de propriedade reconhecidos e possam contribuir mais efetivamente para a economia local.

A metodologia empregada pelo projeto, que enfatiza procedimentos administrativos em detrimento de ações judiciais prolongadas, ofereceu também um modelo replicável para outras iniciativas de regularização fundiária, especialmente em áreas urbanas onde a complexidade das questões fundiárias muitas vezes exige soluções inovadoras – o chamado “Gleba Urbano”. A experiência do Gleba Legal demonstra que a regularização fundiária pode ser alcançada de maneira mais eficiente quando há uma coordenação entre diferentes órgãos e uma vontade política para implementar processos simplificados.

Finalmente, o Projeto Gleba Legal representa um avanço significativo na maneira como a regularização fundiária é percebida e implementada. Ao proporcionar um caminho para a regularização que é acessível, eficiente e socialmente responsável, o projeto não apenas facilita a resolução de questões fundiárias mas também contribui para a construção de uma sociedade mais justa e equitativa, onde o direito à terra é reconhecido como fundamental para o desenvolvimento humano e sustentável.

3.1 Instrumento(s) de regularização fundiária: uma visão além da usucapião

No âmbito da Regularização Fundiária Urbana (Reurb), e sendo forçoso reconhecer que a lei empresta preponderância à parte urbana da política pública de regularização fundiária, várias ferramentas jurídicas podem ser empregadas para facilitar o processo, sem descartar a utilização de outros mecanismos considerados apropriados. Entre esses instrumentos ou ferramentas estão: (1) a legitimação fundiária e a legitimação de posse, conforme estabelecido pela legislação pertinente; (2) a usucapião, regida pelas disposições do Código Civil, da Lei nº 10.257/2001 e da Lei nº 6.015/1973; (3) a desapropriação em favor dos possuidores, como indicado nos parágrafos 4º e 5º do artigo 1.228 do Código Civil; (4) a arrecadação de bens vagos, segundo o artigo 1.276 do Código Civil; (5) o consórcio imobiliário, conforme o artigo

46 da Lei nº 10.257/2001; (6) a desapropriação por interesse social, de acordo com o inciso IV do artigo 2º da Lei nº 4.132/1962; (7) o direito de preempção, baseado no inciso I do artigo 26 da Lei nº 10.257/2001; (8) a transferência do direito de construir, seguindo o inciso III do artigo 35 da mesma lei; (9) a requisição em caso de perigo público iminente, conforme o § 3º do artigo 1.228 do Código Civil; (10) a intervenção em parcelamentos clandestinos ou irregulares, de acordo com o artigo 40 da Lei nº 6.766/1979; (11) a alienação de imóveis pela administração pública diretamente para seus detentores, conforme a alínea f do inciso I do artigo 17 da Lei nº 8.666/1993; (12) a concessão de uso especial para fins de moradia; (13) a concessão de direito real de uso; (14) a doação; e (15) a compra e venda de imóveis. Essas medidas têm como objetivo principal facilitar a regularização de áreas ocupadas e assegurar a segurança jurídica para os ocupantes.

A norma pode ser considerada, de fato, como uma listagem geral de instrumentos possíveis de serem utilizados na busca pela regularização de uma gleba. Em determinados cenários, será de mais fácil visualização o uso urbano, enquanto em outros, o uso rural.

Tomemos a legitimação fundiária e a legitimação de posse, que representam instrumentos essenciais na concretização da política urbana, buscando integrar áreas irregulares ao contexto legal urbano. A legitimação fundiária confere ao possuidor direito real de propriedade, desde que atendidos requisitos específicos da legislação, enquanto a legitimação de posse concede um direito real de natureza provisória, visando à futura aquisição da propriedade plena.

A usucapião, prevista nos artigos. 1.238 a 1.244 do Código Civil, bem como em legislações esparsas, constitui modo de aquisição da propriedade pela posse prolongada, contínua e pacífica, com o intuito de possuir. Esse mecanismo legal visa regularizar situações de fato, conferindo segurança jurídica e social ao possuidor de boa-fé, em consonância com os princípios constitucionais da função social da propriedade.

A desapropriação em favor dos possuidores, baseada nos §§ 4º e 5º do art. 1.228 do Código Civil, permite ao poder público transferir a propriedade de um bem imóvel, do detentor original para o possuidor que a exerce com ânimo de dono, mediante justa e prévia indenização, cumprindo assim uma função social e atendendo aos interesses da coletividade na regularização fundiária.

A arrecadação de bens vagos, delineada no art. 1.276 do Código Civil, destina-se à incorporação ao patrimônio público de bens imóveis que não possuam proprietário conhecido ou estejam abandonados, permitindo que tais bens sejam utilizados conforme o interesse público, inclusive em processos de regularização fundiária, assegurando uma melhor ocupação e uso do solo.

O consórcio imobiliário, conforme art. 46 da Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), apresenta-se como uma ferramenta de gestão urbana que possibilita a parceria entre o poder público e a iniciativa privada, visando à implementação de projetos de urbanização, infraestrutura e regularização fundiária, promovendo o desenvolvimento urbano sustentável e inclusivo. Apesar de tais operações serem quase que exclusivamente urbanas, não se pode esquecer que o legislador é constitucionalmente obrigado a criar instrumentos análogos para a qualificação do solo rural. Assim determina a Constituição Federal:

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

A desapropriação por interesse social, fundamentada no inciso IV do art. 2º da Lei nº 4.132/1962, permite que o Estado intervenha na propriedade privada, por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, incluindo a regularização fundiária, mediante indenização prévia, justa e em dinheiro, objetivando a realização

de justiça social e o cumprimento da função social da propriedade. Tal política é plenamente aplicável a situações urbanas e rurais, mas talvez seja melhor visualizada na desapropriação de latifúndios para fins de reforma agrária.

O direito de preempção, estabelecido no inciso I do art. 26 da Lei 10.257/2001, confere ao poder público a preferência para aquisição de imóveis urbanos objeto de alienação onerosa entre particulares, possibilitando que o Estado direcione tais imóveis para fins de regularização fundiária, implementação de equipamentos urbanos, espaços públicos, programas de habitação e outros interesses sociais relevantes. A transferência do direito de construir, prevista no inciso III do art. 35 da Lei 10.257/2001, permite que o proprietário de um imóvel urbano ceda o direito de construir previsto em seu terreno a outro imóvel ou a terceiros, promovendo a otimização do uso do solo, a requalificação urbana e a viabilização de projetos de regularização fundiária, assegurando o atendimento de diretrizes urbanísticas e ambientais.

A requisição, em caso de perigo público iminente, conforme § 3º do art. 1.228 do Código Civil, autoriza o poder público a fazer uso temporário de propriedade particular, sem desapropriação, para enfrentar situações emergenciais e prevenir danos à coletividade, incluindo a possibilidade de alocação provisória de populações em situações de risco, contribuindo assim para estratégias de regularização fundiária em contextos de urgência.

A intervenção do poder público em parcelamentos clandestinos ou irregulares, delineada no art. 40 da Lei nº 6.766/1979, destina-se a corrigir distorções urbanísticas e legalizar ocupações, estabelecendo parâmetros para a urbanização, o uso e a ocupação do solo, bem como para a regularização de assentamentos, garantindo o acesso à moradia digna e a efetivação da função social da propriedade.

A alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, baseada na alínea "f" do inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666/1993, permite que o poder público transfira a propriedade de imóveis de sua titularidade para indivíduos que já os ocupam, especialmente em contextos de regularização fundiária, assegurando o direito social à moradia e a estabilidade da posse.

A concessão de uso especial para fins de moradia visa regularizar a situação de ocupantes de áreas públicas urbanas por pessoas de baixa renda, conferindo-lhes o direito de uso por prazo determinado ou indeterminado, com o objetivo de promover a justiça social, a inclusão urbana e a dignificação das condições de vida.

A concessão de direito real de uso, caracteriza-se pela outorga do poder de utilização plena ou parcial de um imóvel público a particulares ou entidades, com fins específicos de desenvolvimento de projetos que atendam aos interesses sociais, incluindo programas de regularização fundiária e habitação popular, contribuindo para o ordenamento territorial e o bem-estar social.

A doação de imóveis, enquanto instrumento jurídico, permite que o poder público ou privados transfiram voluntariamente a propriedade de bens imóveis a terceiros, sem contraprestação, visando a finalidades de interesse público como a regularização de assentamentos informais e a promoção de habitação social, materializando a função social da propriedade.

A compra e venda de imóveis, como mecanismo tradicional de transferência de propriedade, pode ser utilizada no contexto da regularização fundiária, especialmente quando o poder público adquire áreas para posterior destinação a programas de habitação ou regularização de ocupações, garantindo a segurança jurídica e a formalização do direito à moradia.

Dificilmente negócios privados são vistos como forma de regularização fundiária, mas facilmente podem assim ser visualizados: quando se considera que a regularização fundiária constitui um conjunto de medidas jurídicas, sociais e ambientais para a legalização de uma propriedade, fica claro que a efetivação de uma transferência pactuada (em oposição à ocultação do negócio, sem recolhimento de impostos ou cumprimentos de obrigações ambientais) coaduna-se com a transparência e com o conhecimento social de determinada operação.

Ivan Jacopetti do Lago (2020), em escorço histórico, ensina que as grandes festas da antiguidade, efetuadas por ocasião de transações imobiliárias e matrimônios, tinham por objetivo uma publicidade social dos fatos jurídicos importantes. Conforme os números da sociedade humana aumentam, também passa a ser necessária uma forma mais sofisticada de publicidade dos atos e fatos relevantes para a vida social.

> A memória de cada indivíduo funciona, de certo modo, como um registro de direitos nos contextos de contratações pessoais, em que os atores da vida econômica se conhecem bem, e nos quais as transações imobiliárias são escassas. Os indivíduos que vivem nesse contexto conhecem os imóveis, seus limites, suas características, as circunstâncias dos poucos negócios que são realizados, e, em especial, quais são os direitos – e seus titulares – que recaem sobre a terra. O nível de informação entre os atores econômicos é alto, e são pequenas as chances de engano, bem como a desconfiança recíproca. Caracterizam estes contextos a produção em pequena escala, o comércio local, a homogeneidade cultural, e, na prática, a desnecessidade

> de que terceiros possibilitem o cumprimento forçado das obrigações. Os direitos são seguros e líquidos, e assim viveu a humanidade na maior parte de sua história econômica (Lago, 2020, cap.2, item 2.1).

A compra e venda é caracterizada como um contrato bilateral ou sinalagmático, onde ambas as partes possuem obrigações recíprocas, sendo uma delas a transferência do domínio de um bem e a outra, o pagamento em dinheiro referente a este bem. As partes devem ter capacidade legal, além de ser preciso que o objeto do contrato seja lícito, determinado ou determinável, e que haja um preço estabelecido, o qual deve ser expresso em moeda corrente. Este contrato é consensual e se aperfeiçoa no momento em que há o encontro de vontades entre comprador e vendedor, estando sujeito a condições especiais de validade, como a outorga conjugal para a venda de bens imóveis em certos regimes de bens.

Por outro lado, a doação é um contrato que se aperfeiçoa mediante o encontro de vontades entre o doador e o donatário, podendo ser tanto formal quanto verbal, dependendo do valor e da natureza do bem doado. A doação pode assumir várias modalidades, como a doação remuneratória, que envolve uma contraprestação pelo donatário em reconhecimento a um serviço prestado, e a doação contemplativa, que se baseia no merecimento pessoal do donatário. Há ainda regras específicas aplicáveis a determinadas situações de doação, como a doação de ascendentes para descendentes, que é considerada um adiantamento da herança, sujeitando-se a regras de colação no inventário, salvo disposição em contrário do doador.

Ambos os contratos, compra e venda e doação, são regidos por princípios de boa-fé e justiça contratual, buscando equilibrar os interesses das partes e resguardar a função social dos contratos. Enquanto a compra e venda é essencialmente onerosa e visa à circulação de bens e serviços na sociedade, a doação caracteriza-se pela liberalidade, visando ao benefício do donatário, podendo também atender a propósitos altruístas ou de reconhecimento.

3.2 A preponderância da posse no sistema brasileiro como forma de fuga à titularização dos bens de raiz

A posse, no sistema jurídico brasileiro, configura-se como elemento central para a compreensão e aplicação do direito das coisas, refletindo diretamente na configuração e no reconhecimento da propriedade. Essa relevância é evidenciada

pela forma como a legislação civil estrutura a posse não apenas como uma condição fática, mas como um estado que pode gerar efeitos jurídicos significativos, particularmente por meio da usucapião. Este instituto, ancorado na posse qualificada pela temporalidade e pela intenção de agir como dono (*animus domini*), consolida a aquisição da propriedade a partir da posse prolongada, ressignificando as relações entre o possuidor e o bem possuído.

Nossa tradição processual civil prestigia sobremaneira a defesa da posse através das conhecidas ações possessórias[6]. Antonio Carlos Marcato (2021) explica, primeiro, sobre a abstração, autonomia e instrumentalidade do direito de ação, sendo distinto dos direitos materiais subjacentes, que é o caso da posse – ou seja, posse e possessória não se confundem. A tutela possessória, oriunda da propositura de uma ação, não se revela como um corolário direto da posse, mas sim como a tutela jurisdicional almejada pela parte litigante. O procedimento possessório, mais benéfico e valorizado pela celeridade, é distinto das demandas que versam sobre a propriedade, as quais possuem natureza petitória e procedimento diverso.

A tutela da posse comporta até mesmo a fungibilidade das ações possessórias, um princípio que confere ao magistrado a prerrogativa de acolher e decidir um pedido diverso do inicialmente postulado pelo autor, com base nas evidências produzidas (Marcato, 2021). Tal flexibilidade visa garantir a concessão da tutela legal mais condizente com a situação possessória efetivamente demonstrada nos autos, independente da nomenclatura inicialmente empregada pelo demandante.

Donizetti (2020) articula sobre a peculiaridade ambivalente dessas ações, em que tanto demandante quanto demandado podem, simultaneamente, figurar como possuidores na contenda jurídico-processual. Tal dinâmica propicia um quadro onde a procedência do pedido inicial culmina na refutação das pretensões adversárias, consolidando as ações possessórias como um instrumento de salvaguarda recíproca dos direitos possessórios. Esta singularidade, imposta legislativamente, confere um caráter excepcional às ações possessórias, evidenciando sua importância legislativa e seu prestígio teórico.

---

[6] As três possibilidades de ações possessórias são as ações de manutenção e reintegração de posse e o interdito proibitório. Quanto às estratégias processuais aplicáveis em cada uma das situações: no esbulho ou perda da posse, cabível a ação de reintegração de posse; na de incômodo ou turbação, caberá a ação de manutenção de posse; e como medida preventiva contra turbação ou esbulho, cabe o interdito proibitório.

Grande benesse procedimental da possessória decorre da viabilidade de concessão de medidas liminares, independentemente da natureza do bem. Este aspecto sublinha a flexibilidade processual inerente às possessórias, assegurando uma tutela jurisdicional célere e eficaz em situações de força nova, i.e., ações instauradas dentro do prazo anual subsequente à violação da posse. A distinção entre ações de força nova e força velha, com procedimentos especializados e ordinários respectivamente, ressalta o favoritismo possessório na resposta judiciária adequada à proteção da posse (Donizetti, 2020).

Donizetti (2020) destaca com veemência o prestígio da posse através da concessão de um rito especial como prerrogativa para ações de força nova, sublinhando a caducidade deste direito decorridos ano e dia do ato espoliativo. A adoção desse rito especial, por si, já denota a valorização das dinâmicas possessórias no direito processual brasileiro, o que virá aliado com todo o histórico nacional de valorização da posse como um todo.

A importância da posse transcende a esfera individual, projetando-se sobre o contexto coletivo, especialmente no que tange à regularização fundiária. Nesse sentido, a posse assume um papel instrumental na concretização da função social da propriedade, princípio basilar do direito civil contemporâneo. Não se pode negar que a regularização fundiária, viabilizada em grande medida pela figura da usucapião, promove a integração social e urbana, ao reconhecer e formalizar situações de posse que, embora desprovidas de formalização registral inicial, incorporam-se ao tecido social e urbano de maneira consolidada.

O reconhecimento legal da posse, por mais que atue como vetor de acesso à moradia, reitera a indispensabilidade de uma análise jurídica que abarque as dimensões sociais e econômicas das ocupações, em consonância com os direitos fundamentais. A efetivação dos direitos possessórios gerará consequências para qualquer política de regularização fundiária que seja adotada.

Contudo, a eficácia da posse como instrumento de regularização fundiária encontra desafios no que tange à operacionalização dos registros de propriedade. A burocracia registral, muitas vezes, não acompanha a dinâmica social da posse, criando obstáculos à efetiva regularização fundiária. Nesse sentido, torna-se imperativo um diálogo entre as práticas registrais e as realidades da posse, visando a uma maior fluidez no reconhecimento dos direitos possessórios e, por extensão, na regularização fundiária.

A simples posse, sem a propriedade titularizada, acarreta situações que podem parecer “suficientes” na esfera individual estrita – eis o motivo de seu prestígio pelo sistema patrimonial e individualista brasileiro, cuja tradição remonta ao patrimonialismo mencionado por Irene Patrícia Nohara (2012). Para muitos grandes possuidores de terras, torna-se financeiramente interessante manter um bem sem a correta titularização, pois a transparência levaria à descoberta de um potencial latifúndio. Para a população como um todo, habituada à alta tributação sobre o consumo, cria-se a ilusão de que a regularização efetiva da propriedade aumentaria a carga tributária.

3.3 Sistemas de titulação como forma de proteção: a propriedade regular é um direito ou um privilégio?

A efetivação da regularização fundiária mediante sistemas de titulação adequados é indispensável para a consagração jurídica da terra como direito fundamental, desconstituindo a concepção de que a regularidade fundiária constitua mero privilégio daqueles capazes de custear o acesso aos meios burocráticos. Tal processo, ao conferir legalidade à ocupação territorial, facilita o ingresso dos titulares no sistema de crédito agrícola, na fruição de políticas públicas voltadas ao setor, além de auxiliar na patrulha ambiental e fiscal públicas dos imóveis rurais, catalisando o desenvolvimento econômico sustentável e a consecução da estabilidade social nas áreas rurais.

A titulação de propriedades rurais transcende a mera formalização da posse, inserindo-se no contexto mais amplo de reconhecimento e garantia dos direitos econômicos e sociais. Nessa perspectiva, a segurança jurídica atinente à posse de terras emerge como condição *sine qua non* para o pleno gozo desses direitos, cumprindo uma função social intrínseca ao instituto da propriedade, conforme preconizado no ordenamento jurídico.

Conforme ensina Luís Antônio dos Santos (2016), a regularização fundiária emerge como um elemento fundamental na asseguração do direito à função social da propriedade, o que favorece um uso da terra de maneira a atender às demandas sociais, promovendo o desenvolvimento sustentável e o bem-estar coletivo. Esse processo traz consigo a segurança jurídica, evitando a apropriação indevida de terras, reduzindo o êxodo rural e mitigando conflitos por posse de terras, contribuindo assim

para um ambiente mais estável e propício ao desenvolvimento. Além disso, a regularização permite aos agricultores o acesso a financiamentos com juros mais baixos, além de incentivos fiscais e assistência técnica, essenciais para investimentos em atividades agrícolas e elevação da produtividade. A regularização fundiária promove o desenvolvimento local e regional, melhorando a vida das famílias beneficiadas, aumentando a renda e integrando os agricultores familiares ao sistema produtivo, impulsionando a economia local. Ela também desempenha um papel significativo na redução da pobreza e na elevação da qualidade de vida das comunidades rurais, garantindo a posse legítima da terra e acesso a recursos e serviços. A ação de regularizar terras também facilita uma gestão mais efetiva das terras e recursos naturais, fomentando um uso mais sustentável da terra e promovendo o ordenamento territorial adequado (Santos, 2016).

Deve-se ressaltar que a regularização fundiária e a titulação de terras devem ser percebidas como mecanismos de efetivação da justiça social e do desenvolvimento econômico. Através desses instrumentos, assegura-se não apenas a segurança jurídica necessária ao exercício da posse, mas também se promove a inclusão social dos detentores da terra, viabilizando sua participação mais ativa e equânime na dinâmica econômica do país.

A titulação fundiária efetiva, ancorada em mecanismos de registro robustos, surge como um vetor imprescindível na consolidação do direito à terra, confrontando a visão obsoleta que relega a regularização a uma condição de privilégio. No âmbito desta discussão, Durand-Lasserve e Selod (2007) postulam que a segurança jurídica propiciada pela formalização da posse confere, paralela e concomitantemente, legalidade à ocupação e propulsiona a inserção dos proprietários rurais no espectro dos mercados de crédito e financiamento. Esta observação encontra eco nas análises de Hernando de Soto (2000), que ensina que a formalização da propriedade rural catalisa a transformação da terra em capital, facultando o acesso a recursos essenciais para o desenvolvimento agrícola e a ampliação da produtividade.

Ademais, a regularização das terras assegurará dominialidade (propriedade) em conformidade com a posse, e emerge como ponto para o fomento do desenvolvimento sustentável e da estabilidade social no meio rural. A formalização da propriedade, conforme delineado pelo referido autor (Soto, 2000), libera o valor "dormente" dos imóveis rurais, possibilitando sua utilização como ativo e, por conseguinte, estimulando a expansão econômica. Destarte, a titulação de terras assume uma dupla

funcionalidade: por um lado, promove a equidade social ao democratizar o acesso à terra; por outro, propicia o desenvolvimento econômico ao converter a terra em um bem produtivo.

Em síntese, a garantia da posse, consolidada pela efetiva regularização fundiária, configura-se como um pré-requisito para o exercício integral dos direitos econômicos e sociais pelos titulares da terra. A reafirmação da função social da propriedade, intrinsecamente vinculada ao arcabouço legal, evidencia que a terra transcende a sua materialidade, configurando-se como um pilar para a concretização do bem-estar coletivo e para a promoção de um desenvolvimento rural inclusivo e sustentável. Essa convergência de perspectivas reitera a imperiosidade de políticas públicas efetivas e de instrumentos jurídicos apropriados para a regularização fundiária, objetivando a consecução de um paradigma de desenvolvimento rural que seja simultaneamente equitativo e duradouro.

A usucapião, enquanto mecanismo jurídico intrínseco ao ordenamento legal brasileiro, emerge como uma ferramenta fundamental para a democratização do acesso à propriedade, particularmente em cenários de complexas configurações territoriais rurais. Este processo, que confere a legalização da posse de terras através do decurso do tempo sob certas condições de moradia ou uso produtivo, é imbuído de uma dupla função social e econômica, contribuindo significativamente para a estruturação e o ordenamento do território. Através da usucapião, propriedades que se encontram em situações de posse informal e, por vezes, precária, são transmutadas em domínios legalmente reconhecidos, instigando uma reconfiguração das relações espaciais e sociais nas regiões afetadas.

Ademais, o processo [7] de usucapião se alinha com os preceitos de desenvolvimento regional ao promover a regularização fundiária, elemento catalisador da estabilidade social e impulso econômico nas comunidades rurais. A segurança jurídica proporcionada pela titulação formal de terras facilita o acesso a créditos, incentivos governamentais e investimentos, fomentando práticas agrícolas sustentáveis, melhorias na infraestrutura e, consequentemente, a elevação da qualidade de vida dos habitantes. A usucapião não apenas atua de modo central na regularização da posse de terras, mas também como um vetor de inclusão social e

[7] Que, via de regra hoje, poderá ser extrajudicial também, consoante norma do Provimento número 149 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

econômica, impulsionando o desenvolvimento regional de maneira equitativa e sustentável. Este mecanismo, portanto, ressalta a intrínseca relação entre o direito à propriedade e a concretização de uma política pública de regularização fundiária, que não somente reconhece, mas também valoriza a função social da terra no contexto do desenvolvimento rural e regional. Ensina Carla Modina Ferrari:

> A Constituição Federal não ignorou a usucapião como aspecto da função social da propriedade nessa constelação de regras e normas. Fê-lo inserir nos artigos 183 e 191, dentro de dois capítulos que tratam da política urbana e rural. Essas duas formas distintas, porém, não excluem as demais previstas na legislação infraconstitucional. Não obstante a aparente obviedade da premissa, em alguns países do continente sul-americano, já se discutiu a inconstitucionalidade da usucapião, por não havê-la contemplado o texto constitucional daqueles países de modo expresso. Via de consequência, seria o direito de propriedade intangível e único por excelência. Essa supremacia do direito de propriedade, visto ele como um direito absoluto ou quase isso, vem gradativamente perdendo aquele significado estático plurissecular de cunho marcadamente individualista; isto é, de ser a propriedade algo separado da posse em seu sentido lato, menosprezando o uso e o modo de usar da coisa ou do direito à coisa – a sua função enquanto destinada a uma finalidade de uso racional. É engano pensar que o direito de propriedade é contraposto à usucapião. Esta se situa no terreno das formas de aquisição da propriedade. A usucapião é a propriedade adquirida, e quando não inteiramente, propriedade em formação, modificação ou extinção. Quando se menciona direito de propriedade, está-se indiretamente referindo ao direito de usucapir. Usucapião não é apenas direito à propriedade. Quando consumada, se transforma em direito de propriedade. Portanto, sem razão toda a discussão envolvendo pretensão de inconstitucionalidade da usucapião, à míngua de uma previsão semântica no texto constitucional. Dito de outro modo, a usucapião é uma forma dinâmica do direito de propriedade, ou ainda, é o direito de propriedade moldado à sua função social (Ferrari, 2020, p.11).

Para embasar juridicamente a concepção de que o acesso à terra titulada deve ser um direito e não um privilégio de poucos, é possível referenciar diversos dispositivos da Constituição Federal de 1988, que estabelecem princípios e normas direcionados à função social da propriedade, à distribuição equitativa de terra e à reforma agrária, como forma de ordenamento territorial e instrumento de justiça social e desenvolvimento. Primeiramente, o Art. 5º, inciso XXII[8], assegura o direito de propriedade, enquanto o inciso XXIII complementa que a propriedade atenderá sua função social. Este princípio é central para a argumentação de que a titularidade da

[8] Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XXII - é garantido o direito de propriedade; XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

terra não deve ser concentrada, mas distribuída de maneira a servir aos interesses da coletividade, promovendo a utilização eficiente e responsável dos recursos naturais e a justa distribuição das riquezas produzidas. Remeta-se ao que já foi dito acerca da teoria social da posse.

Em sequência, o Art. 184[9] da Constituição Federal estipula que compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, definida nos termos do Art. 186[10]. Este artigo detalha que a função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, à utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e à preservação do meio ambiente; à observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e à exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores.

Ou seja, tal artigo 186 vincula diretamente a função social da propriedade à eficiência na utilização da terra, à justiça social, ao respeito às leis trabalhistas e à sustentabilidade ambiental – primados que podem ser observados, em tese, de maneira objetiva na realidade fática. Através desses critérios, é perceptível que a efetivação do direito à propriedade está condicionada ao cumprimento de responsabilidades sociais e ambientais, configurando-se como um direito que deve ser acessível a todos, de forma a contribuir para a redução das desigualdades sociais e territoriais e para o desenvolvimento sustentável do país.

Por fim, o Art. 5º, inciso XXIII, e o Art. 170[11], inciso III, da Constituição reforçam o princípio da função social da propriedade no contexto mais amplo da ordem econômica, fundamentada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, mas condicionada ao cumprimento de sua função social. Assim, o direito à propriedade titulada, dentro de uma perspectiva jurídica constitucional, deve ser

---

[9] Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

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

[11] Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (…) III - função social da propriedade;

compreendido como um direito fundamental que se alinha aos objetivos de desenvolvimento econômico e social equitativo e sustentável, reforçando a ideia de que tal direito não deve ser um privilégio de poucos, mas um instrumento de justiça social e progresso coletivo.

Continua sendo desafiador aferir números da irregularidade imobiliária, mas estimativas do Ministério do Desenvolvimento Regional apontam que ao menos 60% dos imóveis brasileiros estejam irregulares (Cunha, 2019). Ressalta-se a imperativa necessidade de reconhecer o acesso à terra titulada não como um privilégio elitizado, mas como um direito inerente a todos os cidadãos, sobretudo em um país marcado pela diversidade e desigualdades regionais como o Brasil. A titularidade da terra deve ser vista como um pilar essencial para a garantia de dignidade, estabilidade e desenvolvimento socioeconômico dos indivíduos, particularmente em comunidades rurais onde a terra não apenas define a subsistência, mas também a identidade cultural e social das populações. Neste âmbito, a democratização do acesso à propriedade titulada emerge como um vetor crucial para a erradicação da pobreza rural, a promoção da igualdade e a realização do desenvolvimento sustentável, alinhando-se com os objetivos de desenvolvimento regional abrangentes e integrados.

Além disso, a universalização do direito à terra titulada está intrinsecamente ligada à efetivação de políticas públicas que busquem a regularização fundiária como mecanismo de ordenação territorial e fomento ao desenvolvimento. Políticas que transcendam a mera legalização da posse e abordem a complexidade das dinâmicas territoriais, considerando as especificidades locais e regionais, são fundamentais para que o acesso à terra titulada seja efetivamente um direito alcançável por todos. Esta perspectiva requer uma abordagem multidimensional que integre aspectos jurídicos, econômicos, ambientais e sociais, garantindo que a titulação de terras contribua para a construção de um território mais justo, equitativo e sustentável.

Portanto, ancorar o acesso à terra titulada como um direito universal é imperativo para a consolidação de um modelo de desenvolvimento que valorize a justiça social e a equidade territorial. A implementação de políticas públicas eficazes de regularização fundiária, que considerem o território um espaço físico e uma entidade dinâmica que abriga relações sociais, culturais e econômicas complexas, constitui fator central para o avanço do desenvolvimento regional sustentável. Ao garantir que o direito à terra titulada seja acessível a todos, estar-se-á promovendo conjuntamente a segurança

jurídica, o bem-estar dos cidadãos e fortalecendo as bases para um desenvolvimento regional que seja verdadeiramente inclusivo e sustentável.

3.4 Necessária diferenciação entre cadastros e registros

Um dos mais completos estudos acerca dos sistemas e técnicas de cadastramentos é de autoria de Andrea Flávia Tenório Carneiro (2003). Para a autora, a eficiência dos sistemas de cadastros reflete o desenvolvimento de um país, podendo ser definido como um inventário de dados metodicamente organizados de parcelas territoriais dentro de um país. A formação de um SIT – Sistema de Informações Territoriais abrange informações sobre terra, seus usos e seus recursos, permitindo reunião de dados, acessibilidade, transparência e planejamento.

Para a situação atual dos imóveis rurais e seus cadastramentos, a autora, em resumo, ensina que será o INCRA a entidade responsável pela administração do SNCR (Sistema Nacional de Cadastro Rural), que será de conteúdo literal e declaratório buscando fácil obtenção de dados para análises econômicas. Entretanto, o sistema é incompleto e possui problemas sérios oriundos de diversas fontes, listadas pela autora:

> (a) a não-efetivação de formais de partilha entre herdeiros (não materialização no terreno dos limites de cada um) e a venda efetuada por estes de seus direitos hereditários; (b) a venda de direitos sobre a posse; (c) o desconhecimento das terras públicas devolutas (federal, estadual e municipal); (d) as áreas arrendadas e aforadas; (e) a aceitação, pelos registros imobiliários, de uma diversidade de sistemas de medidas de áreas adotadas no Brasil; (f) a documentação existente, muitas vezes, não expressa a área do imóvel rural e os nomes dos confrontantes; (g) a não-obrigatoriedade de registro da planta da propriedade rural, caracterizando fisicamente a área e a sua situação espacial, impossibilitando a correta elaboração de seu "memorial descritivo"; (h) o grande número de detentores de imóveis rurais, que se consideram proprietários de direito e de fato, e assim são respeitados, porque ali nasceram seus avós e seus pais; (i) a despreocupação em demarcar a terra que consideram de direito possuir; (j) os loteamentos implantados sem aprovação oficial, muitos permanecendo em situação jurídica irregular; (k) a existência de muitos imóveis rurais localizados num dado município, porém registrados em outros (Carneiro, 2003, p. 89).

A distinção entre cadastros e registros é fundamental para a eficácia da regularização fundiária, visto que os cadastros frequentemente representam apenas um levantamento preliminar/administrativo de ocupações, sem conferir direitos legais, enquanto os registros são reconhecidos legalmente como garantidores da propriedade. Essa diferenciação é um ponto conceitual central para evitar

ambiguidades que possam levar a disputas territoriais e para assegurar a segurança jurídica necessária para o desenvolvimento econômico e a inclusão social das comunidades rurais. De modo mais simples, podemos citar o entendimento de Serra, Serra e Cassettari (2021, p. 786) acerca da diferenciação:

> Isso se dá pois devemos sempre manter em mente que, quando falamos de REGISTRO, não estamos nos referindo a um simples CADASTRO. Quando falamos em CADASTRO IMOBILIÁRIO, devemos ter em mente uma catalogação de propriedades segundo suas descrições físicas, com finalidade predominantemente fiscal, mas que se destina também a levantamentos estatísticos a fim de direcionar as políticas públicas. Contudo, quando falamos em REGISTRO IMOBILIÁRIO, estamos nos referindo também a um tipo de catalogação que se baseia nas descrições físicas do imóvel (semelhança), todavia essa catalogação se faz de forma diversa e para fins diversos. Quando falamos em sistema registral, estamos tratando de direitos. Esses direitos, por sua vez, são derivados de regime da titulação proveniente de um sistema jurídico que em última análise visa garantir a propriedade e os direitos reais sobre ela incidentes. Assim, a realidade que se busca atingir no Registro de Imóveis é a decorrente de títulos hábeis para a produção, extinção ou alteração de direitos reais inscritíveis.

É o cartório de Registro de Imóveis que determina a propriedade da terra, e todo o sistema de cartórios é fiscalizado e regulado pelo Poder Judiciário: aqui está o nexo que possibilita o início do diálogo entre as políticas públicas extrajudiciais voltadas para a regularização de imóveis. Uma vez adquirido o *status* de proprietário efetivo de um bem, toda uma série de mecanismos de proteção serão colocados para a defesa dos direitos e interesses do sujeito.

O primeiro problema, tanto de ordem empírica quanto legislativa, é a frequente confusão feita no tocante a cadastros públicos e registros públicos. Como conceitos preliminares, extremamente importantes dentro das políticas públicas de regularização fundiária, sejam urbanas, sejam rurais, encontramos os cadastros imobiliários e os registros imobiliários. Algumas políticas públicas de regularização fundiária imobiliária procuram focalizar a atuação em cadastramentos imobiliários das mais diversas espécies, sejam para fins fiscais, urbanísticos, rurais ou até a mesmo ambientais.

Cadastro é a listagem administrativa feita por determinado ente político ou por órgão administrativo com o objetivo de coletar e armazenar dados com determinada finalidade. Normalmente é feito por um procedimento simples e sem maiores formalidades ou cuidados e qualificações em relação aos seus dados. Não existe um sistema formal na legislação civil que determina os requisitos apriorísticos para

inclusão em determinado cadastro. Portanto, o cadastro existe para fins meramente administrativos, não se cogitando em qualquer tipo de direito real.

Em outras palavras, é “mais fácil” promover um cadastro.

Ribeiro (2019) ensina que embora cadastro e registro sejam meios de identificação e controle de propriedades imobiliárias, possuem funções distintas e complementares dentro do sistema de registro de imóveis. O cadastro, geralmente administrado por órgãos municipais ou governamentais, é focado na descrição física e fiscal das propriedades. Ele tem como principal objetivo fornecer a base para a tributação imobiliária, planejamento urbano e controle estatístico, sendo mais voltado para aspectos geográficos e fiscais das propriedades. Já o registro de imóveis, conduzido pelos cartórios de registro de imóveis, tem uma natureza jurídica. Ele visa garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos relacionados à propriedade imobiliária, como compras, vendas, hipotecas e outros direitos reais. O registro confere direitos e obrigações legais aos envolvidos, assegurando a proteção jurídica da propriedade e dos direitos reais sobre imóveis. O autor ressalta a importância da integração entre cadastro e registro para a eficiência do sistema de registro de imóveis, especialmente no contexto do desenvolvimento de sistemas eletrônicos de registro. A cooperação e a interoperabilidade entre esses dois sistemas são fundamentais para a modernização e aprimoramento da gestão imobiliária, contribuindo para maior transparência, segurança jurídica e eficiência nas transações imobiliárias. Nas palavras do autor:

> O cadastro tem por objeto inventariar dados ou elementos como instrumentos- -meios para finalidades diversas (daí falar-se em cadastros multifinalitários). Tais anseios, ainda que muitas vezes travestidos de objetivos extrafiscais, acabam, indiretamente, desembocando no domínio de informações para a arrecadação fiscal. A vocação cadastral é ampla, universal, eis que o cadastro não faz qualquer espécie de filtragem ou qualificação, sendo realizado *ex officio* em prol do interesse público. Não se observa a figura de um terceiro imparcial ao interesse das partes. Ao revés, o Estado é diretamente interessado nas informações que abastecem os seus bancos de dados. Já o registro tem caráter puramente jurídico. As informações e direitos lançados no sistema registral, passaram pelo crivo da legalidade, após sensível depuração dos atos e fatos jurígenos por um profissional do direito, imparcial e alheio aos interesses das partes: daí dizer que a vocação do registro é restritiva. Além disso, o registro somente pode ser concretizado mediante provocação, de modo que a iniciativa da pretensão registral está assegurada àquele juridicamente interessado. O interesse primário perpetrado através do registro é de índole particular, ao tutelar o direito fundamental de propriedade, sob a perspectiva da segurança jurídica estática. Em especial, o Registro Imobiliário visa conferir autenticidade, segurança, publicidade e eficácia às relações juris-reais (Ribeiro, 2019, p. 257).

Em contrapartida, este cadastro poderá ser, também, mais facilmente modificado ou completamente ignorado – ao sabor das variações políticas que qualquer Estado Democrático pode experimentar. Da mesma maneira que um cadastro é constituído, poderá ser retificado ou cancelado. Uma política pública focada em cadastramento será, de fato, aparentemente mais fácil de ser elaborada e mantida e gerará uma falsa sensação de segurança na população, no sentido de ter garantido algum tipo de direito real de propriedade. O cadastramento pode sim ser utilizado como uma forma preliminar de coleta de dados para fins de uma verdadeira política pública de titulação real imobiliária, a exemplo do procedimento do programa de Reurb-S, da Lei 13.465/17.

Um exemplo muito comum de cadastramento imobiliário é aquele realizado pelas prefeituras para fins de cobrança do IPTU de proprietários e possuidores de imóveis. A sujeição passiva desse imposto municipal pode sim, ser o fato gerador da propriedade imobiliária, mas também comporta a posse como fato gerador. Este simplório procedimento de coleta de dados e fiscalização de ocupação não satisfaz a criação de um direito real de propriedade nos moldes como é idealizado pela Lei e pelo poder constituinte originário.

A facilidade de ingresso dessas informações no cadastramento vem desprendida de quaisquer maiores requisitos objetivos e não gera qualquer tipo de segurança, enquanto a utilização de imóvel ou transações subsequentes (a exemplo de compras e vendas, doações, inventários, partilhas ou quaisquer tipos de transferências bancárias, societárias ou comerciais). O mero cadastramento administrativo tão somente prende o imóvel a uma gestão local e restringe as circulações àquelas pessoas imediatamente conhecidas pelo possuidor ou ocupante.

Normalmente, tal cadastramento será apenas uma mera prova de posse, que poderia, em tese, embasar um procedimento de usucapião para a verdadeira aquisição do direito real de propriedade, de maneira originária. Essa foi a via escolhida pelo procedimento de regularização fundiária urbana da Lei 13.465, que não veio em grau de novidade quando comparada com a antiga Lei de Terras ou mesmo com as modalidades especiais de usucapião trazidas pelo constituinte originário.

Construída essa ponte entre o desenvolvimento e a regularização, deve ser questionado como registro público e cadastro se apresentam como aspectos diferentes do sistema de regularização de propriedade. O primeiro representa de fato

a concretização do direito fundamental à propriedade, devendo ser a base principal do sistema extrajudicial de regularização, para que, após, seja cogitado o uso dos inúmeros cadastros para demais finalidades (enquanto, no Brasil, existem indícios que apontam contrariedade com esse entendimento por parte da Administração Pública).

Sobre a melhoria do procedimento para abertura do acesso aos registros formais, possível cogitação no sentido de que a política pública de regularização fundiária, impactando diretamente no desenvolvimento e no direito à participação no desenvolvimento, comporta uma série de melhoramentos e adaptações, especialmente diante das inúmeras desigualdades regionais no contexto brasileiro e na busca por simplificação de procedimentos. Esta busca pode ser aprofundada com a noção de que a maior sofisticação exigida por parte da legislação e dos órgãos públicos em geral para ditames da chamada especialidade objetiva imobiliária poderá surgir como fator de dificuldade procedimental para a regularização da malha imobiliária nacional. Ressalta-se que talvez a maior exigência já criada em termos de especialização objetiva imobiliária é o georreferenciamento de imóveis rurais, hoje expandida até mesmo para a regularização urbana (objeto de críticas por parte da doutrina registral imobiliária).

Sérgio Jacomino (2000) aborda a necessidade de integração entre o registro e o cadastro físico dos imóveis, destacando as diferenças entre esses dois sistemas e como sua conexão pode trazer benefícios para a segurança jurídica imobiliária. O autor enfatiza que, embora a matrícula e o cadastro possam parecer similares em alguns aspectos, eles servem a propósitos distintos e têm naturezas jurídicas diferentes. A matrícula, conforme introduzida no sistema brasileiro pela Lei 6.015/73, é um ato de registro que confere individualidade ao imóvel dentro do sistema registral, possuindo um atributo dominial. Esse ato de matrícula pode ser tanto o processo de inscrição inicial no sistema de fólio real quanto o próprio fólio real que contém os registros relativos à unidade imobiliária. Dessa forma, a matrícula não é apenas um procedimento cadastral, mas um registro jurídico que fundamenta o direito de propriedade sobre o imóvel.

Por outro lado, o cadastro geralmente se refere a um sistema de informações físicas sobre os imóveis, como localização, dimensões e características físicas, que não necessariamente conferem direitos de propriedade ou outros atributos jurídicos. O cadastro é importante para a gestão territorial e urbana, planejamento e controle fiscal, entre outras finalidades administrativas. Jacomino (2000) argumenta que a falta

de conexão entre o registro (matrícula) e o cadastro físico tem sido uma deficiência estrutural do sistema registral brasileiro, o que pode levar a imprecisões na determinação dos bens imóveis e, por consequência, a problemas jurídicos como sobreposições de propriedades. Ensina que uma integração efetiva entre registro e cadastro pode aprimorar significativamente a segurança jurídica ao fornecer um sistema mais coeso e confiável para a identificação e registro de imóveis.

As possibilidades de melhorias e lições apontadas incluem a necessidade de um sistema cadastral tecnicamente organizado e integrado ao registro imobiliário, permitindo uma representação mais precisa e confiável da realidade fundiária. Essa integração contribuiria para a redução de conflitos de propriedade, aumentaria a eficiência dos registros imobiliários e fortaleceria a segurança jurídica no mercado imobiliário (Jacomino, 2000).

O sistema de registros públicos para fins de garantia de direitos reais, entretanto, exige requisitos muito mais complexos para garantia de um direito oponível perante terceiros, seguro e qualificado de maneira perene nos repositórios registrais. O procedimento chamado qualificação e a publicidade registrária imobiliária são os principais elementos sistemáticos que garantem a higidez e o conhecimento de toda a sociedade e do estado da existência de um efetivo direito de propriedade, garantindo igualdade social, patrimônio mínimo e diminuindo a vulnerabilidade do proprietário de seja qual for a extensão território imobiliário individual.

Dentre os muitos princípios instrumentais registrais imobiliários a serem satisfeitos, em regra, estarão a especialidade objetiva (perfeita descrição do objeto registrado) e a especialidade subjetiva (perfeita descrição das pessoas envolvidas), e ambos esses princípios somente vêm encontrando expansões de requisitos, a exemplo da exigência legal de georreferenciamento ou a exigência do Conselho Nacional de Justiça para que se mencionem aspectos extralegais de especialidade subjetiva, tais como a existência de união estável para solteiros. Cada requisito novo que a Lei ou a norma cria, acompanha-se uma nova burocracia que, concomitantemente, torna o registro mais seguro, mais completo, mas de acesso mais difícil e moroso.

Portanto, o sistema de registros públicos existe para a constituição, armazenamento perene, segurança e gestão dos fatos jurídicos mais relevantes para a vida em sociedade – no caso da malha imobiliária, as titulações de domínio serão conservadas pelos Ofícios de Registros de Imóveis. Os sistemas de cadastros existem

para controles administrativos diversos de dados, podendo ser usados para fins fiscais (a exemplo das plantas de IPTU que cada Município possui), fins ambientais (caso do CAR). O cadastramento de imóveis, ferramenta muito preferida pelo legislador ordinário pátrio, e por mais que possa ter alguma utilidade para o planejamento administrativo e territorial, não constitui uma efetiva política pública de regularização fundiária garantidora da propriedade formal rural. Na verdade, o número excessivo de cadastros de imóveis rurais apenas dificulta a operacionalidade e acaba burocratizando transações imobiliárias e registros públicos, representando verdadeiro desafio de compatibilização prática em muitos casos. De um modo ainda mais incisivo, deve ser demonstrada a lacuna legislativa grave que o Brasil possui quanto à regularização fundiária rural

3.5 Da problemática e da não-ilegalidade do condomínio rural

O condomínio rural não é um cenário necessariamente ilegal, mas nessa configuração estão contidas inúmeras possibilidades de (in)viabilização do desenvolvimento, especialmente no momento em que a política de fração mínima de parcelamento do solo rural impede fracionamentos menores que certas metragens – fracionamento de titulação, no caso, pois com frequência os proprietários tornam-se mais numerosos que a propriedade original comporta em termos legais. Em outras palavras, é possível que os condomínios rurais em áreas de minifúndio estejam em situações que se apresentam de fato mas que, na matrícula registrada em cartório, aparentem legalidade.

Conforme Flávio Tartuce (2019) explica, o condomínio se configura quando duas ou mais pessoas são proprietárias de uma coisa de forma indivisível, cada uma possuindo uma fração ideal do todo. No contexto rural, essa situação pode levar a conflitos de interesse entre os condôminos, especialmente se as visões de uso e conservação da terra divergirem. Além disso, a indivisibilidade do bem pode gerar entraves na gestão e na execução de melhorias no imóvel, uma vez que todas as decisões importantes requerem consenso entre os proprietários, o que nem sempre é alcançado facilmente. Isso pode resultar em um uso ineficiente da terra, com partes do imóvel permanecendo improdutivas ou mal administradas.

Outro aspecto relevante é a questão da responsabilidade pela conservação ambiental e pelo cumprimento das obrigações legais inerentes à propriedade rural.

Tartuce (2019) salienta que, no condomínio, todos os condôminos são solidariamente responsáveis pelas obrigações associadas ao bem. No entanto, essa solidariedade pode gerar situações onde a inação ou negligência de um ou mais condôminos acaba por penalizar todos, especialmente em termos de responsabilidade ambiental, onde a legislação brasileira é rigorosa. A manutenção de Áreas de Preservação Permanente (APPs) e Reservas Legais, em especial, pode se tornar um ponto de discórdia e de potencial risco legal para os condôminos.

A figura do condomínio rural também pode dificultar o acesso a créditos agrícolas e incentivos governamentais destinados à produção rural. As instituições financeiras frequentemente requerem clareza e segurança jurídica quanto à propriedade e ao direito de uso da terra como condição para a concessão de créditos – conforme observado também em algumas das entrevistas efetuadas com atores do Projeto Gleba Legal. Em um cenário de condomínio, especialmente aqueles não devidamente formalizados ou com conflitos internos, essa segurança jurídica pode ser comprometida, limitando o acesso dos condôminos a recursos financeiros essenciais para o desenvolvimento de suas atividades agrícolas.

Finalmente, o condomínio rural, embora legal, pode representar um obstáculo à realização da reforma agrária e à redistribuição de terras de forma mais equitativa. Segundo Tartuce (2019), o direito brasileiro contempla mecanismos de extinção do condomínio, como a alienação do bem e a divisão da coisa comum. No entanto, no contexto rural, a aplicação desses mecanismos pode ser complexa devido ao tamanho das propriedades e às especificidades do uso da terra. Isso pode resultar em uma perpetuação de estruturas fundiárias desiguais, dificultando esforços de reforma agrária e de promoção de um desenvolvimento rural sustentável e inclusivo.

O condomínio rural, embora não seja ilegal por definição, traz em sua essência complexidades que podem afetar negativamente a gestão e a produtividade da terra. No ambiente rural, essa condição pode resultar em um uso ineficiente dos recursos, com parcelas da terra ficando subutilizadas ou mal administradas, devido à dificuldade em alcançar consenso entre os condôminos para o desenvolvimento de projetos ou melhorias na propriedade. Essa dificuldade de consenso é verificada, inclusive, dentro do próprio âmbito do Projeto Gleba Legal, constituindo uma de suas limitações. No contexto do condomínio, todos os condôminos são igualmente responsáveis pelas obrigações do imóvel. Isso significa que a negligência de um condômino em relação à preservação ambiental ou ao cumprimento de regulamentações agrícolas pode

acarretar penalidades para todos os proprietários, exacerbando os riscos e os desafios associados à gestão da propriedade rural compartilhada.

Como dito, a falta de clareza jurídica e a presença de conflitos internos no âmbito do condomínio podem dissuadir as instituições financeiras de fornecer crédito aos condôminos. A segurança jurídica é um pré-requisito para a obtenção de empréstimos e subsídios, que são vitais para o avanço das atividades agrícolas. A estrutura de condomínio rural, especialmente quando não formalizada adequadamente, pode, portanto, limitar significativamente o acesso dos proprietários aos recursos financeiros necessários para a expansão e a sustentabilidade de suas operações.

Apesar de sua legalidade, o condomínio rural pode atuar como um obstáculo para a reforma agrária e a justa distribuição de terras. A complexidade na aplicação dos mecanismos de dissolução do condomínio, como a venda ou a divisão da propriedade, pode perpetuar desigualdades na estrutura fundiária. Embora o direito brasileiro preveja formas de extinguir o condomínio, tais procedimentos podem ser inviáveis no contexto rural devido ao tamanho das propriedades e às particularidades do uso da terra. Consequentemente, o modelo de condomínio rural, ainda que legal, pode inadvertidamente comprometer os esforços para uma distribuição equitativa de terras e para a promoção de um desenvolvimento agrícola sustentável.

O condomínio rural pode não ser também, necessariamente, um problema social no sentido clássico do termos quando são analisados unicamente os dados matriciais perante os registros públicos: a simples análise da matrícula em condomínio levaria a crer que a propriedade de cada um está segura e garantida. Em realidade, o que pode constar ali é um problema social invisibilizado e sem solução legislativa/normativa adequada. Tal entrave à operabilidade pode afetar ou condicionar o desenvolvimento da região. Ou seja, a individualização que seja viabilizada poderá ser vista como forma de regularização fundiária rural *lato sensu,* constitutiva justamente de uma política pública.

3.6 Intercâmbio de conceitos e benefícios potenciais da regularização imobiliária ao desenvolvimento: novos caminhos para o público e para o privado

Não restam dúvidas que cada território deve ser analisado em sua particularidade para que seja possível a identificação do tipo de desenvolvimento

inclusivo que se quer buscar. A ideia generalizada de Hernando de Soto, por mais que aparente apontar uma direção correta no sentido da titulação de terras fomentar o desenvolvimento, representa apenas a porta de entrada de um problema muito mais complexo. O estudo de Timothy Besley, que tomou por base três locais diferentes, encontrou três resultados diversos acerca da conexão entre a titulação de terras e o desenvolvimento.

A melhoria da política pública de regularização fundiária rural está intrinsecamente ligada a diversos aspectos fundamentais para o desenvolvimento socioeconômico e ambiental. A regularização proporciona segurança jurídica aos proprietários, garantindo que possam usufruir de seus direitos de propriedade sem temores legais ou intervenções arbitrárias. Além disso, ela assegura o patrimônio mínimo necessário para agricultores e comunidades rurais, sendo crucial para sua subsistência e crescimento econômico.

Não se pode também perder de vista a contribuição da regularização para a melhoria da governança pública e gestão de terras. Ao estabelecer um sistema transparente e eficiente de controle de terras, ela possibilita um planejamento adequado do uso dos recursos naturais, promovendo o desenvolvimento sustentável. A regularização fundiária também desempenha um papel importante na proteção ambiental, através da delimitação de áreas de preservação e incentivo a práticas sustentáveis de uso da terra. Essa medida não só protege ecossistemas sensíveis, mas também contribui para a mitigação das mudanças climáticas.

No âmbito dos direitos fundamentais, a regularização garante o acesso à terra e o direito à propriedade, promovendo a justiça social e a inclusão econômica. Além disso, ela facilita a fiscalização tributária e fornece dados essenciais para políticas de reforma agrária, caso sejam necessárias. A complexidade e interdependência desses benefícios ressaltam a importância de uma abordagem abrangente e integrada para políticas de regularização fundiária. É necessário reconhecer que os benefícios sociais e econômicos são numerosos e interconectados, e, portanto, devem ser considerados em conjunto para alcançar resultados eficazes e sustentáveis.

Imperativo reconhecer a relevância de uma abordagem política pública voltada para a regularização fundiária. Esta necessidade deriva da complexidade das questões territoriais, especialmente em zonas rurais, onde a intrincada teia de direitos de posse e propriedade requerem conhecimento público (por parte do Estado, até para viabilizar medidas de reforma agrária) soluções abrangentes e inovadoras. O

Projeto Gleba Legal emerge como um paradigma neste contexto, proporcionando um mecanismo eficiente e acessível para a resolução de disputas fundiárias e a formalização de territórios, fundamentando-se nos princípios de justiça social e desenvolvimento sustentável.

Ao longo do capítulo, foi elucidado como o Projeto Gleba Legal se alinha com os conceitos científicos e lógicos da regularização fundiária, abordando as dinâmicas de posse e propriedade. A distinção entre posse e propriedade, fundamental no direito fundiário, é habilmente navegada pelo projeto, que reconhece a realidade de muitas ocupações rurais e busca individualizá-las através de processos extrajudiciais. Este reconhecimento não apenas promove a segurança jurídica, mas também respeita a função social da propriedade, um pilar do desenvolvimento regional e rural sustentável.

A regularização fundiária, nesse ínterim, é abordada como um vetor estratégico como parte do planejamento e do desenvolvimento, fornecendo o alicerce necessário para a segurança jurídica da posse de terras. Este pilar não apenas estimula investimentos e técnicas agronômicas responsáveis, mas também promove uma estrutura social e econômica mais estável nas áreas rurais. A conceituação de território, por sua vez, demanda um olhar acurado sobre suas múltiplas facetas, reconhecendo-o não apenas como uma delimitação espacial, mas como um palco de identidades, relações de poder e um tecido complexo de interações. Através deste processo, objetiva-se a promoção de uma estabilidade socioeconômica nas áreas rurais, que se reflete não apenas na esfera ambiental, mas também na dimensão social, ao facilitar o acesso a serviços básicos e infraestrutura, bem como na vertente econômica, ao estimular a produção agrícola diversificada e sustentável.

A concepção de território, examinada sob uma lente multidimensional, abrange não apenas as características físicas, mas também os aspectos socioculturais, econômicos e políticos que definem e influenciam as dinâmicas de desenvolvimento rural. Este entendimento ampliado de território ressalta a complexidade das relações de poder, identidade e as redes de interação social, fundamentais para a articulação de estratégias eficazes de regularização fundiária e desenvolvimento rural.

No contexto da interação entre desenvolvimento rural, territorialidade e regularização fundiária, emerge a necessidade de abordagens metodológicas que considerem as especificidades de cada território e as necessidades de suas comunidades. Políticas públicas que se fundamentem em um entendimento profundo da dinâmica territorial podem facilitar a implementação de uma regularização fundiária

mais equitativa e eficaz, contribuindo para o avanço do desenvolvimento rural. Essa perspectiva enfatiza a importância de estratégias que sejam tanto adaptáveis quanto inclusivas, visando assegurar a participação ativa das comunidades locais nos processos decisórios.

Para os próximos pontos de análise, mais detidos em políticas públicas de regularização fundiária propriamente ditas, a análise precedente fornece uma base sólida para a exploração das abordagens extrajudiciais como meios potenciais para enfrentar os desafios da regularização fundiária. Essas políticas, ao se concentrarem na simplificação dos procedimentos e na agilidade dos processos, podem tornar a regularização fundiária mais acessível para as comunidades rurais o tanto quanto possível. Esta abordagem reflete a necessidade de integrar soluções pragmáticas e eficientes que fortaleçam os fundamentos do desenvolvimento rural, enfatizando a cooperação interdisciplinar e a gestão participativa no manejo do território e na promoção do bem-estar das comunidades rurais.

4 FUNDAMENTOS PARA A ABORDAGEM DE POLÍTICAS PÚBLICAS EXTRAJUDICIAIS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Como ponto de partida e buscando didaticamente expor o cenário de realidade e de teoria que circunda o problema, com consciência da especificidade da temática que envolve regulamentos administrativos afetos a imóveis rurais, primeiramente deve ser justificado o porquê de o Projeto Gleba Legal poder ser considerado uma política pública extrajudicial voltada para a regularização fundiária rural. Ainda neste ponto inicial, forçoso reconhecer que o Projeto Gleba Legal foi idealizado para situações rurais específicas, não constituindo, de forma alguma, substitutivo de política pública de reforma agrária – tão necessária ao Brasil. Ele surge, sim, como um reforço incremental para determinadas situações e guarda potencial de expansão; entretanto, o objetivo de análise envolve uma perspectiva crítica sobre as maneiras como o Projeto vem sendo desenvolvido em diversas regiões do estado do Rio Grande do Sul.

A transição entre a fundamentação teórica e a aplicação prática em políticas de regularização fundiária destaca a importância de abordagens que integrem aspectos legais com dinâmicas sociais, culturais e econômicas das comunidades. A literatura sugere que soluções extrajudiciais oferecem flexibilidade e adaptabilidade, potencializando a efetividade das políticas públicas nesse domínio Hachem (2014). O envolvimento das comunidades na cocriação de políticas assegura que as intervenções sejam informadas pelas realidades locais, promovendo abordagens mais alinhadas com as necessidades e expectativas dos atores finalísticos.

A formação de redes de políticas públicas, conforme discutido por Capella e Brasil (2015), facilita o diálogo entre diferentes atores, enriquecendo o processo de formulação de políticas com uma gama de perspectivas e experiências. Esta abordagem colaborativa não apenas contribui para a robustez das políticas, mas também fortalece a governança participativa, criando um ambiente propício à convergência de objetivos e à resolução de conflitos. Dessa forma, a articulação entre atores governamentais, organizações da sociedade civil e membros da comunidade é reconhecida como um elemento fundamental no desenvolvimento de políticas de regularização fundiária que sejam inclusivas e efetivas.

O papel do Judiciário na formulação de políticas públicas de regularização fundiária merece uma análise mais detalhada, tendo em vista que o sistema de cartórios é fiscalizado e normatizado justamente por este Poder do Estado. Decisões

judiciais podem influenciar a formulação de políticas públicas ao estabelecer precedentes e interpretar legislações de maneira que guie intervenções públicas (Hachem, 2014). Entretanto, as funções típicas (julgar) e atípicas (administrar seus próprios órgãos) do Poder Judiciário devem ser levadas em consideração.

> Para explicar o papel dos subsistemas na análise das políticas públicas, Thurber (1996) mostra que a literatura da ciência política estadunidense tem adotado uma perspectiva sistêmica, destacando três dimensões essenciais. A primeira dimensão é chamada de macrossistema (*macro policy systems*), na qual são tomadas decisões que afetam uma política pública ou a estrutura de poder em torno dela. São decisões que geram impactos consideráveis sobre a sociedade e o sistema político porque afetam muitos indivíduos e grupos, envolvem interesses amplos e lidam com questões frequentemente controversas, despertando a atenção da mídia e da opinião pública. Os microssistemas (*micro policy systems*), no outro extremo, envolvem decisões que geralmente não despertam a atenção do público. Nos microssistemas, são tomadas decisões baseadas em alta complexidade técnica, envolvendo um número bastante reduzido de tomadores de decisão que procuram restringir o acesso de outros participantes (Hachem, 2014, p. 452).

Além disso, o Judiciário desempenha um papel na resolução de disputas relacionadas à implementação de políticas, contribuindo para a sua continuidade e eficácia, mas isso enquanto função típica de Poder do Estado. A capacidade do Judiciário de assegurar a transparência e a responsabilidade nas políticas públicas, por meio de mecanismos de revisão e fiscalização, também é reconhecida como uma contribuição significativa para a integridade e eficiência das políticas públicas – mas, de forma alguma, esgotará as análises e potenciais de intervenção. A investigação do envolvimento do Judiciário em políticas públicas, especialmente em contextos de regularização fundiária, demanda um escrutínio rigoroso. A análise deve considerar o potencial de contribuição do judiciário, bem como os desafios associados à sua atuação nesse espectro, para elucidar de forma abrangente seu impacto na formulação e implementação de políticas públicas.

O Provimento nº 44[12], emitido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), serve como exemplo emblemático da capacidade do Poder Judiciário de influenciar a formulação e implementação de políticas públicas no âmbito da regularização fundiária. Este provimento estabelece diretrizes nacionais para o registro de terras, contribuindo para a efetivação do direito à propriedade e para a resolução de conflitos fundiários. A atuação do CNJ, nesse contexto, reflete a instrumentalização normativa

[12] Disponível em https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2507, acesso em: 04 mar. 2024.

do Judiciário como agente de políticas públicas, promovendo a segurança jurídica e o desenvolvimento social por meio de regulamentações que orientam a prática registral em todo o território nacional. A iniciativa demonstra a intersecção entre o exercício jurisdicional e a implementação de políticas que transcendem o escopo tradicional do Poder Judiciário, apontando para uma dinâmica onde o provimento normativo atua como mecanismo de intervenção direta na realidade social, econômica e jurídica das comunidades afetadas pela questão fundiária.

O que precisa ser dito é que a participação do Poder Judiciário na constituição de políticas públicas, especialmente no contexto da regularização fundiária, destaca-se como um mecanismo complementar às iniciativas legislativas e executivas. Argumenta-se que, dada a natureza intrínseca dos conflitos fundiários e a necessidade de resolução célere para evitar escaladas de disputas, o Judiciário está em uma posição única para promover políticas que harmonizem interesses sociais e legais. Esse papel é reforçado pela capacidade do Judiciário de interpretar a legislação de maneira a assegurar a proteção dos direitos fundamentais, oferecendo um caminho para a implementação de políticas públicas que reflitam os princípios de justiça social e equidade.

Destarte, primeiramente é preciso lançar luzes a respeito da possibilidade do Poder Judiciário – braço do Estado responsável para, em regra, apaziguar conflitos sociais específicos – formular políticas públicas. Após, deve ser demonstrado que o acesso à propriedade regular por meio de regularização fundiária *lato sensu* representa problema social passível de inserção no círculo de uma política pública, o que, por sua vez, possibilitará maior esclarecimento sobre o local que o Projeto Gleba Legal ocupa nesta esfera. A maneira como o Projeto Gleba Legal vem sendo aplicado em cada realidade regional parte da base em sua compreensão enquanto política pública concebida no âmbito administrativo do Poder Judiciário.

4.1 Processo de constituição de uma política pública e a possibilidade de políticas públicas por parte do Poder Judiciário

O Estado pode ser conceituado juridicamente como a presença de povo soberano em determinado território[13] e sujeito a determinado governo. Atualmente vigora no Brasil a chamada teoria da tripartição dos poderes pela qual existem 3 poderes estruturais do estado, quais sejam, o Poder Executivo, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário. Cada um desses poderes possui suas funções típicas e funções atípicas. A função típica do Legislativo é legislar; a função típica do Judiciário é julgar; e a função típica do Poder Executivo é a execução de políticas públicas, prestação de serviços públicos, exercício do poder de polícia e o fomento e controle. Entretanto, todos os Poderes exercerão, em maior ou menor grau, a função administrativa. Ela pode ser facilmente visível em alguns casos, a exemplo da execução de um concurso público para contratação de membros, ou pode ser de mais difícil percepção como é o caso do Projeto Gleba Legal, que será tratado adiante nesta pesquisa.

Para a problematização teórica da presente pesquisa, deve ser dada especial atenção à implementação da política pública extrajudicial constituída pelo Projeto Gleba Legal. Juarez Freitas funcionaliza a visão das políticas públicas e as entrelaça, necessariamente, ao ideal de direito fundamental à boa administração pública, estabelecendo que elas carregam um dever de seguir certas prioridades constitucionais. Por essa razão, o autor sugere que o Estado, em vez de “fazer de conta” que é inteiramente livre por conta da discricionariedade administrativa, aplique de ofício e diretamente as pautas constitucionais, diante da eficácia imediata dos direitos fundamentais, propondo o seguinte conceito científico de políticas públicas:

> Nesse enfoque, reconceituam-se, com vantagem científica, as políticas públicas como aqueles programas que o Poder Público, nas relações administrativas, deve enunciar e implementar de acordo com prioridades constitucionais cogentes, sob pena de omissão específica lesiva. Ou seja, as políticas públicas são assimiladas como autênticos programas de Estado (mais do que de governo), que intentam, por meio de articulação eficiente e eficaz dos atores governamentais e sociais, cumprir as prioridades vinculantes da Carta, de ordem a assegurar, com hierarquizações fundamentadas, a efetividade do plexo de direitos fundamentais das gerações presentes e futuras (Freitas, 2014. p. 32).

[13] Frise-se que, conforme dito no capítulo anterior, essa concepção do Direito Público não é suficiente para todas as dimensões que o território pode tomar – apesar de útil para fins didáticos e de compreensão do aspecto subjetivo de um ente estatal soberano.

Para Caroline Müller Bitencourt (2012), não é possível limitar as políticas públicas a uma definição estritamente jurídica, já que elas são criadas para responder a uma ampla gama de áreas e qualquer tentativa de sistematização carregará certo nível de subjetividade. Cabe ao campo jurídico avaliar a conformidade dessas políticas com a lei e os princípios democráticos. A tendência à classificação subjetiva surge da variedade de fatores que se combinam para constituir uma política pública, levando o analista a fazer escolhas interpretativas ao lidar com esse fenômeno complexo.

A escolha de qual empecilho social se tenta abrandar ou solucionar através de uma política pública parte, segundo Schmidt (2018), da constatação de um problema social. É razoável considerar que a manutenção de uma política pública também pode atuar de maneira preventiva, a exemplo das posturas estatais de cuidados com urbanização, saúde ou meio ambiente, agindo a partir de posicionamento preventivo para que se evitem maiores problemas sociais.

Arilson Favareto e Gabriela Lotta (2022) destacam a importância do território na concepção clássica do Estado, enfatizando a necessidade desse elemento para a existência estatal, mas que a associação entre território e políticas públicas é uma evolução recente e manifestada em duas gerações distintas: uma que incorpora explicitamente os territórios nas políticas e outra que vincula a territorialização à implementação de políticas setoriais. Os autores argumentam que o conhecimento sobre as interações entre Estado, políticas públicas e territórios ainda é incipiente, propondo uma análise mais profunda dessas relações, de maneira que vá além de uma visão simplificada do território como espaço passivo de ação do Estado.

Nessa linha e avançando historicamente, na virada do século XX ocorre uma fragmentação nas abordagens sobre a dimensão espacial do desenvolvimento capitalista, destacando a redescoberta dos territórios como elementos essenciais, com divergências sobre os fatores cruciais e o papel do Estado. A geração de estudos subsequente enfatiza os fatores intraterritoriais, considerando-os fundamentais para explicar o desenvolvimento pós-industrial, enquanto o papel do Estado permanece em segundo plano. A retórica territorial na América Latina mostra-se limitada a uma inovação discursiva e desprovida de uma transformação real na arquitetura das políticas públicas. Por um lado, há abordagens que apoiam estruturas participativas para democratizar o Estado, mas a experiência mostra limitações na revisão de prioridades e no conteúdo da ação estatal. Por outro lado, surgem abordagens que

criticam tais estruturas participativas, propondo a insurgência como uma resposta antiestatal, embora essa visão ignore a permeabilidade do Estado à pressão social e as disputas internas na burocracia estatal.

Para os mesmos autores (Favareto, Lotta, 2022), existe um movimento duplo na literatura que destaca a necessidade de considerar a dimensão territorial no desenho e implementação de políticas públicas e reconhecendo que, no capitalismo contemporâneo, o espaço desempenha um papel crucial na heterogeneização e na constituição de estilos de desenvolvimento. O slogan emergente é que "os territórios importam", contudo, muitas abordagens contemporâneas ainda são territorialmente cegas ou míopes, tratando os territórios como espaços passivos sem incorporar dispositivos que valorizem a dimensão ativa dos fatores territoriais. O desafio consiste em criar interpretações dos territórios traduzidas em conceitos e dispositivos que ativamente incorporem variáveis-chave nas estruturas de dominação, possibilitando intervenções que desarmem ou operem favoravelmente aos objetivos das políticas públicas. Além disso, é crucial compreender que o Estado é relacional e dinâmico, envolvendo disputas internas e externas, inclusive a análise do território das políticas públicas, como são elaboradas, por quem, mobilizando recursos, estratégias e enraizamento espacial. No referencial teórico serão feitas maiores abordagens sobre a relação entre implementação de políticas públicas e território.

Bittencourt (2012) explica que o conceito de políticas públicas é necessário, pois elas são uma construção cercada de atributos que dizem respeito tanto ao direito quanto à política. A correta conceituação da política pública perpassa a noção de escolha política, de participação e de ações conjuntas e planejadas. Apesar da polissemia com gênese na amplitude de formas que a atuação estatal coligada será capaz de tomar, a formulação de um conceito jurídico-formal favorece sobremaneira a operabilidade do direito e dos agentes envolvidos na concretização de direitos fundamentais. Dessa forma, a autora defende que a política pública conta com um conceito complexo, formado por diversos elementos e com alguns diferenciais em relação a serviços públicos e a direitos sociais, apesar das inegáveis influências mútuas e áreas de influência:

> Assim, na definição das políticas públicas, diferentemente do que ocorre na definição dos direitos sociais e dos serviços públicos, a sociedade é chamada expressamente a participar ativamente e, por isso, buscou-se dizer que é um conceito complexo e um dos seus elementos é a forma de a sociedade atuar sobre ela mesma. O ordenamento poderá até indicar quais as diretivas a

> serem tomadas, bem como quais conteúdos podem ser concretizados mediante políticas públicas; contudo, a sua materialização, o preenchimento, o seu conteúdo, a sua temporalização podem e devem ser feitos com a participação da sociedade, a exemplo das políticas públicas urbanas e os conselhos municipais, o próprio conselho municipal da saúde, dentre outros (Bittencourt, 2012, p. 70-71).

Maria Paula Dallari Bucci (2013), autora que trata de políticas públicas de forma conceitual e operacional, destaca que as políticas públicas consistem em programas de ação governamental que possuem um componente processual essencial, originando-se de um processo ou conjunto de processos legalmente regulamentados. Tais programas visam coordenar os recursos disponíveis do Estado para alcançar objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Será crucial não confundir o processo com o procedimento, sendo este último um conjunto sequencial de atos organizacionais, enquanto aquele, na perspectiva das políticas públicas, reflete a influência de diversas normas e direitos que regulam e condicionam a elaboração do processo político.

Ainda, Gabriela Lotta (2019) defende que, embora haja um grande número de referências ao termo "implementação de políticas públicas", muitos deles não são estudos acadêmicos com modelos analíticos específicos e que incorporar elementos desses modelos poderia enriquecer a literatura e a análise das políticas públicas. Portanto, por si só, o tema é desafiador e ainda carece de maiores aprofundamentos científicos. De qualquer forma, a autora destaca a implementação como um momento crucial no ciclo das políticas públicas, no qual os planos formulados se tornam realidade, dependendo fortemente da ação de burocratas e instrumentos estatais.

O ciclo das políticas públicas, compreendendo as fases de agenda, formulação, implementação e avaliação, é discutido, destacando a evolução histórica desses estudos. A autora destaca que a implementação de políticas públicas é uma vertente mais recente na análise de políticas, surgindo nos anos 1970 em resposta à percepção de uma lacuna entre os objetivos planejados e os resultados efetivamente alcançados. Esse campo busca entender as diferenças entre esses dois aspectos, abrindo a "caixa preta" da execução das políticas públicas. O texto destaca o livro "Implementation" de Pressman e Wildavsky, lançado em 1973, como marco inicial desse campo de estudos – que será aprofundado no referencial teórico do presente projeto, com especial referência à relação entre o ciclo de políticas públicas e as possibilidades rurais extrajudiciais de tais políticas (Lotta, 2019).

A autora cita 4 pressupostos e focos analíticos nos estudos sobre implementação de políticas públicas, que seriam (a) a continuidade entre formulação e implementação, enfatizando que formulação e implementação são processos decisórios contínuos, com diferentes camadas e atores ao longo da cadeia decisória; (b) a complexidade dos processos decisórios, reconhecendo tal complexidade como elemento posto e inexorável, diferenciando entre *multi-layering* (múltiplas camadas) e *multi-level* (múltiplos níveis) e a necessidade de análises que considerem ambientes com múltiplas camadas e níveis hierárquicos; (c) a interatividade na implementação, que destaca a alta interatividade na implementação, com envolvimento de diversos atores, sejam estatais ou não estatais, formais ou informais (a análise deve compreender como esses atores interagem no processo de implementação); e (d) influência de múltiplos fatores na implementação, com o reconhecimento de que a implementação é influenciada por fatores gerais, organizacionais e individuais, indo além das regras estabelecidas, e destaca a necessidade de entender a política como ela realmente ocorre, não apenas como deveria ser.

Além disso, Lotta (2019) menciona diferentes abordagens analíticas nos estudos de implementação, incluindo a análise da atuação de burocratas, a análise de fatores explicativos para variações de práticas, interações e comportamentos, e a análise dos resultados dessas atuações para políticas públicas e usuários, focalizando nos estudos que analisam burocratas de nível de rua como uma parte crucial desse campo de pesquisa.

Os burocratas de nível de rua, para a autora, têm um papel crucial na implementação de políticas públicas, atuando diretamente na interação com os usuários para a provisão de serviços em condições de escassez de recursos. Eles desempenham um papel significativo na determinação do acesso do público a direitos e benefícios governamentais, sendo a interface mais visível do Estado para os cidadãos. O autor Michael Lipsky conceitua esses burocratas como "fazedores de políticas públicas" (“*policy makers*”), pois transformam políticas abrangentes em ações práticas em contextos imprevisíveis e com recursos limitados. Esse trabalho envolve alta criatividade e é caracterizado pela discricionariedade, ou seja, a liberdade para tomar decisões dentro dos limites estabelecidos. Lipsky destaca quatro tarefas primordiais desses burocratas, nas quais a discricionariedade desempenha um papel crucial: triar, classificar e categorizar usuários; distribuir benefícios e sanções;

estruturar contextos de interação; e ensinar aos cidadãos o papel de ser cliente/usuário do Estado (Lotta, 2019).

O cotidiano desses burocratas é marcado por situações imprevisíveis, e eles enfrentam pressões contraditórias, como a necessidade de aumentar eficiência e responsividade, ao mesmo tempo em que são pressionados pelos usuários para tratamento individualizado e resolutivo. O conceito de discricionariedade é explorado como um elemento central nos estudos de implementação, sendo analisado como espaço para ação e como ação propriamente dita. O espaço para discricionariedade é determinado por vários elementos, como a abrangência, ambiguidade e conflito das regras. Já o exercício da discricionariedade é influenciado por fatores relacionados ao sistema, organizações e características individuais dos burocratas.

No contexto de notários e registradores, dentro de suas respectivas competências de atuação social, o que se chama normalmente de discricionariedade administrativa toma a forma da chamada qualificação notarial/registral. Milton Fernando Lamanauskas (2016) indica que o notário é o profissional procurado pelos usuários para administrar a justiça e o Direito em situação de concordância, para então o profissional proceder à fundamentada apreciação da situação trazida e gozando de inamovibilidade e irrevogabilidade de sua nomeação à função, produzindo aquilo Ricardo Dip chama de “sentença prudencial de qualificação”, sendo que o notário possuirá o dever de aconselhamento, ao contrário do magistrado - não se pode esquecer que, hoje, a nova legislação processual civil determina aos juízes certos deveres de compatibilidade com a boa-fé objetiva no sentido de sempre agir de modo cooperativo, incluindo o dever de esclarecer.

Para os registradores de imóveis, também atores sociais inseridos no procedimento do Gleba Legal, o tema da qualificação jurídica é muito mais explorado doutrinariamente, mas a formalização de atos registrais é também mais restrita (existe aceso debate doutrinário acerca das formas de aplicabilidade da nova legislação, Lei número 14.382, que aparentemente abriu o rol de atos registrários). Ou seja, as políticas públicas eventuais que envolvam notários e registradores (e o Poder Judiciário como um todo) serão especialmente afetas a aspectos jurídicos das atividades exercidas, direta ou indiretamente.

Ainda sobre a discricionariedade, Lotta (2019) explora a ideia por meio de um caso real ocorrido em uma Unidade Básica de Saúde em São Paulo em 2009, caso no qual uma agente comunitária de saúde foi repreendida por intervir em um caso de

suicídio de um vizinho fora do horário de trabalho, destacando dilemas enfrentados pelos burocratas de nível de rua ao lidar com situações imprevistas. A situação envolveu decisões complexas, evidenciando a discricionariedade dos burocratas. A análise mostra que o burocrata tinha espaço considerável para exercer a discricionariedade, mas a forma como ele a exerceu foi influenciada por diversas referências, como as regras formais da política, regras profissionais, instruções da enfermeira, incentivos da equipe, expectativas dos vizinhos, avaliação dos pares e valores pessoais.

O estudo destacou que a discricionariedade na prática é influenciada por diversos fatores simultaneamente, e a decisão tomada pelos burocratas é resultado desses elementos complexos, ambíguos e contraditórios. Os dilemas associados à discricionariedade incluem o *trade-off* entre regular e limitar a discricionariedade ou aceitá-la e estimulá-la, os efeitos do exercício da discricionariedade na equidade das políticas públicas, e como balancear processos de regramento e normatização para direcionar a implementação sem engessá-la. Esses dilemas envolvem questões fundamentais sobre democracia, estado de direito, universalidade, igualdade e equidade.

Emergindo como uma descoberta significativa, evidencia-se que todos os órgãos estatais desempenham papéis essenciais nas diversas fases do ciclo de políticas públicas. Predominantemente, concebe-se a política pública como uma atividade intrínseca à gestão administrativa, sendo primariamente atribuída ao espectro de atuação do Poder Executivo. Contudo, é imperativo destacar a peculiaridade de que os serviços notariais e de registro operam sob a égide do Poder Judiciário, instituição que exerce a primazia da função judicante, objetivando a harmonia social por meio da adjudicação de litígios.

Para Ana Capella (2006), a qual aborda de forma detalhada o processo de formulação de políticas públicas, é possível concentrar a abordagem em dois modelos teóricos específicos: o Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*), desenvolvido por John Kingdon, e o Modelo de Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Model*), criado por Frank Baumgartner e Brian Jones. A autora explora a capacidade desses modelos de explicar como as agendas governamentais são formuladas e modificadas, ressaltando a dinâmica das ideias no processo político e a importância dos *policy entrepreneurs* na promoção de mudanças na agenda governamental.

O Modelo de Múltiplos Fluxos, segundo Capella (2006), enfatiza a natureza não sequencial e fluida da formulação de políticas públicas, onde problemas, soluções e o contexto político fluem de maneira relativamente independente até que um momento oportuno (uma "janela de política") permita a convergência desses fluxos. Esse modelo destaca a importância de eventos, crises e avaliações de ações governamentais anteriores para que questões específicas se tornem proeminentes e alcancem a agenda governamental, além de ressaltar a função crítica dos empreendedores de políticas na ligação desses elementos.

Já o Modelo de Equilíbrio Pontuado é apresentado por Capella como uma abordagem que reconhece períodos de estabilidade política intercalados por episódios de mudança rápida e substancial. Esse modelo sugere que as estruturas institucionais e as "imagens de política" (*policy images*) desempenham papéis fundamentais na manutenção da estabilidade ou na promoção de mudanças. As imagens de política, que encapsulam a percepção e o entendimento de uma política pública, podem, quando alteradas, desencadear uma reconfiguração rápida da agenda governamental.

Capella (2006) analisa como esses modelos teóricos auxiliam na compreensão das complexidades inerentes à formulação de políticas públicas, particularmente no que se refere à formação da agenda de políticas governamentais. Ela explora a ideia de que a formulação de políticas é um processo altamente influenciado por fatores como a percepção e definição de problemas, a geração e seleção de soluções políticas e o ambiente político vigente, que inclui o humor nacional, a influência de grupos de interesse e as mudanças no governo.

Por fim, a autora conclui que, apesar de distintos em suas abordagens e ênfases, ambos os modelos oferecem ensinamentos valiosos sobre o dinâmico e muitas vezes imprevisível mundo da política pública. Argumenta que entender esses processos teóricos é essencial para analistas, formuladores de políticas e pesquisadores que buscam influenciar ou compreender as mudanças nas agendas governamentais. Essa compreensão não só esclarece os mecanismos pelos quais determinadas questões ganham destaque, mas também ilumina as estratégias potenciais que os atores políticos podem empregar para promover suas agendas.

Marta Farah (2018) oferece uma análise abrangente da evolução do campo de política pública tanto no Brasil quanto internacionalmente, sublinhando as transformações teóricas e práticas ao longo do tempo. Destaca-se o foco inicial em

processos e teorias de política pública que enfatizavam a ação racional do Estado e a sequência lógica de decisões dentro de um ciclo de políticas públicas. Essa abordagem racional-positivista enfrentou críticas e evoluiu ao reconhecer as limitações da racionalidade, a influência da política, e a complexidade inerente aos problemas públicos. Ao longo dos anos, surgiram novas teorias que incorporaram conceitos como a complexidade, a importância dos atores não estatais, e o deslocamento do foco da formulação de políticas para outras fases do processo, como a implementação e a formação da agenda. Esse desenvolvimento teórico reflete uma compreensão mais matizada do campo, onde ideias, instituições e valores desempenham papéis cruciais na determinação das ações estatais.

Especificamente no contexto brasileiro, a autora examina a institucionalização do estudo de políticas públicas, destacando como as transformações políticas, sociais e acadêmicas influenciaram a pesquisa e a formulação de políticas no país. A autora aponta para uma expansão significativa da produção acadêmica sobre políticas públicas no Brasil, especialmente a partir dos anos 2000, mas também observa desafios como a fragmentação do campo e a necessidade de abordagens teóricas que abranjam a complexidade das políticas públicas contemporâneas.

> No Brasil, não foi preciso trazer o Estado de volta (Melo, 1999). O Estado constituiu um dos eixos do pensamento social e político brasileiro desde o início do século 20. Mas, também aqui, os estudos de políticas representaram uma inflexão importante na análise do Estado. À semelhança do que se verificou na França, com o desenvolvimento de estudos de políticas públicas, houve um deslocamento de uma análise do Estado como um bloco (Melo, 1999) para estudos do Estado “por dentro”, da ação do Estado ou do Estado em ação (Farah, 2018, p.66).

Em síntese, o artigo de Farah fornece uma visão detalhada das mudanças paradigmáticas no estudo de políticas públicas, evidenciando o movimento de abordagens centradas na racionalidade e no processo decisório para teorias que enfatizam a complexidade, a pluralidade de atores e a importância das ideias e valores. No Brasil, apesar do crescimento e da diversificação da pesquisa na área, persistem desafios relacionados à consolidação do campo e à incorporação de novas abordagens teóricas. Tais abordagens de políticas públicas evoluíram ao longo do tempo, reconhecendo a complexidade inerente aos processos de formulação e implementação de políticas públicas, bem como a multiplicidade de atores envolvidos – o que traz conjuntamente a problemática de uma maior fragmentação, onde o

Estado passa a exercer políticas públicas não apenas diretamente, mas por meio de diversas agências e pessoas jurídicas.

A abordagem aqui proposta não difere em demasia dos fenômenos trazidos por Marta Farah, pois o Poder Judiciário não é visto tradicionalmente como ator de políticas públicas, por mais que influencie de certo modo. Cabe questionar como o Poder Judiciário, braço judicante do Estado, ingressa no âmbito das políticas públicas. Mesmo com tal função típica, a desempenhar importante papel de controle de legalidade e de constitucionalidade quando provocado a agir, o Poder Judiciário exerce gestão sobre seu funcionamento, que afeta diretamente temas de interesse social, e poderá, constatando determinados problemas, elaborar um planejamento de medidas para a solução ou atenuação dos referidos problemas. Como primeiro exemplo pertinente, podemos citar que, em 2010, o Conselho Nacional de Justiça, após diversas inspeções constatou a falta de efetividade da Lei n° 8.560 (lei que regula o procedimento de averiguação oficiosa de paternidade, no caso de crianças registradas apenas em nome da mãe), somado aos dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) pelos quais quase cinco milhões de alunos não possuíam pai no registro.

A partir dessas constatações, formulou-se uma normativa administrativa, consubstanciada no Provimento número 12 do Conselho Nacional de Justiça, que determinou uma série de medidas para identificação e notificação das mães dessas crianças para desencadeamento de procedimento de averiguação do suposto pai. Depois de verificados a efetividade e os resultados desse provimento (que gerou efetiva atuação do Judiciário para consecução de fins socialmente relevantes e constitucionalmente embasados para garantia de reconhecimento familiar a crianças e adolescentes), em 2012 reinicia-se novo ciclo desta mesma política pública através do Provimento número 16 do CNJ, disciplinando a recepção pelos cartórios de Registro Civil de Pessoas Naturais das declarações de suposto pai, tendentes a desencadear o procedimento de averiguação oficiosa.

É de cristalina clareza que o que ocorreu foi a elaboração e a execução de uma política pública concretizadora de direitos fundamentais no âmbito do Judiciário, em colaboração com demais órgãos e Poderes. Destaca-se que o desfecho foi a consolidação de um procedimento de coletas de dados e interoperabilidade entre cartórios, varas judiciais, Ministério Público e Defensoria Pública, estabelecendo-se uma normativa em âmbito nacional, em perfeita compatibilidade com a Constituição

Federal. Esta política pública, batizada de Projeto Pai Presente, foi incorporada no dia a dia procedimental dos cartórios de Registro Civil de Pessoas Naturais que, em diálogo constante com a Defensoria Pública, auxilia o estabelecimento da paternidade.

Não se deve confundir, contudo, uma possível política pública partida do Poder Judiciário com a chamada judicialização das políticas públicas – temática da mais alta polêmica e interesse social. Para Júlia Ximenes (2021), judicialização das políticas públicas refere-se ao crescente fenômeno onde questões tradicionalmente resolvidas pelos poderes Executivo e Legislativo são levadas à apreciação e decisão do Poder Judiciário. Este processo ocorre quando indivíduos ou grupos, frequentemente desamparados pelas vias políticas tradicionais, recorrem ao sistema judicial para reivindicar a efetivação de direitos fundamentais sociais, tais como saúde, educação e moradia. Nesta linha, a judicialização das políticas públicas é vista não apenas como um desdobramento natural da juridicização das relações sociais, mas também como uma consequência direta da Constituição de 1988, que ampliou os direitos e garantias fundamentais, proporcionando uma base legal mais sólida para essas demandas. O Poder Judiciário, ao ser provocado, passa a ter uma função ativa na promoção e implementação de políticas públicas, seja por meio da determinação direta para que o poder público adote medidas específicas, seja por meio da criação de precedentes que influenciam a formulação e execução de políticas pelos demais poderes.

Em sentido amplo, esse fenômeno reflete uma mudança na dinâmica de poder e na interação entre os três poderes do Estado, evidenciando um novo papel para o Judiciário na governança e na promoção do bem-estar social. Embora a judicialização das políticas públicas possa representar uma ferramenta importante para a garantia de direitos fundamentais, também traz consigo desafios relacionados à separação dos poderes, à eficácia das políticas públicas e à capacidade do sistema judiciário de responder a demandas de natureza tão ampla e diversificada.

> Portanto as demandas junto ao Poder Judiciário na judicialização de políticas públicas podem incluir a efetivação de um direito fundamental social que ainda não foi implementado por intermédio de uma política pública; a efetivação de um direito fundamental social existente em política pública mas não implementada; a alteração no desenho da política pública; o desenho de uma política pública entre outros. Portanto a demanda nesse caso pode implicar a existência de uma política pública ou não isso porque os direitos sociais estão constitucionalmente previstos e eventualmente os poderes políticos ainda não os implementaram. Aqui reside uma das polêmicas na judicialização das políticas públicas: estamos tratando de direitos prestacionais ou seja que demandam a intervenção do Estado, de escolhas políticas discricionárias que dependem “da macroeconomia da organização

> dos setores produtivos da inserção do Estado na econômica mundial enfim de variáveis estranhas ao direito" (Ximenes, 2021, p.39).

A judicialização das políticas públicas constitui um fenômeno complexo no qual o Poder Judiciário é acionado para intervir em questões tradicionalmente afeitas aos domínios do Executivo e do Legislativo, especialmente no que tange à implementação e efetivação de direitos fundamentais sociais. Tal processo, conforme elucidado por Julia Ximenes, envolve uma gama variada de demandas, que vão desde a cobrança pela implementação de políticas públicas previamente estabelecidas até a exigência por criação ou reformulação dessas políticas para adequá-las às necessidades sociais emergentes. Neste contexto, o Judiciário não se limita apenas a aplicar o direito às situações concretas, mas adicionalmente toma para si um papel ativo na modelagem das políticas públicas, impulsionado, em muitos casos, pela inércia ou pela insuficiência das medidas adotadas pelos outros poderes.

Por outro lado, políticas públicas elaboradas pelo Poder Judiciário, especialmente aquelas fomentadas pelo CNJ, configuram-se como iniciativas proativas deste poder na formulação e implementação de políticas com o objetivo de promover a eficiência administrativa, aprimorar a prestação jurisdicional e garantir o acesso à justiça. Diferentemente da judicialização das políticas públicas, que frequentemente vem como resultado de uma provocação externa ao Judiciário para que este supere lacunas ou ineficiências dos poderes Executivo e Legislativo, as políticas públicas originadas no âmbito do Judiciário emanam de uma autorregulação[14] e de um esforço intrínseco de modernização e aperfeiçoamento do sistema de justiça. Tais políticas podem abarcar uma vasta gama de áreas, incluindo a gestão processual, a transparência, a responsabilidade social e ambiental, entre outras, configurando-se como mecanismos de autoaprimoramento institucional.

Consequentemente, enquanto a judicialização das políticas públicas evidencia um movimento reativo do Judiciário frente às demandas sociais por direitos fundamentais não atendidos pelos demais poderes, as políticas públicas elaboradas pelo Poder Judiciário, particularmente pelo CNJ, refletem uma postura proativa de autorregulação e melhoramento da eficácia, transparência e responsividade do

[14] Conforme veremos, o Projeto Gleba Legal é fruto exatamente dessa postura de regulações em suprimento a lacunas ou insuficiências legislativas, sem, contudo, inovar o ordenamento jurídico substancialmente.

próprio sistema judiciário. Esta distinção fundamental entre os dois conceitos ressalta a dualidade do papel do Judiciário no âmbito das políticas públicas: de um lado, como árbitro supremo na resolução de conflitos entre sociedade e Estado; de outro, como entidade autônoma engajada no contínuo aperfeiçoamento de sua estrutura e funcionalidades, em prol de uma justiça mais acessível, ágil e efetiva.

É importante ressaltar, ainda conforme ensinado por Julia Ximenes (2016) em outra ocasião, que a judicialização de políticas públicas pode ser insuficiente para solução de problemas em larga escala. A judicialização das políticas públicas é muitas vezes vista sob uma ótica positiva, principalmente por proporcionar um meio para a concretização de direitos sociais e garantir a implementação de políticas públicas em situações onde o poder executivo ou legislativo falha em fazê-lo. Neste cenário, o Judiciário é percebido como um guardião dos direitos fundamentais, capaz de promover justiça social e inclusão de grupos marginalizados ou desfavorecidos pela via da interpretação e aplicação das leis.

No entanto, a análise também sugere que essa percepção positiva da judicialização pode não ser totalmente precisa ou universalmente benéfica. A intervenção do Judiciário na definição de políticas públicas, sob o pretexto de assegurar direitos, pode, na verdade, complicar o desenho e a intenção original dessas políticas. A autora argumenta que, embora a judicialização possa fornecer soluções imediatas para demandas individuais, ela pode inadvertidamente minar o processo democrático e a deliberação coletiva necessária para a formulação de políticas públicas eficazes e inclusivas. Em outras palavras, a ação judicial pode deslocar o foco da implementação coletiva e democrática de políticas para a satisfação de demandas individuais, possivelmente em detrimento do bem comum (Ximenes, 2016).

Ademais, a mesma autora propõe uma reflexão crítica sobre os limites e implicações da judicialização nas políticas públicas, especialmente no setor educacional. A atuação do Poder Judiciário, embora muitas vezes necessária, não deve ser vista como um substituto para a ação política e legislativa na definição de políticas públicas. O recurso excessivo ao Judiciário pode levar a uma espécie de "banalização" da judicialização, onde a solução de litígios individuais acaba por sobrepor-se à necessidade de discussões políticas mais amplas e inclusivas. Portanto, é fundamental ponderar os benefícios imediatos da judicialização frente aos possíveis

impactos de longo prazo na governança democrática e na capacidade do sistema político de responder de maneira inclusiva e equitativa às necessidades sociais.

Desta forma, *a priori*, há a possibilidade de um mesmo procedimento gerador de política pública instrumentalizada pelo sistema notarial e registral para fins de regularização fundiária, adotando o sistema prestativo consolidado e capilarizado dos cartórios extrajudiciais para correção de titulação dominial imobiliária em ampla escala, além de postura proativa em benefício coletivo. Na conclusão desta análise, destaca-se a relevância da sinergia e do equilíbrio entre os poderes estatais na concepção e execução de políticas públicas, com especial atenção ao papel distintivo do Poder Judiciário neste espectro. A iniciativa do Projeto Gleba Legal serve como um paradigma elucidativo, demonstrando a capacidade do Judiciário de transcender sua missão fundamental de adjudicação, posicionando-se como um vetor de transformação social e de promoção de políticas públicas. Esta reflexão sublinha a potencialidade de ações judiciais não convencionais em fornecer respostas pragmáticas para dilemas sociais intrincados, como evidenciado na questão da regularização fundiária. Assim, reconhece-se que a atuação proativa do Judiciário, embora necessite de prudência para não se sobrepor às prerrogativas do Legislativo e do Executivo, pode ser instrumental na materialização de soluções equitativas para desafios sociais, contribuindo significativamente para o progresso e a equidade social.

4.2 Acerca da (in)existência de uma política pública de regularização fundiária rural

Conforme conceituado anteriormente, a política pública constitui um ciclo de procedimentos e ações voltadas para identificar determinado problema social e planejar maneiras de amenizá-lo ou solucioná-lo (ao seu final, serão feitas avaliações para o aperfeiçoamento da própria política pública, fechando assim um círculo). As normas destinadas ao rural, embora tenham sido instituídas com o louvável intento de conferir segurança jurídica e promover o desenvolvimento socioeconômico, revelam, na prática, uma gama de limitações tanto em seu escopo normativo quanto na efetividade de sua aplicação – especialmente quanto à coerência. A legislação vigente, ao se debruçar sobre a complexa realidade fundiária do país, peca por não abordar de maneira integral as peculiaridades e necessidades específicas das realidades rurais.

É preciso também diferenciar a regularização fundiária e a reforma agrária. A regularização fundiária — cujo conceito já foi trabalhado anteriormente — concentra um conjunto de medidas sociais, jurídicas, ambientais ou urbanísticas (a depender do caso) voltadas para a garantia da legalidade de determinada ocupação imobiliária. É uma forma multifacetada de injetar legalidade numa situação ilegal, seja qual for. A reforma agrária é uma política de estado que busca fazer uma redistribuição de terras diante do imenso cenário de desigualdades rurais existentes no Brasil, somada a um grande número de latifúndios improdutivos. Embora Lei número 13.465 se autointitule como uma norma de regularização fundiária rural, não se identifica entre seus dispositivos uma normativa coerente com a finalidade de regularizar situações jurídicas, sociais ou ambientais de imóveis rurais em alta escala. Para buscar justificar a (in)existência de política pública consolidada ou efetiva de regularização fundiária rural em ampla escala, deve-se ter em mente as forças que atuam sobre o território. Elia Hammes disserta o seguinte:

> Nesse sentido, as políticas públicas constituídas a partir do Estado nacional e implementadas em todo o território nacional podem ser guardadas as especificidades, compreendidas como “forças nacionais” que atuam no território incidindo nas escalas local, regional e nacional e constituindo, no seu conjunto, um território normado. Tais forças nacionais podem, inclusive, revelar sintonia com forças globais, servindo ao interesse das últimas, como também podem se revelar como uma forma encontrada pelo Estado nacional de buscar corrigir as distorções do regime de acumulação flexível que repercutem no território (Hammes, 2018, p. 233).

A ordenação territorial, por si, já representa um fator de poder. Quando se pensa na regularidade da malha imobiliária, não se está tratando tão somente de partes de um todo (território), mas sim da regulação sobre quem tem acesso à propriedade. Essa lógica poderá operar, obviamente, tanto no urbano quanto no rural. A Lei 13.465/17, em sua titulação e apresentação, surge como norma reguladora da regularização fundiária rural e urbana. A política pública de regularização fundiária urbana, como se disse, vem definida como o conjunto de medidas sociais, ambientais, jurídicas e urbanísticas em vistas à regularização da ocupação do solo. A “regularização fundiária rural” da Lei 13.465 está limitada a uma série de alterações pontuais em leis específicas: (1) Lei da reforma agrária (Lei n° 8.629); (2) Lei de créditos de reforma agrária (Lei n° 13.001); (3) Lei de regularização de ocupações na Amazônia Legal (Lei n° 11.952); (4) Lei das dívidas de crédito rural (Lei n° 13.340); (5) Lei de Licitações (Lei n° 8.666, revogada); (6) Lei de Registros Públicos (Lei n° 6.015);

e (7) Lei de Apoio à conservação ambiental e atividade rural (Lei n° 12.512). Os pontos serão aqui sumarizados, tendo em mente que, a despeito da importância individual que cada tema possui, ao final ficará claro a ausência de uma sistematização de política pública de regularização fundiária rural.

Quanto à Lei da Reforma Agrária, foram injetadas as seguintes modificações: (a) foram alterados os critérios para a manutenção de informações de imóveis rurais no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), especificamente para aqueles com área de até um módulo fiscal, buscando uma melhor organização e controle das propriedades rurais; (b) novas regras para o pagamento de indenizações em casos de aquisição de terras para a reforma agrária, permitindo pagamentos escalonados em Títulos da Dívida Agrária (TDA) ou, em certos casos, o pagamento em dinheiro, visando agilizar e flexibilizar o processo de aquisição de terras destinadas aos projetos de assentamento; (c) quanto aos assentamentos, a lei estabelece15 que, após quinze anos de implantação, os projetos de assentamento são considerados consolidados, independentemente da implementação completa dos requisitos iniciais, e os assentamentos com mais de quinze anos devem ser consolidados em até três anos; e (d) trata da inegociabilidade dos títulos de domínio e da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) por dez anos, a fim de garantir a finalidade agrária das terras e evitar a especulação imobiliária.

Na Lei n° 13.001, que trata do crédito de reforma agrária, as alterações foram mais sucintas e a principal delas é a autorização para o INCRA doar[16] áreas remanescentes de projetos de reforma agrária. Essa medida visa a utilização dessas áreas para serviços públicos ou atividades de interesse público ou social, promovendo a integração das áreas assentadas ao desenvolvimento local e regional. Ainda, determinou a remissão dos créditos de instalação concedidos até o final de 2013, limitando o valor remido a R$ 10.000,00 por devedor, o que pode representar um alívio significativo para muitos beneficiários da reforma agrária que enfrentam dificuldades financeiras. Além disso, estendeu o prazo para a transferência dos valores financeiros

---

[15] Isso pode ser interpretado como uma tentativa de estabilizar e formalizar a situação desses assentamentos, mas também levanta preocupações sobre a qualidade e sustentabilidade a longo prazo dos projetos de reforma agrária.

[16] Especificamente em projetos de assentamento localizados na faixa de fronteira, qualquer doação de áreas deve ser precedida pela aprovação do Conselho de Defesa Nacional. Isso assegura que as considerações de segurança nacional sejam levadas em conta antes de alterar o uso ou a propriedade das terras em regiões estratégicas.

dos créditos até 31 de dezembro de 2017, permitindo um tempo adicional para que os beneficiários ajustassem suas situações financeiras e aproveitassem os recursos disponibilizados.

Por terceiro, quanto às alterações operadas na Lei de regularização na Amazônia Legal, Lei n° 11.952, são, indubitavelmente, as mais profundas e variadas. Primeiramente, as modificações expandem e esclarecem as definições e os critérios para a regularização fundiária, principalmente na Amazônia Legal. As definições de exploração direta e indireta, bem como de cultura efetiva, foram expandidas, abrangendo uma maior variedade de atividades econômicas em imóveis rurais e considerando a destinação da área para fins da Lei.

Um ponto significativo é a restrição imposta aos ocupantes ou seus cônjuges ou companheiros que exerçam cargos ou empregos públicos em determinados órgãos, como o INCRA e a Secretaria do Patrimônio da União, que são vedados de regularizar ocupações sob essa lei. Além disso, a Lei ajusta o limite máximo de área para regularização para até 2.500 hectares e estabelece condições específicas para a regularização, incluindo a proibição de regularizar ocupações que estejam sob disputa judicial até a decisão final. As condições para alienação e concessão de direito real de uso foram modificadas, tornando-se gratuitas para ocupações de até um módulo fiscal e onerosas para áreas maiores, com o preço baseado em percentuais do valor da terra nua. Essas condições visam facilitar a regularização de pequenas ocupações, ao mesmo tempo em que asseguram uma compensação justa por áreas maiores. Ainda, a Lei n° 13.465 também introduziu cláusulas resolutivas para o título de domínio ou concessão de direito real de uso, estabelecendo obrigações como a manutenção da destinação agrária e o respeito à legislação ambiental, visando garantir o uso sustentável das terras regularizadas.

Na Lei n° 13.340, as mudanças introduzidas apresentam medidas para aliviar o endividamento de produtores rurais, empreendimentos familiares rurais, agroindústrias familiares, cooperativas e associações. Essas medidas incluem ajustes nas taxas de juros, concessões de rebate para liquidação de dívidas e autorizações para a concessão de descontos na liquidação de dívidas inscritas em dívida ativa da União. A taxa efetiva de juros foi ajustada para 3,5% ao ano para os produtores rurais e suas respectivas organizações, para diminuir a carga financeira sobre esses produtores e incentivar o desenvolvimento sustentável do setor agrário.

Foi autorizada a concessão de um rebate para liquidação de operações de crédito rural contratadas até o final de 2011 com bancos oficiais federais, especificamente para empreendimentos situados nas áreas abrangidas pela Sudene e pela Sudam, excluindo operações com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento. Foi permitida a concessão de descontos para a liquidação de dívidas oriundas de operações de crédito rural e de dívidas do Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra e do Acordo de Empréstimo 4.147-BR[17], que estejam inscritas em dívida ativa da União.

Para garantir a aplicação dessas disposições, os saldos devedores das operações de crédito rural serão apurados para empreendimentos familiares rurais, agroindústrias familiares, cooperativas, associações e condomínios de produtores rurais. Isso inclui operações na modalidade grupal ou coletiva, assegurando que uma gama ampla de entidades possa se beneficiar dessas medidas. Em adição, a Lei autoriza a repactuação de dívidas de empreendimentos familiares rurais, agroindústrias familiares e cooperativas de produção agropecuária com o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), para contratos firmados até o final de 2010.

As alterações na Lei de Licitações, Lei n° 8.666, restaram prejudicadas em razão da revogação desta última. Entretanto, seu conteúdo discrimina que a alienação e concessão de direito real de uso, tanto de forma gratuita quanto onerosa, de terras públicas rurais, é um procedimento legítimo para fins de regularização fundiária, desde que atendidos os requisitos legais. Adicionalmente, o § 2º do Art. 17 esclarece que a pessoa natural capaz de demonstrar a ocupação mansa e pacífica, bem como a exploração direta da área rural dentro dos limites estabelecidos pela Lei 11.952/2009, pode ser beneficiada por esses processos de alienação e concessão.

Em sexto lugar, as alterações promovidas na Lei de Registros Públicos foram pontuais, mas de forma alguma guardam estrita pertinência com regularização fundiária de imóveis rurais. A única inserção que realmente afeta o rural é a possibilidade de averbação de liberação de condições resolutivas dos títulos de

[17] Faz parte de um programa maior chamado Regularize no âmbito do governo federal. https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2022/julho/programa-oferece-ate-95-de-desconto-para-a-solucao-de-dividas-de-credito-rural.

domínio resolúvel emitidos pelos órgãos fundiários[18]. Salta aos olhos, por exemplo, a inserção de norma regulando usucapião de unidade autônoma de condomínio (v.g. apartamentos). Cria-se, ainda, uma nova possibilidade de averbação do termo de quitação de contrato de compromisso de compra e venda registrado e do termo de quitação dos instrumentos públicos ou privados oriundos da implantação de empreendimentos ou de processo de regularização fundiária, firmado pelo empreendedor proprietário de imóvel ou pelo promotor do empreendimento ou da regularização fundiária objeto de loteamento, desmembramento, condomínio de qualquer modalidade ou de regularização fundiária, exclusivamente para fins de exoneração da sua responsabilidade sobre tributos municipais incidentes sobre o imóvel perante o Município, não implicando transferência de domínio ao compromissário comprador ou ao beneficiário da regularização. Ambos os empreendimentos tratados nestas duas alterações são expressamente vedados em meio rural.

Por último, as alterações que a Lei n° 13.465 fez na Lei de Conservação Ambiental e Fomento à atividade Rural focam na aquisição de produtos no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e estabelecem critérios claros para garantir que as compras estejam alinhadas com as necessidades e os padrões do programa. Primeiro, define-se que os preços dos produtos adquiridos pelo PAA devem ser compatíveis com os vigentes no mercado local ou regional, conforme a metodologia definida pelo Grupo Gestor do PAA, assegurando justiça e transparência nas transações. Além disso, a legislação estabelece um limite máximo para as aquisições de alimentos de cada unidade familiar ou organização da agricultura familiar por ano ou semestre, garantindo a distribuição equitativa dos recursos do programa. Importante notar que os produtos adquiridos devem ser de produção própria dos agricultores familiares ou de suas organizações, cumprindo os padrões de qualidade estabelecidos.

Para produtos agroecológicos ou orgânicos, que muitas vezes enfrentam desafios na cotação de preços, a lei permite um acréscimo de até 30% em relação aos preços de produtos convencionais, reconhecendo o valor agregado desses produtos e incentivando práticas agrícolas sustentáveis. Admite-se também a

[18] Diga-se, ainda, que esta alteração não era necessária tendo em vista que sempre será possível a averbação de liberação de condição pois o rol do artigo 167, inciso II da Lei 6015 não é taxativo.

aquisição de insumos e a contratação de serviços necessários para o processamento, beneficiamento ou industrialização dos produtos fornecidos ao PAA, mesmo que de entidades não enquadradas como beneficiárias do programa. Por fim, a legislação detalha as destinações possíveis para os produtos adquiridos pelo PAA, incluindo a promoção de segurança alimentar e nutricional, a formação de estoques e o atendimento a demandas de gêneros alimentícios por parte da administração pública.

Em resumo, a legislação que deveria centralizar normas de regularização da malha fundiária rural brasileira limitou-se a efetuar alterações em outras sete Leis especiais, sem referência ao Estatuto da Terra, Lei de Cadastro Rural ou quaisquer outras dedicadas ao tema. O emaranhado de normas carece de coerência, sistematização e objetivo certo, passando ao largo da fixação de uma política de Estado para que se regularizem ocupações rurais – por mais que seja possível cogitar aspectos positivos em cada ponto de alteração legislativo.

O cenário atual brasileiro em relação aos instrumentos legislativos de imóveis rurais consiste em uma série de Leis especiais esparsas, sem preocupação alguma com coerência ou sistematização. E mais: com forte preferência à formação de cadastros administrativos rurais.

A regularização fundiária contém imenso potencial científico inexplorado especialmente naquilo que concerne ao desenvolvimento nacional e à organização territorial das cidades, além das sistemáticas influências em questões participativas, ambientais sustentáveis, interoperabilidade entre atores públicos e privados do desenvolvimento conexo entre urbano-rural e diversas interconexões entre direitos fundamentais. Entretanto, como observação parcial dos instrumentos legislativos aqui expostos, não se pode concluir que o Brasil possua uma política pública de regularização fundiária rural unificada, sistemática e coerente. Existem dispositivos esparsos, ocasionalmente conflitantes e elaborados em diferentes períodos históricos que dificultam sobremaneira a aplicabilidade prática e a compreensão por parte dos operadores (o que será ainda pior para o cidadão que busca regularizar o imóvel rural).

Não parece exagero mencionar que o Brasil está atualmente em estado de coisas inconstitucional em relação a uma política pública de regularização fundiária rural, pois seria esta a única maneira de garantir uma reforma agrária eficiente e consolidada da propriedade rural. A teoria do estado de coisas inconstitucional tem suas raízes no sistema jurídico colombiano, tendo sido desenvolvida pela Corte Constitucional da Colômbia. Essa teoria é empregada para descrever cenários nos

quais a falha sistêmica e continuada do Estado em cumprir suas obrigações constitucionais resulta em violações massivas e graves dos direitos fundamentais dos cidadãos. Essencialmente, essa teoria transcende a análise de casos isolados de inconstitucionalidade, focando-se em problemas estruturais que demandam soluções igualmente estruturais e integradas por parte das diversas instituições do Estado (Lenza, 2022).

No contexto brasileiro, a ausência de uma política pública de regularização fundiária rural exemplifica tal cenário, onde a inação ou a ação insuficiente do Estado em formular e implementar medidas efetivas para a regularização fundiária rural resulta em uma violação contínua dos direitos à propriedade, ao desenvolvimento e à segurança jurídica. Essas violações são sintomáticas de um "estado de coisas inconstitucional", em que a garantia dos direitos fundamentais, como estipulado na Constituição, permanece ilusória para uma significativa parcela da população.

A resolução deste impasse exige um comprometimento do Estado com reformas estruturais profundas, que vão além de meras intervenções legislativas pontuais. Requer-se uma abordagem coordenada que envolva diferentes níveis do governo e diversas instituições estatais, com o objetivo de desenvolver uma política pública unificada que aborde as múltiplas facetas da regularização fundiária. Tal política deve ser pautada nos princípios da eficiência, justiça social e desenvolvimento sustentável, garantindo o acesso justo e igualitário à terra e fomentando o desenvolvimento econômico e social das comunidades rurais.

Partindo do pressuposto de que não existe no Brasil uma verdadeira política pública de regularização fundiária rural positivada, deve ser questionado se será o projeto Gleba Legal a norma apta a fazer a Contação de tal lacuna. A resposta deve ser negativa. Não se trata de algum demérito, ilegalidade ou incompletude do Projeto Gleba Legal, o qual, como se verá, apresenta-se como norma adequada para a finalidade que se destina (pontoa ser verticalizado no próximo capítulo da presente pesquisa). Adiantando a (necessária) crítica: o Projeto Gleba Legal sofre da mesma carência que o Projeto More Legal na medida em que requer prévia titulação proprietária para sua consecução. Não se está a dizer que o Projeto, de pronto, falhou como instrumento de regularização fundiária, pois sua aplicabilidade ainda será verificada e contextualizada. Entretanto, manteve o vácuo instrumental no tocante à titulação imobiliária. Existe, sim, um elo inafastável entre o urbano e o rural, que deverá ser devidamente explorado e esclarecido. Por exemplo, o Projeto More Legal

III, Projeto que historicamente acompanhou o surgimento do Projeto Gleba Legal, comportou uma aplicação do chamado “gleba urbano”, permissivo para o uso da ferramenta do Gleba Legal em âmbito urbano.

4.3 Rumos e possibilidades de estabelecimento de uma política pública de regularização fundiária rural

A discussão acerca das políticas públicas voltadas à regularização de imóveis rurais e a prática atual de usos, burocracias e desmembramentos precisa ser sistematizada. A concretização efetiva de uma política pública de regularização fundiária rural no Brasil reclama uma articulação sinérgica entre os diversos atores envolvidos no processo, desde as esferas governamentais — em seus distintos níveis federativos — até as comunidades rurais, organizações não governamentais e entidades representativas do setor agrário. A complexidade inerente ao tema exige uma abordagem colaborativa, na qual o diálogo e a troca de experiências conduzam à formulação de políticas que reflitam as reais necessidades e aspirações dos habitantes do campo. Desta feita, impõe-se o desafio de construir mecanismos de participação efetiva, que confiram voz ativa aos pequenos proprietários rurais e aos trabalhadores do campo, assegurando que as políticas públicas de regularização fundiária sejam efetivamente ancoradas na realidade e nas demandas das populações locais. Os cartórios justamente representam atores públicos com mais capilaridade no território brasileiro.

Marcelo Salaroli de Oliveira (2010) ensina que, após a grande legalização de posses e de propriedades operada pela Lei de Terras de 1850, os registros de terras foram delegados aos vigários encarregados das paróquias locais, pois eram as instituições mais interiorizadas até então e o Brasil Império possuía a religião católica como oficial. Aos vigários foi dada a tarefa, inclusive, de informar a obrigatoriedade dos registros durante as missas, e desta maneira se buscava, com as ferramentas disponíveis à época, maior efetividade e mapeamento de terras.

No entanto, conforme pontua o autor, a tarefa que se atribuiu aos vigários foi efetivada meramente com base em declarações, sem mecanismos de controle ou segurança jurídica. Em muito se assemelha ao sistema instituído pela Lei 5.868 de 1972 ao instituir o Sistema Nacional de Cadastro de Imóveis Rurais, baseados em declaração das partes e sem aptidão de gerar direitos. Ainda, do ponto de vista

histórico, os verdadeiros objetivos da Lei de Terras estavam alinhados com os grandes cafeicultores formadores da elite agrária do país, auxiliando concentração de terras nas mãos desses grandes proprietários – fato que ficaria ainda mais claro em 1880 com a facilitação da importação de colonos estrangeiros para trabalharem as terras (Oliveira, 2010).

De qualquer forma, a norma de disseminação da instituição notarial e registral a nível nacional sofreu pouca alteração no decorrer dos séculos, pois na mesma medida em que as Ordenações Filipinas determinavam que qualquer cidade ou vila possuísse um tabelião de notas, a Lei Orgânica de notários e registradores de 1994 prevê, ao artigo 44, que todo Município no Brasil terá ao menos um Registrador Civil de Pessoas Naturais – somado ao fato de que, atualmente, existem[19] 5.570 Municípios no Brasil. Assim sendo, a atividade ainda é utilizada para a formalização e a segurança de determinados atos jurídicos, patrimoniais e existenciais, em toda a extensão territorial.

É preciso que se diga que é característica a ser considerada como própria dos cartórios uma extraordinária capilaridade no território nacional (fator importante em um país de dimensões continentais), e, segundo o Ministro do Supremo Tribunal Federal Ricardo Lewandowski[20], serão a via mais moderna e adequada para a realização de atos jurídicos nos mais longínquos rincões brasileiros – à ocasião, o Ministro descrevia o procedimento de apostilamento[21]. Esta amplitude do alcance territorial, em aliança com a noção de que a órbita administrativa será sempre mais apta à concretização efetiva dos direitos fundamentais que o uso de múltiplos processos judiciais individuais, gera amplas possibilidades de atuação na forma de políticas públicas (Hachem, 2014). Neste caso específico, diferentemente das políticas públicas criadas e executadas pelo Poder Executivo em sua função típica, haverá constante fiscalização do Poder Judiciário – o qual, por sua vez, atua em função atípica de fiscalização administrativa. Em um contexto de interoperabilidade relacionado com outras funções estatais, haverá grande relevância pública e utilidade tanto para operações formalizadas quanto para informações coletadas.

---

[19] Disponível em: https://censo2020.ibge.gov.br/sobre/numeros-do-censo.html

[20] Disponível em: http://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2017/11/CartoriosComVoce-4.pdf. Acesso em: 04 de set. 2019.

[21] Instituído pela adoção da Convenção da Apostila de Haia, permitindo a legalização de documentos públicos para uso internacional diretamente em Tabelionatos de Notas. Antes, as partes interessadas deveriam buscar a consularização destes documentos, procedimento, por vezes, extremamente moroso.

Lotta (2019) aborda o desenvolvimento dos estudos sobre implementação de políticas públicas ao longo de mais de 40 anos, identificando quatro gerações sistematizadas na literatura. A primeira geração, nos anos 1970, predominantemente nos EUA, tinha uma abordagem normativa e democrática. Ela buscava compreender as subversões nos resultados planejados das políticas públicas durante a implementação, enfatizando a legitimidade das decisões tomadas pelos políticos eleitos. Essa análise, chamada de *top-down*, visava corrigir "gaps" na implementação aumentando a definição de objetivos e o controle.

A segunda geração, entre os anos 1970 e 1980 surgiu com uma abordagem *bottom-up* que via a implementação como uma parte natural e contínua do processo político. Contrapondo-se à visão prescritiva da primeira geração, essa perspectiva olhava de baixo para cima, concentrando-se em descrever e analisar processos complexos sem se preocupar com legitimidade ou conformidade. O destaque foi para os "*street-level bureaucrats*" (burocratas de nível de rua). Na terceira geração (já nos anos 90) introduziu modelos sintéticos de análise, buscando superar a dicotomia entre *top-down* e *bottom-up*. Modelos como o de Matland (1995) e o *Advocacy Coalition Framework* buscavam entender os processos decisórios contínuos que envolvem políticas públicas e seus resultados.

Hodiernamente estaríamos na quarta geração que será caracterizada por múltiplos modelos e análises em diversos países e continentes. Há uma influência crescente da Sociologia nas análises de implementação, e temas como governança, instrumentos de ação pública, relações entre atores estatais e não estatais, e novos arranjos institucionais ganham destaque. No contexto brasileiro, os estudos de implementação começam a se consolidar a partir dessa quarta geração, explorando temas como burocracia, capacidades estatais e arranjos institucionais.

Em termos materiais de irregularidade, existe natural dificuldade em se precisar um número de imóveis irregulares no Brasil diante da inerente clandestinidade de tais ocupações, mas aponta-se que praticamente 100% dos Municípios possuem parcelamentos irregulares[22], e o Ministério do Desenvolvimento Regional estima que mais da metade dos domicílios nacionais estejam irregulares[23]. Em outra pesquisa

---

[22] Disponível em http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/236/titulo/videoteca. Acesso em: 17 jul. 2020.

[23] Disponível em https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/07/28/interna-brasil,774183/imoveis-irregulares-no-brasil.shtml. Acesso em: 17 jul. 2020.

efetuada pela Associação Nacional de Notários e Registradores, a respeito da titulação imobiliária, quase 60% dos imóveis[24] domiciliares no Brasil não possuem título de propriedade, em grande parte por conta de loteamentos clandestinos (constando notícias de cidades inteiras em situações de irregularidade).

A própria regularização fundiária comporta a ideia de transparência, e, por si, representaria uma grande contribuição ao desenvolvimento regional por conta da visibilidade – especialmente aquela voltada para pequenas propriedades. Os itens anteriores permitem concluir, preliminarmente, que o Brasil enfrenta cenário de carência de sistematicidade tanto em termos reais de titulação imobiliária quanto em termos de operabilidade legislativa. A hipertrofia da legislação brasileira já é um fenômeno muito conhecido pela doutrina jurídica, e constitui razão pela qual muitas das soluções interpretativas atuais demandam análise principiológica das matérias. No entanto, o âmbito administrativo (que seria a primeira linha de defesa da regularidade da titulação imobiliária) ainda está vinculado ao princípio da estrita legalidade, e a incoerência legislativa levará diretamente à ausência de aplicabilidade prática de quaisquer políticas públicas que se cogitem.

A segunda linha de defesa do direito fundamental de propriedade seria a recorribilidade ao judiciário, com base no direito fundamental ao acesso à justiça. Entretanto, tal solução encontrará como evidente barreira a enorme quantidade de processos já existentes e um poder judiciário hipertrofiado e moroso, incapaz de lidar com todas as questões que lhe são levadas diariamente.

Uma das principais barreiras à legalidade dominial está no número de passos burocráticos e na complexidade de procedimentos. A primeira maneira de se facilitar tais acessos burocráticos à propriedade formal poderia ocorrer na forma de qualificação notarial e registral mais aberta. Primeiramente deve restar fixado que a palavra burocracia poderá fazer referência a uma metodologia de gestão estatal que representa, efetivamente, um avanço em relação às relações patrimonialistas – das quais o Brasil nunca verdadeiramente se libertou. A adoção de uma gestão burocrática, em amplo e sistemático sentido, implica igualdade de exigências para todos os agentes que busquem a prática de determinado ato no qual valores maiores precisam ser prestigiados, mormente aqueles relacionados a efetivação de direitos.

---

[24] https://www.anoreg.org.br/site/2019/08/05/artigo-60-dos-imoveis-de-brasileiros-estao-irregulares-aponta-ministerio-por-marcio-m-cunha/. Acesso em 04 de fevereiro de 2020.

O lado indesejável da burocracia manifesta-se com exigências desnecessárias à consecução dos fins buscados, ou tautológicas, mas o julgamento dessas características poderá variar em cada caso prático. Nesse ponto é verificado um dos grandes desafios do fenômeno burocrático que será o tratamento equânime de situações de fato e a busca de constante previsão normativa a fim de que a autoridade pública não incorra em arbitrariedades.

A atuação dos cartórios extrajudiciais estará intrinsecamente relacionada à compreensão daquilo que é a burocracia, e a quase totalidade dos atos praticados no âmbito extrajudicial depende da satisfação de diligências documentais. Os requisitos burocráticos, ou suas dispensas e relativizações, são uma decisão prévia a respeito de um ato jurídico e, em cenário de regularização fundiária, devem ser formados pensando nos eventuais problemas possíveis que causaram a irregularidade. A grande dificuldade aqui reside em antecipar quais problemas são passíveis de ocorrer – como se disse, podem ser de toda sorte. Análises de jurisprudência e o constante diálogo institucional colaboram para a finalidade de estabelecer maneiras efetivamente seguras de se criarem facilidades burocráticas.

Entretanto, será de grande valia a existência de cláusulas gerais de qualificação notarial e registral (plenamente passíveis de criação através de normas administrativas) para que a burocracia extrajudicial seja desenvolvida de modo juridicamente coerente. Os órgãos judiciais de fiscalização e de normatividade poderão estar em constante contato, através de ambiente virtual, com entidades de classe e com os próprios profissionais notariais e registrais com a finalidade de adaptar, com grande segurança e celeridade, as normativas para aquilo que a realidade social demanda diariamente. Cria-se, assim, uma gestão burocrática segura, imparcial, mas ao mesmo tempo relativamente flexível.

Além das possibilidades de diálogo institucional constante por meio das tecnologias de informação, propõe-se que procedimentos e exigências burocráticas sejam considerados inseridos no âmbito da qualificação jurídica notarial e registral, possibilitando que, de maneira fundamentada no corpo do ato registral ou notarial, determinadas exigências possam ser efetuadas ou, eventualmente, dispensadas em benefício dos princípios e normas que regem o direito extrajudicial brasileiro. Toda vez que um instrumento legislativo ou normativo demanda uma descrição de objeto ou de sujeito mais sofisticada, cria-se uma nova burocracia e um novo custo para que se obtenha o desejado direito real de propriedade.

Outro ponto que deve necessariamente ser abordado em relação às condições e possibilidades de regularização de imóveis rurais é em relação às possíveis diferenciações de uso desses imóveis. A legislação federal parte do princípio que o imóvel rural necessariamente será utilizado para a produção agrícola ou pecuária, não comportando outras abordagens que poderiam trazer diferenciação para a economia, especialmente nos pequenos municípios.

A definição de imóvel rural depara-se com dúplice possibilidade: posicional ou teleológica. O primeiro critério, posicional ou de localização, é utilizado pelo Código Tributário Nacional e pela Lei 6.766/79, chamada Lei de Parcelamento do solo urbano. Por outro lado, o critério finalístico tem por escopo o Estatuto da Terra, seu Decreto Regulamentador, a Lei 5.868/72, que dispõe acerca do CCIR e pela jurisprudência[25] pátria.

O princípio fundamental da função social da propriedade leva a crer que a finalidade do imóvel, ou seja, sua efetiva utilização, deveria ser o fator preponderante na sua definição. Seguindo-se daí, devem ser extraídas da finalidade imobiliária suas devidas consequências. Inúmeros efeitos podem ser então extraídos, especialmente aqueles fiscais geradores da controvérsia jurisprudencial supracitada. A normatização pátria de dimensões rurais apresenta, de maneira geral, quatro tipos de medidas a serem consideradas em relação a imóveis rurais: módulo rural, módulo fiscal, módulo de exploração indefinida e fração mínima de parcelamento.

O Módulo fiscal vem utilizado para a base de cálculo do Propriedade Territorial Rural (ITR), enquanto o módulo de exploração indefinida é mensuração usada para cálculo de área nas aquisições de imóveis rurais por pessoas estrangeiras, alvo de regulamentação específica em virtude de mandamento constitucional. O módulo fiscal, como o próprio nome indica, terá finalidade preponderantemente tributária, mas a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem buscado compatibilizar a utilização das medidas para a classificação do imóvel, consoante trecho do Resp. 1.161.624/SP:

---

[25] **STJ, Resp. 1112646**: não incide IPTU, mas ITR, sobre imóvel localizado na área urbana do Município, desde que comprovadamente utilizado em exploração extrativa, vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial (art. 15 do DL 57/1966).. (DJ 5/12/2013). **STJ, Resp. 323705**: a jurisprudência desta Corte Superior é no sentido de que incide o ITR e, não, o IPTU sobre imóveis nos quais são comprovadamente utilizados em exploração extrativa, vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial, ainda que localizados em áreas consideradas urbanas por legislação municipal. (DJe 16/09/2013).

> Expõe que o problema surgiu com a Lei n. 8.629/1993, a qual, ao regulamentar o art. 185 da CF/1988, optou pelo uso do **MÓDULO FISCAL**, mais afeiçoado ao direito tributário que ao agrário, para estabelecer a **classificação de pequeno, médio e grande pela extensão da área do imóvel rural, mas deixou de explicar a forma de sua aferição**. Explica o Min. Relator ser correta a decisão do acórdão recorrido que, diante do silêncio da Lei n. 8.629/1993, quanto à forma de aferição do módulo fiscal, solucionou a questão, buscando o cálculo no § 3º do art. 50 do Estatuto da Terra, com a redação dada pela Lei n. 6.746/1979, que leva em conta **a ÁREA APROVEITÁVEL em vez do tamanho do imóvel**. Assim, concluiu que **a CLASSIFICAÇÃO DA PROPRIEDADE rural como pequena, média ou grande deve ser aferida pelo número de módulos fiscais obtidos, dividindo-se a área aproveitável do imóvel rural pelo módulo fiscal do município**. Ademais, consignou ser imprópria a idéia de tripartir o cálculo do tamanho da propriedade, diferenciando-o de acordo com o fim almejado, seja para efeito de indivisibilidade seja para efeito de desapropriação para reforma agrária ou, ainda, para cálculo do ITR. Diante do exposto, a Turma negou provimento ao recurso do Incra. **REsp 1.161.624-GO, Rel. Min. Humberto Martins, julgado em 15/6/2010.**

Por outro lado, o conceito de módulo rural é trazido pelo Estatuto da Terra vinculado à ideia de propriedade suficiente para subsistência da agricultura familiar, regulamentado pelo INCRA para cada tipo de região e exploração. Por fim, a fração mínima de parcelamento é o módulo também definido pela referida autarquia federal como dimensão alternativa ao módulo rural.

Conforme preconiza o art. 65 da Lei nº 4.504/64 (Estatuto da Terra), não é possível a divisão do imóvel em áreas de dimensão inferior à constitutiva do módulo de propriedade rural, à exceção do agricultor inserido em Programa de Agricultura Familiar promovido pelo Poder Público, mediante apresentação de Declaração de Aptidão do Pronaf (DAP). Já o Decreto 26 n° 62.504/68 regulamenta o desmembramento para finalidades específicas tais como: igreja, posto de combustível, unidade de saúde, hotel e pousada, indústria ou comércio.

Deve ser feita a observação de que importantes fatores de desenvolvimento e diversificação econômica, excepcionando a regra prevista por Lei Federal, foram efetuadas nos anos 1960 por meio de Decreto e não mais alteradas desde então. Contribui-se ainda mais para o cenário de insegurança e falta de sistematização em relação à prática imobiliária de imóveis rurais, burocratizando fracionamentos mesmo quando se buscam finalidades de inequívoco interesse público ou particular.

---

[26] É importante ressaltar, e será frisado mais adiante, que o intérprete se depara aqui com uma exceção à lei criada por meio de um mero Decreto.

No mesmo sentido, o art. 8º da Lei nº 5.868/72, que criou o Sistema Nacional de Cadastro Rural, impede o desmembramento ou divisão de imóvel rural em área inferior à do módulo rural, considerando-se nulos e sem nenhum efeito, atos contrários ao referido dispositivo.

Com a edição da Lei nº 13.001/2014, possibilitou-se o desmembramento de imóveis rurais em área inferior à fração mínima de parcelamento (FMP), em situações especificadas nos incisos do art. 8º da Lei nº 5.868/72. Segundo estes, a observância da FMP não se aplica em caso de alienação para fins de anexação a prédio confrontante, desde que o imóvel do qual se desmembre permaneça com área igual ou superior à fração mínima do parcelamento; à emissão de concessão de direito real de uso ou título de domínio em programas de regularização fundiária de interesse social em áreas rurais; aos imóveis rurais cujos proprietários sejam enquadrados como agricultor familiar nos termos da Lei no 11.326, de 24 de julho de 2006; ou ao imóvel rural que tenha sido incorporado à zona urbana do Município.

Na mesma linha, a normativa administrativa gaúcha estabeleceu o Provimento nº 001/2020 da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (CGJ-RS) (Consolidação Normativa Notarial e Registral), o qual prevê, em seu Art. 877, a vedação ao Tabelião quanto à lavratura de escrituras de desmembramento de imóvel rural se as áreas resultantes não forem iguais ou superiores à fração mínima de parcelamento ou módulo.

Na prática notarial e registral percebe-se um claro paradoxo que circunda as normativas relativas ao tema e à regularização de imóveis rurais gaúchos: as normas não têm o condão de gerar o efeito pretendido. Em vez de se promover a regularização do território rural, estabilizando eventuais demandas sobre os imóveis, tem-se vislumbrado diversas burlas à legislação. Estas burlas, como regra, são realizadas por meio de condomínios rurais concebidos em uma mesma matrícula imobiliária, culminando em sucessivas alienações de frações ideais por proprietários distintos, com frações inferiores a FMP – quando não ocorrem unicamente através de contratos particulares de posse, invisibilizando todo um capital imobiliário.

Além da insegurança registral que se promove a partir desses atos, que desvirtuam por completo a natureza e a função social da propriedade rural concebidas hodiernamente, percebem-se efetivos prejuízos do ponto de vista fiscal. Isso se deve ao fato de que os imóveis parcelados por vezes são avaliados pelo Fisco Municipal em valores inferiores ao estabelecido no art. 108 do Código Civil brasileiro,

culminando em perdas expressivas para os cofres públicos, assim como impactando nos emolumentos cartorários e na efetiva necessidade de Escritura Pública para os atos.

Com vistas a coibir estes atos, a Diretoria das Entidades de classe notarial e registral gaúchas, quais sejam, Associação do Notários e Registradores do Estado do RS (ANOREG/RS), o Colégio Notarial do Brasil – Seção RS, o Colégio Registral do RS e o Instituto de Registro Imobiliário do RS (IRIRGS), publicou a nota conjunta nº 001/2022, onde orientou seus associados a observarem a necessidade de escritura pública para validade dos negócios jurídicos de alienação de fração ideal, considerando o valor de avaliação do imóvel na sua totalidade, para fim de aplicação do artigo 108 do Código Civil.

Como objetivo expresso do Estatuto da Terra, artigo 16, consta o combate paralelo e concomitante ao latifúndio e ao minifúndio. Enquanto o primeiro será objeto de políticas de expropriação e reforma agrária, o manejo de minifúndios é tarefa ainda mais complexa e que em muito poderá se beneficiar da capilaridade do sistema extrajudicial nacional.

Cumpre ao legislador e às Corregedorias Nacionais e Estaduais repensarem possibilidades no sentido de ampliar o acesso de determinadas situações de imóveis rurais ao fólio real. Nesse ínterim, não parece existir vedação jurídica ao estabelecimento de direitos reais diversos da propriedade em relação a imóveis rurais, mas tão somente uma prática econômica, política e social que inviabiliza o acesso à propriedade e a sua efetiva correspondência com a realidade imobiliária gaúcha.

O Decreto 62.504/68 é insuficiente e pulveriza, através de órgãos administrativos, a possibilidade de ingresso no Registro de Imóveis de situações teleológicas imobiliárias pouco coerentes (v.g. teatros e cinemas). Urge uma nova sistematização da análise dimensional e funcional dos imóveis rurais, à semelhança do que ocorreu com a criação do Projeto Gleba Legal, representando uma readaptação da Lei federal de divisão de imóveis para as necessidades da coletividade.

4.3.1 O papel do INCRA e a ADPF 769 sob visão sistêmica

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) representa uma autarquia federal[27], instituída sob o regime jurídico de direito público. Sua criação, delineada pela Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, configura-se como um marco na política agrária brasileira, objetivando a implementação efetiva da reforma agrária e o ordenamento da estrutura fundiária no território nacional. Esta entidade autárquica opera sob a supervisão ministerial do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, a quem cabe o controle finalístico, conforme estipulado pelo ordenamento jurídico brasileiro.

A gênese do INCRA pode ser contextualizada no âmbito das políticas de modernização do campo brasileiro, sobretudo na década de 1970, período em que o país começa a compreender os intensos desafios sociais e econômicos relacionados à distribuição de terras e à necessidade de promover uma estrutura agrária mais equitativa. O INCRA surge, portanto, como um mecanismo de intervenção estatal destinado a mediar conflitos fundiários, promover a justa distribuição de terras e fomentar o desenvolvimento rural sustentável. A natureza jurídica do INCRA, enquanto autarquia, confere-lhe autonomia administrativa e financeira, ainda que sua atuação esteja alinhada às diretrizes políticas estabelecidas pelo governo federal. Essa configuração organizacional visa assegurar a execução de suas funções com relativa independência, possibilitando uma atuação técnica e especializada nos temas de sua competência.

O controle finalístico, também conhecido como controle de tutela ou supervisão ministerial, é uma forma de fiscalização e orientação a que estão submetidas as entidades da administração indireta, como as autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista. Este controle visa assegurar que as atividades destas entidades estejam alinhadas às políticas e diretrizes governamentais estabelecidas pelo ente da administração direta ao qual estão vinculadas, sem interferir na autonomia gerencial que possuem para cumprir suas

---

[27] Autarquia é um tipo de entidade pertencente à administração pública indireta, que possui personalidade jurídica de direito público, criada por lei específica para a execução de atividades típicas da administração pública, que requeiram para seu melhor funcionamento a gestão administrativa e financeira descentralizada. Elas possuem autonomia administrativa, financeira e patrimônio próprio, embora sejam submetidas a um controle ou tutela, chamado controle finalístico, exercido pelo ente da administração direta a que estão vinculadas, normalmente um ministério ou secretaria de estado.

finalidades específicas. Diferentemente do controle hierárquico, típico das relações entre órgãos da administração direta, onde há subordinação e poder de revisão de atos, o controle finalístico é caracterizado pela supervisão e fiscalização quanto à eficiência e eficácia da gestão, observância das normativas legais e alinhamento às diretrizes estratégicas do governo, sem que haja subordinação direta ou poder de comando sobre as decisões administrativas da entidade controlada.

Dentre as principais funções atribuídas ao INCRA, destaca-se a implementação da política pública de reforma agrária, cujo objetivo é redistribuir terras improdutivas ou mal aproveitadas, priorizando a sua destinação para trabalhadores rurais sem-terra ou com terra insuficiente para o sustento familiar. Tal medida visa não apenas mitigar as desigualdades sociais no campo, mas também estimular a produção agrícola e o desenvolvimento rural.

Ademais, o INCRA é responsável pelo ordenamento territorial, que abrange a regularização fundiária e a titulação de terras públicas e privadas. Essa atividade envolve a delimitação precisa das propriedades, a identificação de suas condições de uso e a regularização da situação jurídica dos ocupantes, contribuindo para a segurança jurídica no campo e a prevenção de conflitos por posse de terra.

Destarte, o INCRA desempenha um papel significativo na certificação de imóveis rurais, processo pelo qual se valida o georreferenciamento das propriedades, garantindo a precisão das informações territoriais e prevenindo sobreposições e conflitos de limites. Tal certificação é um requisito indispensável para a regularização fundiária e a transação de imóveis rurais no país.

Outra competência relevante do INCRA diz respeito ao cadastramento de imóveis rurais, por meio do qual se obtêm informações detalhadas sobre as propriedades, incluindo dados sobre a titularidade, dimensão, utilização e limites territoriais. Este cadastramento é fundamental para a gestão territorial eficiente, permitindo uma alocação mais racional dos recursos naturais e a promoção de práticas de desenvolvimento sustentável. De variadas formas, assim, a autarquia está envolvida no desenvolvimento e na consolidação de projetos de assentamento, proporcionando aos assentados infraestrutura básica, assistência técnica, acesso a créditos e outros insumos necessários à produção agrícola. Essas ações visam garantir a viabilidade econômica dos assentamentos e promover a integração social e produtiva dos beneficiários da reforma agrária.

O INCRA, portanto, configura-se como um órgão estratégico na mediação das relações agrárias no Brasil, operando como um vetor de transformação social e econômica no meio rural. Suas atividades e competências, delineadas no ordenamento jurídico, refletem a complexidade e a multiplicidade de desafios inerentes à gestão da terra no país, exigindo uma atuação técnica, precisa e alinhada às demandas sociais e ambientais contemporâneas.

Conforme ensina Maria Sylvua Zanella Di Pietro (2019), as autarquias são entidades administrativas autônomas, criadas por lei específica, com personalidade jurídica de direito público, patrimônio próprio e capacidade de autoadministração. Estas características fundamentais definem sua estrutura e funcionamento dentro da Administração Pública. As autarquias estão sujeitas a um regime jurídico de direito público, equiparando-se em certa medida à Administração Direta em termos de prerrogativas e restrições, embora detenham um grau significativo de independência administrativa.

A relação entre autarquias e o Estado é caracterizada por um equilíbrio entre independência e controle, onde a autonomia administrativa permite que as autarquias gerenciem suas atividades dentro dos limites estabelecidos pela lei que as criou. No entanto, essa autonomia não implica em total liberdade de atuação, pois as autarquias estão subordinadas a um controle administrativo, denominado controle finalístico ou tutelar, exercido pela Administração Pública Direta. Esse controle visa assegurar que as autarquias cumpram suas finalidades institucionais e operem de acordo com os princípios da legalidade, eficiência e moralidade administrativa (Di Pietro, 2019).

O controle finalístico não se confunde com a subordinação hierárquica típica das relações entre órgãos da Administração Direta, mas sim com uma supervisão da legalidade e da métrica de desempenho dos atos administrativos praticados pelas autarquias. Tal controle é exercido no âmbito das competências atribuídas à entidade supervisora, garantindo que as autarquias desempenhem suas atividades de acordo com os objetivos para os quais foram criadas, sem interferir em sua autonomia administrativa e financeira. Essa configuração permite que as autarquias contribuam para a descentralização administrativa, prestando serviços públicos de maneira especializada e eficaz, beneficiando a sociedade como um todo. A existência das autarquias, portanto, é fundamental para a organização e o funcionamento da Administração Pública, permitindo uma gestão pública mais próxima das

necessidades específicas da população em diversas áreas, como educação, saúde e previdência social (Di Pietro, 2019).

Nesse contexto, é importante mencionar o conteúdo exposto na ADPF 769, que é uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, movida pela Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (Contag) e outras entidades representativas perante o Supremo Tribunal Federal. A ação questiona atos comissivos e omissivos do Poder Público Federal que, segundo os autores, teriam resultado na paralisação da política de reforma agrária no Brasil. Entre os principais pontos contestados estão (a) a suspensão de vistorias de imóveis rurais e de processos de aquisição e desapropriação de terras para fins de reforma agrária; (b) a baixa execução orçamentária nos anos de 2019 e 2020 para ações voltadas à reorganização da estrutura fundiária brasileira, não destinando terras públicas federais para reforma agrária nem elaborando um plano nacional de reforma agrária e (c) emissão de memorandos pelo INCRA que determinaram a suspensão dos processos administrativos relacionados à reforma agrária.

Os autores da ADPF[28] número 769 solicitam ao STF uma série de medidas liminares para retomar os processos de reforma agrária, como a suspensão dos efeitos de determinados memorandos emitidos pelo INCRA, a retomada da tramitação de processos administrativos de reforma agrária, a execução dos recursos previstos na Lei Orçamentária Anual de 2020 para ações de reforma agrária, e a elaboração de um plano nacional de reforma agrária. A ação reflete preocupações com a continuidade e efetividade da política de reforma agrária no país, buscando assegurar a destinação adequada de terras públicas e a promoção da justiça social no campo.

A regularização fundiária conduzida pelo INCRA envolve procedimentos de identificação, cadastramento e legalização de terras, objetivando a formalização da posse para agricultores familiares e comunidades tradicionais. Este processo, fundamentado em critérios técnicos e legais, visa proporcionar segurança jurídica no âmbito territorial. A ADPF 769, ao questionar os atos comissivos e omissivos do Poder Público relacionados à reforma agrária, coloca em evidência o papel do INCRA e suas responsabilidades perante a legislação agrária brasileira. Este contexto realça a importância da autarquia em responder de forma efetiva às demandas judiciais,

---

[28] Disponível em: https://www.conjur.com.br/2021-jun-22/stf-julga-incabivel-acao-atuacao-governo-reforma-agraria/. Acesso em: 08 mar. 2024.

assegurando a continuidade e a eficácia das políticas de reforma agrária e de regularização fundiária.

Neste cenário, o INCRA, como entidade encarregada da gestão fundiária, enfrenta o desafio de alinhar suas práticas administrativas às determinações judiciais e aos preceitos fundamentais da Constituição. A necessidade de otimizar seus processos internos para atender às exigências legais destaca a capacidade adaptativa da autarquia frente a complexidades jurídicas e operacionais. Conforme será visto mais adiante, essa mesma importância se conecta com o desmembramento de imóveis – especialmente no tocante ao Decreto n° 62.504/68. A abordagem do INCRA em relação à regularização fundiária não se limita à titulação de terras. A autarquia adota uma perspectiva que incorpora a gestão territorial com enfoque na sustentabilidade das práticas agrícolas e na conservação dos recursos naturais, aspectos estes que são considerados nas etapas de planejamento e execução dos projetos de regularização.

Fica claro que o INCRA é um importantíssimo agente da regularização agrária brasileira, seja por sua operação na reforma agrária, seja pela administração cadastral e georreferenciais para a malha imobiliária. Em síntese, a capacidade do INCRA de adequar suas práticas administrativas e operacionais às demandas judiciais e legislativas é um indicativo da sua função estratégica na implementação de políticas de regularização fundiária. Esta articulação deve ser pensada em conjunto com o Projeto Gleba Legal, o que será adiante verticalizado.

5 HISTÓRICO, FLUXO E ATORES DO PROJETO GLEBA LEGAL

O estudo do Projeto Gleba Legal abre um novo horizonte nesta investigação, adentrando a fase empírica através da análise de sua implementação em territórios específicos – dentro da ideia de verificar Municípios de pequeno porte em variadas regiões do Estado do Rio Grande do Sul. A abordagem inicial busca desvelar a gênese e o desenvolvimento desse projeto, considerando as molduras legislativas e as entidades que o engendraram e moldaram sua trajetória. Este exame retrospectivo se alinha aos fundamentos teóricos explorados nos segmentos precedentes desta tese, notadamente a interação entre políticas públicas de regularização fundiária e o desenvolvimento regional, bem como as implicações sociojurídicas dessas políticas no tecido rural. Explorar o Projeto Gleba Legal neste segmento da pesquisa proporciona uma perspectiva empírica valiosa, mergulhando nas realidades concretas de sua implementação.

Avançando na análise, a pesquisa contempla as particularidades que tornam o Projeto Gleba Legal acessível e aplicável a uma diversidade de atores no campo da regularização fundiária. A dissecção dessas características permitirá entender como o projeto transcende as barreiras institucionais e territoriais, fomentando a inclusão de múltiplos interessados no processo de regularização. Esse aspecto encontra eco nos debates anteriores sobre as dinâmicas de controle e titulação de terras, realçando a intersecção entre as práticas burocráticas e as necessidades locais.

Ao considerar as particularidades territoriais e os modos de uso do solo nos municípios, há a proposição de examinar como as variáveis influenciam e são moldadas pelo Projeto Gleba Legal. A reflexão sobre essas interações territoriais amplia a compreensão sobre a adaptabilidade e a eficácia do projeto em contextos diversos, relacionando-se intimamente com a discussão sobre o território e sua influência no desenvolvimento rural apresentada anteriormente.

A função e a aplicação dos cartórios nesse cenário também merecem uma análise criteriosa. A pesquisa investigou como as especificidades regionais impactam a operacionalização dos cartórios no âmbito do Projeto Gleba Legal, delineando o papel dessas instituições como facilitadoras ou obstaculizadoras do processo de regularização. Este ponto de investigação dialoga com os sistemas de controle e titulação de terras explorados nos capítulos antecedentes, destacando a relevância das práticas cartoriais no âmbito das políticas públicas de regularização fundiária.

Por fim, a identificação dos usuários do Projeto Gleba Legal e a compreensão de suas motivações para buscar a regularização imobiliária constituem um pilar central deste estudo. Ao analisar as forças que impulsionam indivíduos e coletividades a engajar-se com o projeto, esta pesquisa esclarece a interface entre a demanda por regularização fundiária e os mecanismos disponibilizados para atendê-la, estabelecendo uma ponte com as discussões anteriores sobre as necessidades e desafios enfrentados pelos pequenos produtores rurais no contexto do desenvolvimento regional.

Como se disse, condomínio imobiliário, por si, não é um cenário que ofende a legalidade. O que opera, de fato, é um descompasso entre a propriedade titulada e a configuração do solo no momento em que os condôminos decidem ocupar determinadas áreas dentro de um imóvel. Esses cenários podem causar diferentes interações com o modo de desenvolvimento operado em cada território – bem como bloqueios de produtividade agrícola. Em tese, o Projeto Gleba Legal não foi criado para cenários de litígio, embora isso possa acontecer. Como se verá, existem menos de 20 julgados do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul acerca do Projeto Gleba Legal em quase três décadas de utilização, o que pode ser considerado um número surpreendentemente baixo.

Dentre os atores sociais envolvidos, primeiramente podemos citar os dois tipos de cartórios, Tabelionato de Notas e Registro de Imóveis, bem como, possivelmente, agentes municipais, assim como a iniciativa dos próprios interessados e as equipes de engenharia – que poderão ter a forma de engenheiros individuais ou atuando em empresas, ou demais profissionais técnicos habilitados à mensuração e descrição de imóveis. Como se verá ao longo do capítulo, o aspecto inovador do Projeto Gleba Legal, sua abordagem declaratória e extrajudicial, representa uma ruptura significativa com os métodos tradicionais de regularização fundiária, que frequentemente são mais morosos e burocráticos. Esta metodologia agiliza o processo de regularização, tornando-o mais acessível para os pequenos proprietários rurais, que são frequentemente os mais afetados pela insegurança da posse. Ao fazê-lo, o projeto não apenas resolve questões imediatas de titularidade da terra, mas também facilita o acesso a créditos e benefícios, impulsionando assim o desenvolvimento econômico local.

5.1 Breve histórico de ocupação do Rio Grande do Sul e sua correlação com a distribuição de imóveis

A ocupação territorial do Rio Grande do Sul, permeada por uma diversidade de fluxos migratórios e uma série de transformações econômicas, estabeleceu um cenário único para a distribuição de imóveis rurais no estado. Este mosaico histórico, que entrelaça episódios de colonização europeia, movimentos de interiorização e ciclos econômicos variados, desde a pecuária até a vitivinicultura, culminou em uma configuração fundiária marcada pela heterogeneidade. Este contexto moldou a diversa paisagem rural gaúcha e ainda semeou as bases para desafios contemporâneos relacionados à titularidade e regularização de terras, cenário este no qual o Projeto Gleba Legal busca intervir. Ao lançar luz sobre essas raízes históricas, objetiva-se esclarecer como as peculiaridades da formação territorial do Rio Grande do Sul influenciam diretamente as necessidades e as abordagens adotadas pelo projeto na resolução de questões fundiárias.

O Projeto Gleba Legal, instituído como uma resposta normativa às complexidades da formação do condomínio rural no território gaúcho, não pode ser plenamente compreendido sem um mergulho nas camadas históricas que definem o panorama imobiliário do estado. As especificidades da ocupação territorial, aliadas às dinâmicas econômicas que se sucederam, contribuíram para um quadro onde a fragmentação da propriedade rural e as questões de posse se apresentam como desafios prementes. Assim, o projeto emerge como um instrumento jurídico-administrativo gerado como um reflexo das tentativas de harmonizar a realidade fundiária com as demandas de desenvolvimento rural através da operacionalização dos imóveis em condomínio. A análise desse histórico de ocupação, portanto, não só oferece um pano de fundo essencial para a compreensão dos propósitos e estratégias do Gleba Legal, mas também enfatiza a continuidade entre o passado e os esforços presentes para modelar um futuro mais equitativo e sustentável no território gaúcho.

Conforme ensina Virgínia Elisabeta Etges:

> Para compreender a região como parte de uma totalidade social, torna-se imprescindível o estudo da sua gênese, movimento e contradições. Isso significa que não se pode tratar do processo de regionalização do território de forma isolada das outras manifestações sociais. A sua compreensão, num dado período histórico, pressupõe a compreensão do desenvolvimento do conjunto dessa época (Etges, 2022, p. 316).

A interação entre os imigrantes italianos e o território do Rio Grande do Sul, examinada por Paulo Possamai (2007), desdobra-se em uma narrativa de adaptação e redefinição identitária que marca profundamente o panorama fundiário da região. A jornada dos italianos, de uma vinculação intrínseca às suas localidades originárias até a formação de uma identidade coletiva em terras brasileiras, ilustra a complexidade das migrações e seu reflexo na organização das propriedades rurais. Esse processo, conforme elucidado por Possamai, não se limitou a transformações individuais ou familiares, mas estendeu-se ao tecido social mais amplo, influenciando as modalidades de ocupação, cultivo e divisão das terras entre as comunidades de descendência italiana no sul do Brasil.

Além disso, as dimensões culturais e religiosas que acompanharam os imigrantes nesse percurso, abordadas pelo autor, emergem como elementos fundamentais na integração desses grupos ao contexto sul-rio-grandense. A preservação de festas e rituais específicos cimentou a coesão interna dessas comunidades e mediou a relação com outros grupos sociais, moldando as práticas de uso da terra e, consequentemente, a configuração das propriedades rurais na região. Este entrelaçamento entre a herança cultural italiana e as dinâmicas locais, especialmente no que tange à “invenção da tradição”, desempenhou um papel crucial na definição dos espaços rurais e na distribuição de imóveis, oferecendo um pano de fundo essencial para a compreensão das iniciativas de regularização fundiária como o Projeto Gleba Legal, o que será visto mais adiante.

O pesquisador Ronaldo Herrlein Junior (2000) efetuou pesquisa acerca do processo de formação da indústria gaúcha, especialmente em relação às variações econômicas e resultados oriundos das particularidades de colonização. Tal colonização do Rio Grande do Sul foi desenvolvida de maneira peculiar em diversas regiões do Estado e causou, ao longo da história, peculiaridades regionais e diferenciações de potenciais econômicos e de desenvolvimento. A multiplicidade de fatores inclusos no transcurso do desenvolvimento estadual, inobstante tornarem mais desafiadora a análise regional por conta dos profusos fatores envolvidos, também viabiliza um direcionamento da exploração científica para campos mais específicos do conhecimento.

As charqueadas no sul e as colônias do norte e do noroeste do Estado do Rio Grande do Sul tiveram características específicas de ocupação e de desenvolvimento

humano e econômico, com distinções que até hoje são sentidas. A coexistência e direcionamento dos mercados próprios são capazes de verdadeiramente moldar regiões, populações e colonizações, e tal direcionamento será sentido no presente e no futuro. A ocupação territorial é reflexo da sociedade que se fixa em determinado local, e o modo de produção capitalista (diferenciado pelas regiões e pelas colonizações gaúchas, no caso) será diferenciado conforme tais potenciais.

O autor principia referindo que a formação colonial gaúcha foi diversa das demais regiões do país por conta de disputas territoriais, utilizando inicialmente um modelo de soldado-estancieiro para defesa do território (Herrlein Junior, 2000). Em especial na região fronteiriça, as charqueadas, de mão-de-obra escravista, predominaram no cenário de ocupação mas passaram a ser pouco competitivas após 1880. Não apenas as diferenciações com as demais regiões tiveram cunho econômico, mas populacional, econômico, tipo de exploração e mesmo de taxas de crescimento demográfico, fatores que, como se verá, moldaram a configuração do estado do Rio Grande do Sul e certamente possuem consequências próprias até os dias de hoje.

O uso típico do território para colonização tinha por base grandes extensões de terras comandadas por poucos proprietários, ao contrário das regiões norte (novas colônias) e nordeste (Porto Alegre e velhas colônias) do Rio Grande do Sul, que contaram com maior fracionamento de terras e especialmente por sucessões (Herrlein Junior, 2000). O autor utiliza didaticamente esta divisão regional tendo em vista as peculiaridades desenvolvidas em cada local – restando claro, todavia, que a distinção terá cunho generalista e didático para a explicação acerca da história, sociologia e economia regionais preponderantes, não representando discriminação rígida e inexorável das configurações sociais de cada parte do território estadual.

Contrastando com o sistema de charqueadas predominantes para a defesa do território, a ocupação por meio da colonização por imigrantes passou a ter por base as pequenas propriedades agrícolas (que até hoje caracterizam a metade norte do estado) e formou uma economia diferenciada e mais voltada, futuramente, ao artesanato e, após, à indústria. Essas pequenas propriedades, paulatinamente herdadas pelos membros resultantes do crescimento demográfico, naturalmente viram-se divididas em partes menores.

> Ao longo do século XIX, contudo, uma grande transformação social e econômica transcorria na região do Rio Grande do Sul, com a efetivação da colonização dos territórios ao norte de Porto Alegre, em direção à encosta da

> Serra do Nordeste, por imigrantes europeus em pequenas propriedades agrícolas. Após a Independência, o poder central buscou promover a lavoura e a emergência de uma nova classe que pudesse servir de contrapeso ao poder dos grandes proprietários de terras. No Rio Grande do Sul, a colonização alemã principiou em 1824, através da distribuição, pelo Governo Imperial, de pequenos lotes. Após a Guerra dos Farrapos, que interrompeu o fluxo migratório, o estabelecimento de colonos na região avolumou-se e predominou a colonização organizada por negociantes privados, que financiavam e vendiam os lotes sob supervisão do Governo Provincial. A partir de 1875, foram italianos, eslavos e outros que chegaram, enquanto se avolumava a prole dos alemães, ensejando um contínuo processo de colonização e povoamento, que se estenderia durante todo o período republicano, extrapolando os limites do Estado após 1930. Ao longo de um século, conformou-se e reproduziu-se uma economia agropecuária colonial, assentada na pequena propriedade e na mão-de-obra familiar, gerando excedentes agrícolas comercializados no mercado regional e depois nacional (Herrlein Junior, 2000, p. 9).

Em suma, a indústria surge na região de Porto Alegre com bens de consumo e intermediários, diferentemente das origens cafeeiras da região sudeste. O direcionamento era para o mercado interno, sem muita exportação e, com a paulatina substituição econômica do artesanato pela indústria, sendo no início a produção vinculada a uma base produtiva agropecuária. Em relação à metade norte do Estado, é de se ressaltar a proximidade geográfica em relação ao restante do país, privilegiando a posição para fins de abastecimento do mercado interno nacional (Herrlein Junior, 2000)

A concentração do poderio econômico com base na terra forma uma economia agrícola e uma estrutura social pouco maleável. A estrutura agrária da região de colonização representou perfil único, baseado na pequena propriedade e na mão-de-obra familiar. Esses imigrantes, tendo acesso à terra, não eram trabalhadores livres para o capital utilizar (Herrlein Junior, 2000). O autor ressalta, ainda, que a região sul experimentou crescimentos demográficos menores, afetando a disponibilidade e a configuração da mão-de-obra que eventualmente seria convertida em força de trabalho industrial. “As taxas mais elevadas de crescimento demográfico expressam o crescimento econômico mais acelerado dessas sub-regiões, que ampliaram seus excedentes comercializáveis, receberam a maior parcela da imigração dirigida ao Rio Grande do Sul no período e apresentavam taxas de natalidade mais elevadas.” (Herrlein Junior, 2000, p. 92).

Em relação à formação da força de trabalho, não se pode deixar de considerar a concentração de renda (ou de riquezas, que mormente serão formadas por patrimônio imobiliário rural e urbano) leva à formação de grupos de poderio

minoritários, na forma de oligarquias. Segundo Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto:

> Nos países que careceram de uma classe produtora com possibilidades ou capacidades que lhes permitissem redefinir sua posição na estrutura produtiva requerida pelos enclaves, os grupos dominantes locais, como vimos, limitaram-se a um papel secundário no sistema produtivo. Nesse caso, as características descritas anteriormente diluem-se de tal modo que o perfil da estrutura social aparece constituído somente por uma massa de assalariados – menor ou maior segundo sejam as economias mineiras ou agrárias – e por uma reduzida oligarquia que consegue controlar o aparato burocrático e militar, junto a um sistema de latifúndio improdutivo, por sua vez controlado indiretamente pela mesma oligarquia e diretamente por coronéis locais (Cardoso, Faletto, 2010, p. 68).

A maior distribuição de terras possibilitou participação de capitais individuais reduzidos nas áreas de Porto Alegre e de colonização, e Herrlein (2000) ressalta que o Rio Grande do Sul possuía a mais alta porcentagem de firmas industriais de nacionais dentre todos os estados brasileiros em 1920. A formação industrial está diretamente ligada, assim, às formas de colonização e, consequentemente, moldam a distribuição do patrimônio imobiliário disponível. A maior distribuição de bens limitados, como é o caso de imóveis (seja por maneiras voluntárias, como transações *inter vivos*, ou por maneiras involuntárias, como herança e sucessão *causa mortis*), causarão os problemas próprios de fracionamento tanto em solo urbano quanto em solo rural.

Há também que se considerar os impactos sociais existentes no tocante à concentração proprietária, especialmente em relação ao histórico de escravidão no cenário nacional. Mesmo na distribuição incipiente de terras, sempre houve desigualdade de tratamento que impacta até hoje a realidade social. É mais um elemento a ser considerado na distribuição de terras e nas consequências de fracionamentos que surgem nos tempos contemporâneos.

> A herança colonial pesou mais na área dos direitos civis. O novo país herdou a escravidão, que negava a condição humana do escravo, herdou a grande propriedade rural, fechada à ação da lei, e herdou um Estado comprometido com o poder privado. Esses três empecilhos ao exercício da cidadania civil revelaram-se persistentes. A escravidão só foi abolida em 1888, a grande propriedade ainda exerce seu poder em algumas áreas do país e a desprivatização do poder público é tema da agenda atual de reformas (Carvalho, 2002, p. 41).

A concentração de terras, muitas vezes oriundas de herança, será moldada também pela configuração demográfica local (especialmente pelo crescimento

populacional, que causará, consequentemente, maior distribuição de terras através das normas sucessórias). Evidentemente, não se cogita distribuição de terras em condições de igualdade entre os locais de imigração das colônias e os modelos estancieiros de ocupação e simultânea defesa do território.

A ocupação retratada pelo pesquisador impacta diretamente na configuração da estrutura fundiária gaúcha. Conforme dito, a ocupação da região norte e nordeste do Estado (respectivamente, novas e velhas colônias) foi caracterizada por mão-de-obra imigrante que recebeu frações de terras com fins de produtividade e apropriação[29] do território, com desenvolvimento industrial como substituto paulatino dos artesanatos de imigrantes (Herrlein Junior, 2000). O crescimento demográfico experimentado também impactou no fracionamento de terras, e as configurações familiares garantiam mão-de-obra para a indústria nascente.

> Nessas duas últimas sub-regiões, a expansão da produção agropecuária das colônias, dinamizada pela ação do capital comercial, fazia-se pela ampliação do contingente de produtores independentes, através do fracionamento da propriedade da terra por sucessão, nas colônias mais antigas, e da extensão da fronteira agrícola em direção ao noroeste. A colonização das sub-regiões nordeste e norte do Estado havia ensejado o surgimento de uma estrutura agrária com perfil único no País, caracterizada majoritariamente pela pequena propriedade, explorada pela mão-de-obra familiar. Os imigrantes chegados ao Rio Grande do Sul estabeleceram-se, em sua maioria, como colonos, com acesso à propriedade rural, e, portanto, não como trabalhadores livres, disponíveis para o capital. Dessa forma, no último quartel do século XIX e nas primeiras décadas do século XX, as colônias já estabelecidas e as novas que se organizavam representavam a possibilidade de acesso à propriedade da terra, constituindo uma dificuldade para a transformação da capacidade de trabalho em mercadoria — força de trabalho (Herrlein Junior, 2000, p. 91-92).

A região norte do Estado contou historicamente com maior fracionamento imobiliário/territorial, ocasionando maior distribuição de imóveis dentre a população. Do ponto de vista socioeconômico, o problema gerado pela concentração de terras predominante da região sul do Estado será a também concentração de renda, necessidade de reforma agrária e formação de latifúndios. Entretanto, a região Norte

---

[29] A concessão de terras a imigrantes no Rio Grande do Sul foi justificada como uma política de desenvolvimento regional, mas também serviu a interesses do governo em assegurar o controle sobre territórios estratégicos. Ao promover o assentamento de imigrantes nessas áreas, o Estado incentivava a ocupação de regiões menos povoadas e supria a necessidade de mão-de-obra, sem oferecer suporte adequado às populações locais ou considerar os impactos sobre suas tradições. Esses assentamentos acabaram por consolidar o uso econômico do solo em favor de uma produtividade induzida.

enfrentará o também complicado problema de minifúndio rural e da utilização do chamado “fracionamento ideal” de imóveis.

A inserção da abordagem de diversificação dos meios de vida no estudo da ocupação territorial do Rio Grande do Sul desvela as estratégias multifacetadas adotadas pelas comunidades rurais em resposta às variadas pressões econômicas, ambientais e sociais. Conforme elucidado por Schneider e Perondi (2008), a capacidade das famílias rurais de incorporar uma gama diversificada de atividades econômicas e fontes de renda emerge como um mecanismo adaptativo fundamental, refletindo diretamente na forma como as terras são utilizadas, na organização das propriedades e, consequentemente, na distribuição dos imóveis na região. Esta diversificação, ao se entrelaçar com as dinâmicas locais, como as variações climáticas, as oscilações do mercado e as políticas públicas, moldou as relações de propriedade e os padrões de assentamento rural, contribuindo para a configuração do panorama fundiário atual

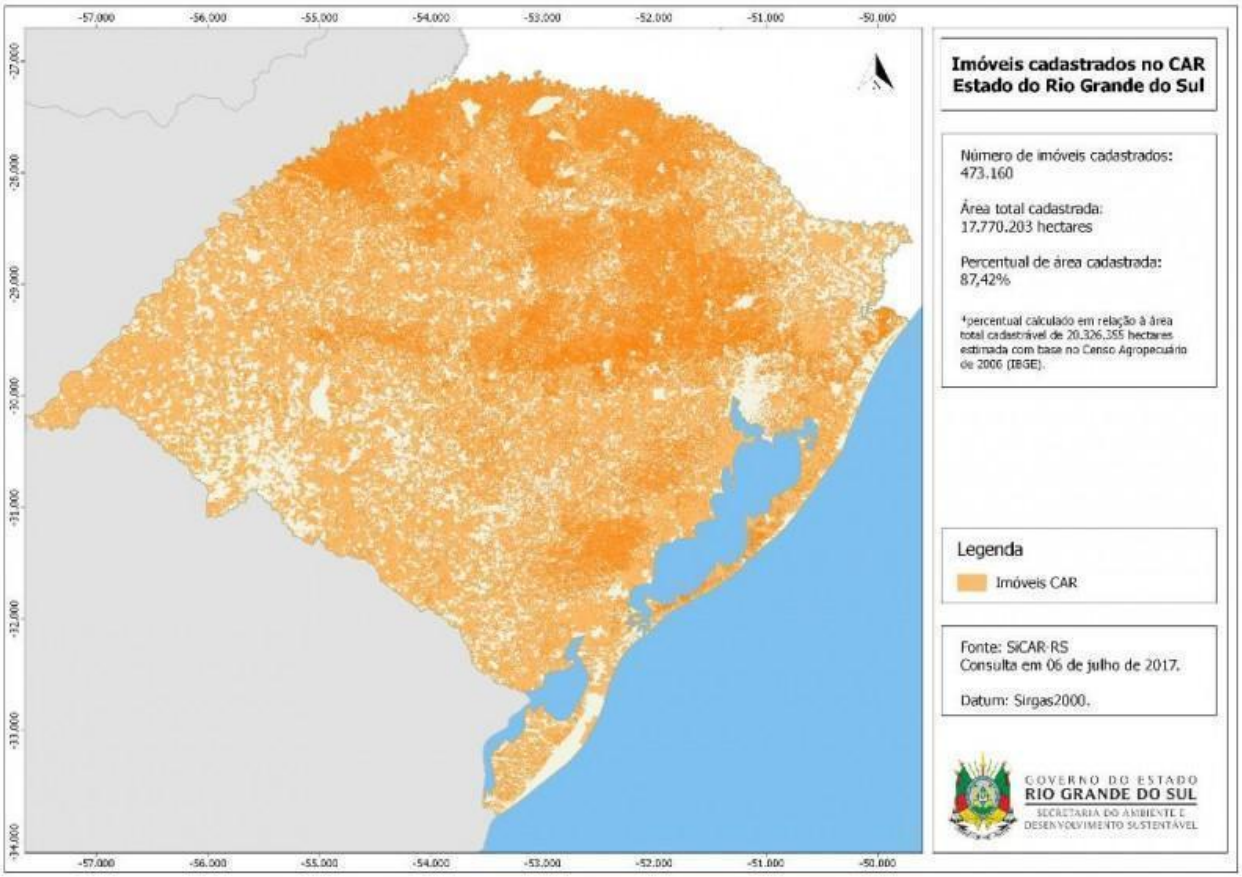
A sustentabilidade, enfatizada no âmbito da diversificação dos meios de vida, revela-se como um princípio orientador nas práticas de gestão da terra e no desenvolvimento de estratégias de subsistência a longo prazo. A análise dessa sustentabilidade, articulada no trabalho de Schneider e Perondi (2008), aponta para a necessidade de compreender as estratégias rurais não apenas como respostas imediatas a desafios específicos, mas como parte de um processo contínuo de adaptação e resiliência. Essa perspectiva lança luz sobre como as comunidades rurais no Rio Grande do Sul negociaram sua permanência e prosperidade diante de adversidades, influenciando as modalidades de ocupação da terra e a formação de unidades produtivas rurais. Tais processos, ao serem compreendidos dentro do contexto histórico e socioeconômico do estado, explicam as dinâmicas de distribuição/fracionamento de imóveis, sublinhando a relação entre as práticas de diversificação dos meios de vida e a estruturação do espaço rural.

No momento em que um imóvel rural atinge a chamada fração mínima de parcelamento (de metragem variável de acordo com regiões), o bem não poderá mais ser individualizado e destacado em matrículas diversas, forçando uma situação de condomínio que dificulta a administração e a circulação econômica do bem no mercado. Ainda que um proprietário possua diversos herdeiros, cada qual apenas terá direito de propriedade sobre um percentual do imóvel, não podendo destacar sua

parte – mesmo que, no plano dos fatos, decida estremar sua fração e tentar promover algum tipo de utilização.

Um exemplo de consequência desse fracionamento pode ser visto na regularização de cadastro ambiental de imóveis rurais, cadastro com mapeamento disponível e que demonstra claramente a diferença entre metades norte e sul do Rio Grande do Sul, conforme mapa abaixo:

Figura 2 - Imóveis cadastrados no Cadastro Ambiental Rural (CAR) no Rio Grande do Sul - 2017



Fonte: SiCAR-RS em 06 de junho de 2017. Datum: Sirgas2000. Disponível em https://sema.rs.gov.br/mapa-mostra-volume-de-imoveis-rurais-cadastrados-no-car. Acesso em: 15 fev. 2023.

O maior fracionamento imobiliário, especialmente rural, gerará problemas próprios em relação às formas de adequado aproveitamento do solo, à regularização por meio de fracionamento ideal (muitas vezes oculto) e condicionará determinados usos do solo. Entretanto, permanece o fato de que essa distribuição encerra realidades distintas no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, proveniente de raízes

históricas e de diversos processos de aproveitamento e de colonização, bem como as relações sociais existentes e o direcionamento de mercado.

A industrialização do Estado modifica aquilo que se pode entender como o desenvolvimento regional e gera peculiaridades com desafios próprios para aproveitamento de potenciais típicos de cada local. No Rio Grande do Sul, Ronaldo Herrlein Junior (2000) ressalta o dado de que grande parte da força motriz de estabelecimentos industriais gaúchos em 1920 era própria, e não externa (no caso, enquanto no Brasil inteiro a medida era equânime, no Rio Grande do Sul apenas 8,6% era fonte externa).

Ainda que a presente abordagem tenha focalizado o Estado do Rio Grande do Sul, o mesmo processo poderá ser analisado noutras regiões do Brasil. Por exemplo, o autor José Murilo de Carvalho menciona análoga situação de desenvolvimento paulista por conta de grande entrada de imigrantes em São Paulo. Conforme o autor, “em São Paulo, particularmente, a entrada maciça de imigrantes europeus possibilitou as primeiras greves de trabalhadores rurais e o início da divisão das grandes propriedades.” (Carvalho, 2002, p. 51).

O exemplo ambiental acima exposto escancara a necessidade de criação de ferramentas de regularização quanto a imóveis rurais fracionados excessivamente. Por exemplo, por força do Código Florestal, cada imóvel rural singularmente considerado deverá ter parte de Reserva Legal de 20% (com modificações para imóveis na Amazônia Legal). Ainda que a legislação desprenda cadastro de registro – o que não é correto sob o ponto de vista do direito – com controles paralelos sobre a situação ambiental imobiliária, somente o registro imobiliário garante a propriedade imobiliária qualificada e individualizada.

A colonização alemã no Rio Grande do Sul, conforme explica Juliana Bublitz (2008), desdobra-se em uma narrativa que entrelaça a experiência humana com a complexidade do ambiente natural encontrado pelos imigrantes. A interação dos colonos com a floresta subtropical, permeada por sentimentos de fascínio e ao mesmo tempo confrontada pela necessidade de adaptação a um ecossistema desconhecido, configura-se como um elemento fundamental na compreensão da ocupação territorial do estado. O "desmatamento civilizador", como descrito pela autora, não somente evidencia uma tentativa de moldar a paisagem à imagem das terras europeias, mas também indica uma transformação profunda tanto do ecossistema quanto das práticas

fundiárias adotadas pelos colonos, impactando diretamente na distribuição e organização das propriedades rurais na região.

Essa dinâmica de alteração ambiental, que engloba desde a aprendizagem de técnicas agrícolas até a modificação física do território por meio do desmatamento e da queima, reflete a complexa relação estabelecida entre os imigrantes e o espaço que passaram a habitar. As estratégias de manejo da terra e de adaptação ao meio, adotadas pelos colonos alemães, não apenas delinearam a sua sobrevivência e estabelecimento na nova terra, mas também reconfiguraram a paisagem natural, dando origem a um novo cenário agrário no Rio Grande do Sul. Tal processo de interação e transformação revela a intrincada rede de fatores que concorreram para a formação do panorama fundiário atual do estado, sublinhando a relevância das práticas ambientais e agrícolas na definição dos contornos da propriedade rural sul-rio-grandense (Bublitz, 2008).

Ademais, a efetiva distribuição dos imóveis (especialmente rurais para fins de reforma agrária) operar-se-á com o registro imobiliário do direito real de propriedade para integração social, regularização fundiária e, sob o ponto de vista das políticas públicas, o aproveitamento racional e justo do patrimônio imobiliário disponível. Caso o fracionamento não seja suficiente ou não seja feito em compasso com as configurações sociais regionais, caberá ao Estado a adoção de medidas que solucionem o impasse e emprestem equidade à distribuição de terras. De outra banda, caso os fracionamentos sejam excessivos a ponto de comprometerem as funções sociais da cidade e da propriedade, devem ser pensadas soluções que de fato permitam a democratização da propriedade registral regular.

A simples proliferação de fracionamentos ideais não localizados (muitos em descompasso com a realidade física dos imóveis objetos de sucessivas heranças e partilhas) representa a ocultação de um problema de ocupação e aproveitamento do solo. A origem, como se viu, pode ter principiado na época da colonização e a configuração social gerada a partir daí.

Enquanto a política pública de reforma agrária é desenvolvida mormente em âmbito federal da União para a redistribuição de terras improdutivas de modo equânime (no caso, em áreas de alta concentração de propriedades rurais com baixo aproveitamento e adensamento populacional), os instrumentos como o Projeto Gleba Legal (espécie do gênero extinção condominial), do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, poderão ser utilizados para a regularização de áreas oriundas de partilhas

sucessivas e condomínios rurais nos quais os interessados já possuem direito real de propriedade localizada. Entretanto, permanece sem solução o problema dos minifúndios rurais em face às medidas mínimas estipuladas para fração mínima de parcelamento e módulo rural.

Há, ainda, que se considerar as perspectivas de integração territorial que se poderão obter através de políticas públicas que efetivamente regulem as malhas imobiliárias desses modos diferenciadas.

> Na dimensão territorial, o flanco a ser perseguido é o da construção de vetores de desenvolvimento em direção ao fortalecimento de uma rede nacional de cidades médias capaz de potencializar os fluxos de bens, serviços e pessoas bem como contribuir para maior racionalidade no uso de recursos do território nacional. Os investimentos governamentais no período recente em infraestrutura e logística ainda seguiram, grosso modo, uma lógica de facilitação da ligação com o exterior. O território brasileiro mantém sua dinâmica secular de provedor de insumos e recursos naturais para o mercado internacional sem preocupações com o reforço e o redesenho de articulações territoriais voltadas para dinâmicas internas (Castro, Brandão, Monteiro Neto, 2017, p. 429-470).

O território, enquanto localização-base do desenvolvimento social e moldado de acordo com as configurações humanas que o compõem, terá sua formação conformada com processos históricos, sociais e econômicos. O lento processo histórico de ocupação formou o modo de ser e de interagir do território. As divisões presentes são um representativo (em termos quantitativos e qualitativos) da ocupação humana, e delas emanam consequências próprias e peculiares.

Em termos mais simples, o processo histórico de ocupação faz com que até hoje exista menor distribuição imobiliária na metade sul do Rio Grande do Sul, oriunda de extenso processo histórico de repartição, condicionado ao aproveitamento econômico direcionado – ou seja, não acidental. As regiões de maior distribuição/fracionamento de terras foram alvo de estratégia diversa de ocupação, gerando configuração territorial diversa e, consequentemente, problemas diversos.

Tanto a concentração de terras quanto o excessivo fracionamento delas comportam problemas socioeconômicos e jurídicos próprios: de um lado, a menor distribuição implicará diretamente menor acesso à terra e maior desigualdade social; de outro, o excessivo fracionamento dificulta ou impede o uso rural do imóvel rústico e gera minifúndios. Sob o aspecto da fiscalização, os latifúndios poderão configurar problema de mais fácil percepção por parte do Administrador Público, identificando

grandes extensões de terras com aproveitamento insuficiente – somado com a já existente legislação que busca promover reforma agrária, ainda que a política pública efetivamente implantada careça de melhorias.

Os minifúndios, entretanto, poderão apresentar um aspecto ainda mais desafiador dos imóveis rurais, pois mais facilmente invisibilizados – a própria legislação pátria colabora com tal escamoteamento por impedir formação de matrículas imobiliárias abaixo de certos tamanhos (primeira tentativa legislativa foi o módulo rural, considerado bastante extenso nas regiões mais fracionadas do Estado, seguido pela criação da chamada fração mínima de parcelamento). A legislação impede, assim, que o registro imobiliário seja capaz de espelhar possível realidade de imóvel rural excessivamente fracionado, criando a ilusão de preservação de unidade econômica do imóvel que não logra êxito em ter condomínio devidamente extinto, caso seja vontade dos proprietários.

É o processo histórico referido que explica as origens dessas diferenciações e, em sequência, permitirá cogitarmos soluções adequadas para cada disposição regional da malha imobiliária. Os terrenos e imóveis, como peças formadoras do território regional, são um reflexo da sociedade que ali habita e ali opera. A desigualdade da sociedade gerará uma desigualdade de distribuição de terras, moradias, bases de produção agrícolas e industriais e, em última análise, terão um impacto positivo e negativo nos diversos aspectos passíveis de análise do desenvolvimento regional.

5.2 Criação e moldes do Projeto Gleba Legal

Conforme ensina Rogério Silveira e Elia Hammes (2023), o estudo da implementação de políticas públicas não pode ser feito de forma generalizada, pois cada território apresenta particularidades. A compreensão da construção social da norma, considerando valores, interesses e condições dos atores, é um fator inexorável para analisar a eficácia das políticas públicas em diferentes contextos territoriais. A interpretação da norma é um processo dinâmico, influenciado pela interação entre o texto normativo, os atores e a realidade do território.

O Projeto Gleba Legal foi elaborado em conjunto com a terceira versão do Projeto More Legal no ano de 2005, idealizado no âmbito da Corregedoria-Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul e principalmente por Décio Erpen

(notório estudioso do Direito notarial e registral), conjuntamente e em diálogo com o Ministério Público e os representantes de classe notariais e registrais. Transformou-se em normativa administrativa através do Provimento nº 07/2005 e permanece em utilização constante na prática cartorária, com um procedimento diferenciado que se inicia diretamente no Tabelionato de Notas, para depois prosseguir no Registro de Imóveis – sem intervenção judicial. No caso, o Projeto More Legal é destinado aos imóveis urbanos e constitui norma juridicamente mais complexa em termos procedimentais, enquanto o Gleba Legal foi direcionado aos imóveis rurais (em que pese existem áreas de confluência).

O evento de lançamento, realizado no Palácio da Justiça do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, contou com a presença de diversas autoridades e representantes de instituições ligadas à agricultura, ao direito e ao registro de imóveis, refletindo a importância e o amplo apoio ao projeto – refletindo caráter dialógico da norma. O termo de intenções do Projeto Gleba Legal, assinado por representantes do Tribunal de Justiça do RS, do Colégio Registral e Notarial, da Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul (FARSUL), da Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul (FETAG-RS) e do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB)[30], estabelece o compromisso de divulgar e aplicar imediatamente o projeto. Esse termo destaca a necessidade de cooperação entre diversos órgãos e agentes para garantir a eficácia do projeto, visando dar ampla publicidade e facilitar o acesso dos proprietários rurais ao processo de regularização. A iniciativa reflete o esforço conjunto para criar mecanismos jurídicos que gerem segurança jurídica e valorizem a cidadania, alinhando o direito à propriedade com sua função social conforme os objetivos constitucionais.

O Provimento 07/2005-CGJ-RS, que oficializa o Projeto Gleba Legal, delineia o procedimento para a regularização das parcelas rurais, enfatizando a simplificação do processo através de escrituras públicas declaratórias e a anuência dos confrontantes das parcelas a serem regularizadas. Os principais atores do Projeto serão os próprios proprietários dos imóveis enquanto declarantes de frações reais imobiliárias rurais por período superior a 5 anos; os Tabelionatos de Notas enquanto agentes de qualificação das identidades e capacidades das partes envolvidas; os Registros de Imóveis

---

[30] INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL - IRIB. **Projeto Gleba Legal**: Irib participa da comissão. Disponível em: https://irib.org.br/boletins/detalhes/2124. Acesso em: 03 abr.2024.

enquanto qualificadores dos títulos a serem registrados; eventualmente engenheiros que efetuarão mapas e memoriais descritivos das áreas a serem individualizadas.

O objetivo central do Gleba Legal foi a legalização de situações de condomínio rural, provocadas pela falta de atualização da legislação imobiliária rural. A situação é devidamente descrita pelo Expediente 20366-0300/05-0 e Parecer 032/2005 JLRA, nas palavras do então Corregedor-Geral de Justiça Aristides Pedroso de Albuquerque Neto:

> Em razão de uma legislação rural ultrapassada, cujas bases foram lançadas na década de 60 do século passado, os produtores rurais brasileiros, especialmente os pequenos proprietários, enfrentam atualmente severas dificuldades porque excluídos do sistema estatal de distribuição de financiamentos agrícolas. Essa realidade advém da recusa de aceitação de seus imóveis como garantia, por estarem registrados como frações ideais, ou seja, em condomínio, embora de fato essas propriedades apresentem divisas certas e determinadas, em situação consolidada, admitida, conhecida e respeitada pelos confrontantes. Com análise criteriosa e acurada, repensando os objetivos e finalidades do conjunto de normas que regram a atividade rural e verificando a necessidade de correção de rumos, trabalhamos sobre as lacunas da lei e expressamos, neste Projeto, aquilo que a administração pública Federal começa a perceber, porém ainda não conseguiu pôr em prática através da dicção do próprio sistema legislativo. A idéia da real inserção do pequeno produtor rural no sistema sócio-econômico brasileiro possui um amplo espectro que se inicia no reconhecimento de sua vital importância para o desenvolvimento de um país continental, cujo volume de terras agricultáveis é imenso, passando pela necessidade de reconhecer-lhe garantias efetivas ao exercício do trabalho e completando-se com a valorização de seus direitos fundamentais de dignidade e cidadania que, a final, representam a própria afirmação do país no concerto das Nações (RIO GRANDE DO SUL , 2005, p. 3).

Em suma, as normas do Projeto Gleba Legal permitem a realização de escritura pública declaratória da qual participarão os ocupantes e os confrontantes de uma gleba inserida nas referidas situações de condomínio com divisão de fato, declarando posse superior a cinco anos, dispensada participação da União, Estados e Municípios caso haja confrontação com imóvel público. Naturalmente, por se tratar de divisão de imóvel titulado sem adição ou subtração de propriedade, não haverá a incidência de imposto de transmissão.

A situação fática mais comum que motivou a criação do Projeto Gleba Legal foi a multiplicação de frações ideais dentro de uma mesma matrícula de imóvel rural, normalmente em virtude de sucessivos inventários ou de sucessivas alienações, e o grande número de condôminos impossibilitava a reunião de todos para a prática de um único ato de divisão e extinção de condomínio. Ademais, caso os planos de partilha (especialmente em casos de sucessivos inventários) não tenham sido

elaborados com medidas precisas e inequívocas, litígios potencialmente advirão de tais situações, ainda que os imóveis possuam matrículas dotadas de especialidade objetiva adequada.

Os condomínios multitudinários excessivos não se coadunam com a segurança jurídica da posse e da propriedade, pois a legislação acaba por tratar o condomínio de frações ideais rurais como se quotas de uma empresa fossem simplesmente relegando a administração[31] a um consenso entre condôminos ou àquele que se apresentar como administrador sem aparente oposição dos demais. No contexto delineado no capítulo anterior, compreende-se que a formação de condomínios em imóveis rurais, embora não constitua uma ilegalidade intrínseca, apresenta-se como um cenário intrinsecamente problemático para a gestão e a regularização fundiária. Esta perspectiva decorre da complexidade inerente às dinâmicas de uso compartilhado da terra que, sem a devida clarificação e formalização dos direitos de cada coproprietário, pode levar a conflitos de interesse, dificuldades no acesso a créditos e limitações no desenvolvimento de práticas agrícolas sustentáveis. O reconhecimento desse panorama problemático, especialmente em áreas rurais onde as práticas de subdivisão informal da terra têm sido históricas, fundamenta a importância de iniciativas como o Projeto Gleba Legal, que busca oferecer uma solução pragmática e efetiva para a regularização desses imóveis, almejando superar os entraves associados à condição condominial e promover um uso mais produtivo e harmonioso do solo rural.

Muitos problemas práticos surgem de uma situação de condomínio multitudinário, sendo o mais evidente a dificuldade em se administrar e se dispor de uma área sob tal situação, daí originado o brocardo latino *condominium est mater rixarum*, diante do conflito de opiniões e posicionamentos entre os diversos proprietários da coisa em comum. O fato de eventualmente a coisa comum estar factualmente dividida, entretanto, não tem o condão apriorístico de encerrar a condominialidade jurídica gerada pela matrícula do imóvel, situação que, não prevista pelo legislador ordinário, apenas poderia ser resolvida através de custoso e demorado processo de extinção e divisão, ou por uma escritura pública conjunta com a mesma finalidade. Segundo o Novo Código de Processo Civil: “Art. 571. A demarcação e a divisão poderão ser

---

[31] Código Civil, Art. 1.324. O condômino que administrar sem oposição dos outros presume-se representante comum.

realizadas por escritura pública, desde que maiores, capazes e concordes todos os interessados, observando-se, no que couber, os dispositivos deste Capítulo" (Brasil. Código de Processo Civil. Lei nº. 13.105, de 16 de março de 2015, n.p.).

O Projeto Gleba Legal destinou-se a possibilitar a regularização, por via administrativa e de maneira facilitada, de situações de condomínios *pro diviso* em solo rural. A finalidade principal do Provimento foi a de externar interpretação da legislação federal segundo a qual é possível a extinção parcial de condomínio multitudinário, satisfeitos determinados requisitos – surgindo mais um impactante exemplo da imprescindibilidade da participação do Poder Judiciário na elaboração de normas administrativas afetas aos temas notariais e registrais.

O problema social detectado – seguindo os passos de criação de uma política pública – no caso do Projeto Gleba Legal foi o de múltiplos casos de matrícula rurais em estado de condomínio, mas que, em realidade, já haveria auto-organização dos condôminos em frações reais, em vez de administração conjunta da área maior. Em outras palavras, a existência era de uma matrícula que não espelhava a realidade, pois aparentava condomínio de frações ideais dentro de um todo maior. A fórmula legal para tal situação consistiria ou na via judicial da ação de divisão e extinção de condomínio, ou uma escritura pública com a mesma finalidade – aí inclusos custos de mapeamento da divisão, somados a eventuais georreferenciamento e assistência de advogado.

No entanto, a Corregedoria-Geral de Justiça Estadual do Rio Grande do Sul, com base na legislação geral de partilha de terras em condomínio, flexibilizou o procedimento em favor do direito fundamental à propriedade e a sua função social, permitindo correção registrária e consequente disponibilidade do imóvel. Para tanto, possibilitou a abertura de matrícula individual apenas com o consentimento dos confrontantes da parcela, considerando suprido o consentimento se a divisa for com imóvel público e obedecido ao fracionamento mínimo possível para um imóvel rural, a fim de que não se perca a funcionalização. Assim, dispensa-se contratação de advogado e ajuizamento de novo processo perante o Poder Judiciário.

O Projeto Gleba Legal, ainda, pode ser visto como política pública extrajudicial que atua e molda o território rural de determinada localidade. Quanto à relação entre território e implementação de políticas públicas, os autores Arilson Favareto e Gabriela Lotta (2022) ressaltam que a relação entre implementação de políticas públicas e território é crucial para compreender como as ações governamentais se desdobram

em contextos geográficos específicos. Explicam que, ao final do século XX e início do século XXI, um foco crescente nos estudos da implementação revelou que os resultados das políticas muitas vezes diferem da intenção original, destacando a importância de considerar o papel do território nesse processo. As abordagens analíticas da implementação passaram a incorporar influências tanto "*top down*" quanto "*bottom up*", considerando conflitos, coalizões de atores, governança e instrumentos específicos de implementação, todos moldados pelas dinâmicas territoriais.

Simultaneamente, na literatura sobre políticas públicas, começou a ser reconhecido que o contexto desempenha um papel significativo, com um aumento de estudos que destacam a negligência histórica em relação a tal aspecto. Esse contexto, muitas vezes, refere-se ao território, abrangendo desde sistemas políticos nacionais até fatores locais específicos. Em diversos casos, as análises aplicadas passaram a buscar nos elementos territoriais as variáveis que influenciam os resultados das políticas públicas.

O reconhecimento da importância dos fatores territoriais na implementação das políticas públicas destaca a necessidade de políticas adaptadas às especificidades dos territórios (Favareto, Lotta, 2022). Algumas abordagens, no entanto, ainda são consideradas territorialmente cegas, desconsiderando aspectos cruciais dos contextos geográficos. A implementação eficaz de políticas públicas, portanto, requer uma compreensão aprofundada das dinâmicas territoriais e a capacidade de adaptar as estratégias de implementação de acordo com essas nuances, reconhecendo que os "territórios importam" no sucesso ou fracasso das políticas públicas.

Alguns dos aspectos que merecem destaque podem ser (*i*) o estabelecimento de um procedimento exclusivamente extrajudicial e declaratório para um cenário de ausência de litígios, colaborando para a amenização da sobrecarga do Poder Judiciário; (*ii*) baixo custo procedimental por conta da utilização de escrituras públicas declaratórias como principal instrumento; (*iii*) celeridade de trâmites, não sendo adotados mais passos documentais que o necessário para equacionamento das situações; e (*iv*) expressa previsão[32] de lista de possíveis gravames imobiliários que

[32] CNNR/RS, "Art. 762 – Na eventualidade da incidência de cláusulas, ônus ou gravames sobre a parcela objeto da localização ou retificação, serão observadas as providências abaixo. I – no caso de hipoteca, não será necessária a anuência do credor hipotecário; todavia, o Registrador de Imóveis comunicará a ele a realização do registro da localização da parcela; II – no caso de penhora, não será

possam afetar o procedimento de regularização, frequente fonte de problemas de regularização imobiliária e ponto que permanece polêmico no regramento da usucapião extrajudicial.

O Projeto Gleba Legal comporta ainda uma análise quantitativa e qualitativa dos julgados do tribunal gaúcho (RIO GRANDE DO SUL, s.d.) a respeito do tema, que totalizam um número de 17. A jurisprudência é um conjunto de decisões coordenadas, coerentes e integradas em determinado sentido, que representam a interpretação do direito sob ponto de vista dos jurisconsultos. Frequentemente será da jurisprudência que se extraem determinados posicionamentos passíveis de generalização por meio de alteração de Lei. Por exemplo, o Tribunal Gaúcho já se manifestou sobre o escopo teleológico do Projeto Gleba Legal, *in verbis*:

> **APELAÇÃO CÍVEL. REGISTROS PÚBLICOS. DÚVIDA. PROJETO GLEBA LEGAL. REGISTRO DE GLEBA COM EXTENSÃO INFERIOR À FRAÇÃO MÍNIMA PARA PARCELAMENTO. IMPOSSIBILIDADE**. O projeto Gleba Legal, articulado pela Corregedoria-Geral de Justiça deste Tribunal, visa possibilitar a inserção dos agricultores proprietários de frações de terras bem localizadas em um todo maior em condomínio no mercado de financiamentos rurais. A intenção do projeto é trabalhar dentro das lacunas legais para regulamentar situações de fato que ficam às margens da lei, pois não seria possível um provimento de Tribunal se mostrar contra legem. Desta forma, a intenção do projeto Gleba Legal é regularizar uma situação de fato, sem que haja qualquer tipo supressão da aplicação das leis que regem a matéria, razão pela qual não deve ser dado provimento a pedido de registro de gleba de terra inferior ao mínimo legal. NEGARAM PROVIMENTO AO APELO. (RIO GRANDE DO SUL. TJRS, 2015, n.p., grifo nosso).

Além das diferenciações entre a figura do Projeto Gleba Legal e a extinção de condomínio clássica, na qual é necessária a participação de todos os envolvidos, deve

---

necessária prévia autorização judicial para o registro e/ou retificação, mas o Registrador comunicará o fato ao juízo, por ofício; III – no caso de penhora fiscal em favor do INSS, havendo o devedor ofertado o imóvel em garantia da dívida, não será admitida a localização da gleba sem a expressa anuência daquela autarquia, uma vez que perdida a disponibilidade do bem na forma do art. 53 da Lei nº. 8.212/91; IV – no caso de anticrese, indispensável a anuência do credor anticrético; V – no caso de propriedade fiduciária, a localização da parcela será instrumentalizada, em conjunto, pelo credor e pelo devedor; VI – no caso de usufruto, a localização será obrigatoriamente firmada pelo nu-proprietário e pelo usufrutuário; VII – no caso de indisponibilidade por determinação judicial ou ato da administração pública federal, não será admitido o processamento, uma vez que consistente em ato de disposição; VIII – na hipótese de estar a parcela sob arrolamento, medida de cautela fiscal, possível o registro da localização, mediante imediata comunicação pelo Registrador ao agente fiscal; IX – no caso da incidência de outros ônus, cláusulas e gravames não expressamente previstos neste artigo, será aplicada a regra de qualificação inerente às escrituras públicas de divisão.” (RIO GRANDE DO SUL. Corregedoria Geral da Justiça. **Consolidação Normativa Notarial e Registral.** Instituída pelo Provimento nº. 1/2020-CGJ. Porto Alegre: SEADMIN/CGJ – Núcleo de Documentação, 2020. Disponível em: https://www.colegioregistralrs.org.br/wp-content/uploads/2020/01/CNNR.pdf.pdf. Acesso em: 03 abr. 2024).

ser abordada a figura recepcionada pela prática cartorária consistente na localização de parcela. Ocasionalmente, a localização de parcela por meio de escritura pública é utilizada tal qual o Gleba Legal para extinção parcial de condomínios multitudinários e em situação *pro diviso*.

Em outros momentos, no entanto, a figura da localização de parcela por meio de escritura pública declaratória é utilizada tão somente para a inserção de descrições nas matrículas oriundas de antigas transcrições. A normativa administrativa de fato deveria comportar ambas as figuras, para a correta operacionalização em cada caso concreto, lembrando ser plenamente possível a necessidade de efetuar os dois atos ao mesmo tempo. Ou seja, a inserção de medidas de especialidade objetiva em um imóvel de discrição deficiente e, concomitantemente, extinção parcial de condomínio.

Destarte, apesar da necessidade de melhorias pontuais de procedimentos, o Projeto Gleba Legal demonstra a possibilidade de formação de política pública de regularização imobiliária que opere exclusivamente pela via extrajudicial e de forma célere e econômica, mas preservando, concomitantemente, a segurança jurídica dos registros de propriedade regular.

Não se pode defender que, de fato, o Projeto Gleba Legal represente remédio para todas as potenciais irregularidades de imóveis rurais. Alguns aspectos preliminares de aprimoramento que podem ser defendidos são (a) a formalização da recusa eventual de lindeiros, pois o Projeto pressupõe um cenário livre de possíveis litígios (o que nem sempre será atingível empiricamente); (b) a permissão de abertura ou uso de espaço de conciliação diretamente no Tabelionato de Notas onde seja iniciado o procedimento, o que aumentaria as chances de êxito administrativo; (c) a criação de uma base de dados que permita ao Poder Público e ao cidadão aferir quantos procedimentos regularizatórios de Gleba Legal foram efetivados e em quais localidades.

A implementação do Projeto Gleba Legal, embora represente um avanço significativo na regularização de imóveis rurais em situação de condomínio, encontra desafios práticos que transcendem os aspectos meramente legais. Um exemplo elucidativo é apresentado na entrevista com a Dra. Mireila Mença Rabenhorst, que destaca a resistência enfrentada pelos tabelionatos ao tentarem obter a anuência dos lindeiros para a formalização das escrituras. Este obstáculo (frequentemente mencionado nas demais entrevistas, diga-se) ressalta a complexidade das dinâmicas sociais e das relações de vizinhança no campo, onde a colaboração entre os

proprietários adjacentes torna-se imprescindível para a efetivação da regularização fundiária proposta pelo projeto.

Além disso, a entrevista revela a necessidade de uma capacitação aprimorada dos funcionários dos tabelionatos, especialmente no que tange à análise de matrículas imobiliárias que apresentem complexidades advindas de registros anteriores ou de situações jurídicas atípicas. Esse aspecto sublinha a importância de uma abordagem multidisciplinar na formação desses profissionais, combinando conhecimentos jurídicos com competências técnicas em cartografia e georreferenciamento, habilidades essenciais para a interpretação adequada das informações territoriais e para a condução de procedimentos de regularização eficientes.

A experiência relatada pela Dra. Rabenhorst proporciona, portanto, valioso exemplo prático sobre os desafios operacionais associados ao Projeto Gleba Legal, evidenciando que a solução de problemas fundiários em áreas rurais requer mais do que mudanças normativas; demanda também uma atenção cuidadosa às relações interpessoais no meio rural, bem como um investimento contínuo na capacitação dos agentes envolvidos no processo. Essa abordagem integrada é fundamental para que iniciativas como o Projeto Gleba Legal atinjam seu potencial máximo de contribuição para o desenvolvimento rural, promovendo a regularização fundiária de maneira eficaz e sustentável.

Embora o Projeto Gleba Legal apresente uma abordagem inovadora e simplificada para a regularização de imóveis rurais em situação de condomínio, é fundamental reconhecer suas limitações frente à complexidade das questões fundiárias. A iniciativa, ao focar na delimitação e no registro de pequenas propriedades, proporciona uma solução importante para determinados cenários, especialmente aqueles caracterizados pela fragmentação e indefinição de terras rurais. No entanto, as ilegalidades e irregularidades que permeiam o cenário rural são multifacetadas e demandam um espectro mais amplo de intervenções jurídicas e políticas públicas para serem efetivamente abordadas.

O valor do Projeto Gleba Legal reside em sua capacidade de servir como um modelo para outras normativas que visam facilitar o desenvolvimento rural sustentável. Ao oferecer um caminho para a regularização fundiária que reduz a burocracia e os custos associados, o projeto amplia as possibilidades para que os proprietários rurais aprimorem a gestão de suas terras, acessem créditos e participem de maneira mais ativa na economia agrícola. Essa abordagem reflete uma compreensão de que

políticas públicas eficazes no meio rural precisam ser sensíveis às realidades locais, promovendo soluções que colaborem para resolver conflitos de propriedade, mas sem ignorar práticas agrícolas de cada localidade.

A discussão sobre a natureza jurídica do Projeto Gleba Legal e sua implementação efetiva abre caminho para uma reflexão mais ampla sobre as políticas de desenvolvimento rural. A regularização de imóveis rurais, enquanto componente vital para a segurança jurídica e o desenvolvimento econômico, é apenas uma peça do quebra-cabeça. Para que o desenvolvimento rural seja verdadeiramente inclusivo e sustentável, é imprescindível uma abordagem que contemple ditames da regularização fundiária, conjuntamente com aspectos normativos e suas limitações.

Ao longo da análise histórica e institucional apresentada, foi possível desvelar as origens e o panorama que circundam o Projeto Gleba Legal, oferecendo respostas substanciais à questão norteadora sobre seu surgimento e contexto. A gênese do projeto está atrelada a um conjunto de necessidades prementes relacionadas à regularização fundiária rural, que emergiram da complexa teia de relações sociais, econômicas e legais que caracterizam o uso e a posse da terra no Brasil – com a ciência de suas origens históricas, desigualdades sociais e regionais, mesmo que dentro do Estado do Rio Grande do Sul. Nesse sentido, o Projeto Gleba Legal não foi concebido em um vácuo, mas sim como uma resposta estratégica a um quadro de desafios históricos arraigados, incluindo conflitos de terras, insegurança jurídica e entraves ao desenvolvimento socioeconômico das comunidades rurais. A sua instituição marca, portanto, um momento significativo na trajetória de políticas públicas voltadas à reformulação da gestão territorial e ao reconhecimento dos direitos fundamentais à propriedade e ao desenvolvimento.

O contexto em que o Projeto Gleba Legal se insere é delineado por um ambiente institucional que busca harmonizar os interesses diversos presentes no cenário rural brasileiro, desde a proteção ambiental até o estímulo à produção agrícola sustentável e à justiça social. Este projeto, portanto, não apenas reflete uma evolução na forma como o Estado percebe e interage com as questões fundiárias, mas também representa um esforço deliberado para construir uma base mais equitativa e eficaz de regularização imobiliária. Através de mecanismos normativos e operacionais inovadores, o Projeto Gleba Legal visa superar os entraves históricos, promovendo uma gestão fundiária mais inclusiva e responsiva às dinâmicas contemporâneas do desenvolvimento rural.

5.3 Natureza jurídica e fluxo do Projeto Gleba Legal

Primeiramente deve ser especificada a natureza jurídica do Projeto Gleba Legal. Trata-se de um ato administrativo normativo. Ato administrativo consubstancia uma espécie do chamado ato jurídico em sentido estrito, pelo qual determinada declaração de vontade será emanada para que produza efeitos jurídicos previamente estabelecidos pela legislação. Os atos jurídicos em sentido estrito podem ser praticados também por particulares, como é o exemplo de uma emancipação ou de um reconhecimento de filho. Essa figura não se confunde com outras na esfera do Direito, como aquela de um negócio jurídico, o qual constitui uma declaração de vontade na qual as partes decidem quais efeitos desejam.

Os atos administrativos, portanto, são aquelas declarações de vontade emanadas pela administração pública com efeitos previamente estabelecidos por lei. Variadas são as espécies de atos administrativos, sendo possível cogitarmos atos enunciativos, ordinatórios, punitivos, negociais e normativos. Os atos administrativos normativos são aqueles de destinação geral e abstrata que servem para regulamentar situações já previstas em lei.

A principal limitação dos atos administrativos normativos é a própria legislação: o ato administrativo normativo pode esclarecer e interpretar a legislação, mas não inová-la. O Projeto Gleba Legal é um ato administrativo normativo destinado a expandir aplicabilidade da ideia de extinção de condomínio trazida pela legislação civil. O Código Civil apenas previu a situação em que os proprietários de um condomínio tenham a liberdade para promover sua extinção e a consequente divisão da coisa comum. A Lei em comento determina somente o seguinte:

> 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.
>
> § 1° Podem os condôminos acordar que fique indivisa a coisa comum por prazo não maior de cinco anos, suscetível de prorrogação ulterior.
>
> § 2° Não poderá exceder de cinco anos a indivisão estabelecida pelo doador ou pelo testador.
>
> § 3° 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 lanço, proceder-se-á à licitação entre os condôminos, a fim de que a coisa seja adjudicada a quem afinal oferecer melhor lanço, preferindo, em condições iguais, o condômino ao estranho.

De fato, o Código Civil optou por utilizar uma solução bastante simplória para casos potencialmente muito complexos. Um condomínio pode adquirir características muito simples ou ter um número muito pequeno de proprietários, tornando sua extinção um ato bastante simples e dependente de poucas manifestações de vontade. A divisão da coisa em condomínio pode ocorrer por meio de ação judicial. Tal previsão legislativa, apesar de indicar solução aparentemente muito simples para um problema potencialmente complexo, ignora totalmente a realidade do Poder Judiciário, que se encontra constantemente assoberbado por uma imensa quantidade de processos judiciais — o que dificulta muito uma resposta célere para qualquer problema social.

O ato administrativo normativo criador do projeto Gleba Legal buscou instituir uma interpretação dessa legislação no sentido de abrir a possibilidade de extinção parcial de um condomínio, pensando especialmente em casos de matrículas com quantidades muito grandes de proprietários. É a chamada Consolidação Normativa Notarial e Registral do Rio Grande do Sul que trata do Projeto Gleba Legal, estabelecendo normas para a regularização de parcelas de imóveis rurais em situação de condomínio, mas localizadas de forma específica, ou seja, *pro diviso*. Esta regularização é aplicável a qualquer gleba rural, independentemente de sua origem em condomínios onde não é possível definir a área maior e seus condôminos, ou daquelas em áreas maiores identificadas com condôminos conhecidos.

Para a regularização de frações de condomínios rurais pro diviso com situação consolidada e localizada no Rio Grande do Sul, será necessária a abertura de matrícula autônoma para as parcelas, respeitando-se a fração mínima de parcelamento e com a anuência dos confrontantes das parcelas. A identificação do

imóvel a ser regularizado deve seguir os critérios estabelecidos na legislação específica.

A posse da parcela a ser regularizada deve ser de, no mínimo, cinco anos, podendo ser somado o tempo de posse dos proprietários anteriores, com a comprovação feita por declaração do proprietário e corroborada pelos confrontantes. A formalização do ato de localização da parcela é realizada por meio de escritura pública declaratória, com a participação obrigatória de todos os confrontantes, sejam eles condôminos ou não. Caso algum confrontante não conceda sua anuência no ato notarial, ele será notificado para se manifestar em 15 dias e, se não houver oposição, a anuência será considerada presumida.

Não é obrigatória a participação de entidades públicas na escritura pública declaratória em casos onde o imóvel faz divisa com bens públicos. Para a simples localização de parcela, sem necessidade de retificação da descrição do imóvel, basta a apresentação do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) e a prova de quitação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). Em casos de localização com retificação, são exigidos documentos adicionais, como a planta do imóvel e o memorial descritivo.

Mais especificamente, o artigo 753[33] do Projeto Gleba Legal estabelece o escopo de sua aplicabilidade, delineando que se destina à regularização de parcelas de imóveis rurais registradas em condomínio, mas que se encontram em situação localizada (*pro diviso* na linguagem jurídica). Este artigo não faz distinções entre glebas oriundas de condomínios sem uma definição clara da área maior e seus respectivos condôminos e aquelas situadas dentro de uma área maior identificada, evidenciando uma abordagem inclusiva e abrangente para a regularização fundiária, essencial para os contextos territoriais dos municípios abordados na tese.

Ao artigo 754[34], a norma especifica que, nas comarcas do Estado do Rio Grande do Sul, os condomínios rurais *pro diviso* que apresentem uma situação consolidada e

---

[33] Art. 753 – A regularização de parcelas de imóveis rurais registradas em condomínio, porém em situação localizada, ou seja, pro diviso, obedecerá ao disposto neste Título. Parágrafo único – A regularização abrangerá quaisquer glebas rurais, sem distinção entre as oriundas de condomínios, em que seja impossível definir a área maior e seus respectivos condôminos, daquelas dentro de área maior identificada e da qual sejam eles conhecidos.

[34] Art. 754 – Nas comarcas do Estado do Rio Grande do Sul, para os condomínios rurais pro diviso que apresentem situação consolidada e localizada, a regularização de frações com abertura de matrícula autônoma, respeitada a fração mínima de parcelamento, será efetuada com a anuência dos

localizada podem ter suas frações regularizadas com a abertura de matrícula autônoma, desde que haja anuência dos confrontantes das parcelas a serem delimitadas. Este processo deve respeitar a fração mínima de parcelamento e sublinha a importância do consenso entre os proprietários vizinhos, reforçando a coesão comunitária e a harmonização dos interesses no processo de regularização. A norma, concomitantemente, cria severo problema de formalização de coleta de recusas, especialmente se os lindeiros forem notificados pela via do Registro de Títulos e Documentos – além de perder a oportunidade de estabelecer eventual processo extrajudicial conciliatório diretamente em cartório.

Mais importante: o mesmo artigo determina observância ao chamado princípio de especialidade objetiva, segundo o qual a descrição do imóvel rural deve seguir os ditames da Lei de Registros Públicos. Tal princípio determina requisitos específicos para a descrição dos imóveis em registros públicos, incluindo a necessidade de detalhar as características, confrontações, localização e demais elementos que permitam a individualização e a identificação inequívoca da propriedade. Isso implica que, para a regularização de uma parcela dentro do Projeto Gleba Legal, a documentação deve conter informações detalhadas que permitam a localização exata do imóvel no território, incluindo seus limites e confrontações com propriedades adjacentes, assegurando a precisão e evitando possíveis conflitos de demarcação.

Persiste tal necessidade de descrição dos imóveis em qualquer ato de registro, a fim de que se incluam referências que permitam a identificação imobiliária de forma clara, evitando ambiguidades que possam levar a disputas territoriais. No contexto do Projeto Gleba Legal, isso significa que a escritura pública declaratória utilizada para regularizar uma parcela rural deve cumprir com esse critério, apresentando uma descrição minuciosa que facilite a compreensão de sua localização e características por qualquer interessado ou autoridade competente.

Ao exigir que a identificação do imóvel a ser regularizado obedeça às disposições desses artigos da Lei dos Registros Públicos, o Projeto Gleba Legal vincula-se a um padrão nacional de descrição e registro de propriedades, promovendo uma maior segurança jurídica no processo de regularização fundiária. Dali derivam diversas contribuições para a transparência e a eficácia da gestão territorial,

---

confrontantes das parcelas a serem extremadas. Parágrafo único – A identificação do imóvel a regularizar obedecerá ao disposto no art. 176, II, 3, e no art. 225 da Lei nº 6.015/73.

elementos fundamentais para o desenvolvimento rural. Entretanto cabíveis as mesmas ressalvas já apresentadas no sentido de que a crescente especialização das técnicas descritivas cria custos.

O Artigo 755 aborda o critério temporal para a regularização, determinando que a posse do proprietário sobre a parcela *pro diviso* a ser regularizada deve ter uma duração mínima de cinco anos, admitindo-se a acumulação de tempo de posse com proprietários antecessores. Tal disposição enfatiza a legitimidade da posse prolongada como fundamento para a regularização, utilizando prazo parecido com aquele da usucapião especial rural.

Esta forma de aquisição está regulamentada por meio de quatro normas jurídicas: a Constituição Federal (artigo 191[35]), o Código Civil (artigo 1.239), o Estatuto da Terra (artigo 98) e a Lei 6.969 (artigo 1º). Os enunciados presentes tanto na Constituição quanto no Código Civil são congruentes entre si e prevalecem sobre as normativas anteriores que sejam conflitantes (a título de exemplo, o Estatuto da Terra restringia o tamanho da área a 25 hectares e a Lei 6.969 estipulava um período necessário de 10 anos). Para que ocorra a transferência de propriedade nesse contexto, é requisitado um período de cinco anos de ocupação de uma área que não ultrapasse 50 hectares, situada em região rural. O ocupante não deve possuir outra propriedade, é obrigado a promover a produtividade da terra por meio de seu trabalho e estabelecer nela sua residência. O propósito é, assim, conceder o direito subjetivo de posse ao ocupante de pequenas extensões de terra que desempenham uma função social, sob um prazo consideravelmente favorável. É por essa razão que essa forma de aquisição, juntamente com as modalidades urbanas especiais, são denominadas de "especiais", devido ao seu propósito específico ligado a uma finalidade de grande valor social, que é a utilização efetiva de uma parcela de terra.

No tocante à extensão da terra, é interessante notar que o constituinte estabeleceu uma medida máxima (50 hectares), mas não mínima. Isto pode ser um inconveniente em se tratando de propriedade rural frente à existência de uma fração

[35] Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinqüenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade. Parágrafo único. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

mínima de parcelamento. Existem dois enunciados das Jornadas de Direito Civil do Conselho da Justiça Federal (CJF)[36] bastante esclarecedores sobre este ponto:

> 312 – Art. 1.239: Observado o teto constitucional, a fixação da área máxima para fins de usucapião especial rural levará em consideração o módulo rural e a atividade agrária regionalizada.
> 313 – Arts. 1.239 e 1.240: Quando a posse ocorre sobre área superior aos limites legais, não é possível a aquisição pela via da usucapião especial, ainda que o pedido restrinja a dimensão do que se quer usucapir.

A escritura pública declaratória deve ser protocolada no Registro Imobiliário correspondente, onde o Registrador verificará a regularidade do ato e, se aplicável, procederá com a abertura da matrícula para a parcela localizada ou com a retificação da descrição da gleba. Os emolumentos aplicáveis seguirão as taxas relativas às divisões e extinções de condomínio. O procedimento previsto não exclui a possibilidade de realizar uma escritura pública de divisão ou de ajuizar uma ação de divisão, ficando a escolha a critério do interessado conforme as circunstâncias de cada caso.

O artigo 762[37] elenca situações onde a parcela objeto da localização ou retificação esteja sob algum ônus, gravame ou cláusula, como hipoteca, penhora, entre outros, serão tomadas providências específicas conforme cada caso, sem impedir necessariamente o processo de localização. As hipóteses normativas aventadas em muito favorecem a aplicabilidade cartorial em diversos cenários – oriundos da fonte dialógica do Projeto Gleba Legal, o qual conjugou esforços de

---

[36] CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL – CJF. Disponível em: http://www.cjf.jus.br/. Acesso em: 22 mar. 2024.

[37] Art. 762 – Na eventualidade da incidência de cláusulas, ônus ou gravames sobre a parcela objeto da localização ou retificação, serão observadas as providências abaixo. I – no caso de hipoteca, não será necessária a anuência do credor hipotecário; todavia, o Registrador de Imóveis comunicará a ele a realização do registro da localização da parcela; II – no caso de penhora, não será necessária prévia autorização judicial para o registro e/ou retificação, mas o Registrador comunicará o fato ao juízo, por ofício; III – no caso de penhora fiscal em favor do INSS, havendo o devedor ofertado o imóvel em garantia da dívida, não será admitida a localização da gleba sem a expressa anuência daquela autarquia, uma vez que perdida a disponibilidade do bem na forma do art. 53 da Lei nº 8.212/91; IV – no caso de anticrese, indispensável a anuência do credor anticrético; V – no caso de propriedade fiduciária, a localização da parcela será instrumentalizada, em conjunto, pelo credor e pelo devedor; VI – no caso de usufruto, a localização será obrigatoriamente firmada pelo nu-proprietário e pelo usufrutuário; VII – no caso de indisponibilidade por determinação judicial ou ato da administração pública federal, não será admitido o processamento, uma vez que consistente em ato de disposição; VIII – na hipótese de estar a parcela sob arrolamento, medida de cautela fiscal, possível o registro da localização, mediante imediata comunicação pelo Registrador ao agente fiscal; IX – no caso da incidência de outros ônus, cláusulas e gravames não expressamente previstos neste artigo, será aplicada a regra de qualificação inerente às escrituras públicas de divisão.

diversos órgãos e atores sociais e institucionais para sua elaboração. Os cenários imobiliários podem apresentar diversos casos jurídicos de gravames, indisponibilidades, e pendências até de ordem pública ou processual. Na doutrina registral imobiliária, inclusive, é comum a referência ao chamado princípio da concentração segundo o qual todos os atos jurídicos que digam respeito a um imóvel devem constar da matrícula para conhecimento de terceiros e do próprio Estado – o qual utilizará as bases de dados como instrumentos de gestão territorial, planejamento e desenvolvimento.

Em relação à hipoteca, um clássico direito real de garantia voltado ao credor, a dispensa da anuência do credor hipotecário para a localização ou retificação da parcela, com a subsequente comunicação pelo Registrador de Imóveis, destaca a flexibilidade processual conferida ao Projeto Gleba Legal. Esta disposição se alinha ao princípio da eficiência e à busca pela desburocratização dos procedimentos de regularização fundiária. Todavia, mantém-se a salvaguarda dos direitos do credor hipotecário, refletindo o equilíbrio entre a agilidade processual e a segurança jurídica das transações imobiliárias. A hipoteca, enquanto direito real de garantia, assegura ao credor uma posição privilegiada frente aos demais, garantindo-lhe a preferência no recebimento de seu crédito em caso de inadimplência.

Quando da existência de uma penhora, a normativa permite a retificação ou registro da localização da parcela sem a necessidade de autorização judicial prévia, exigindo apenas a comunicação ao juízo, representando também uma medida que prestigia a simplificação e a economia. Essa abordagem reflete a intenção do legislador de conciliar a eficácia dos processos de regularização imobiliária com o respeito aos direitos decorrentes de decisões judiciais. A penhora, enquanto ato de constrição judicial dentro do processo de execução, implica a apreensão de bens do devedor para garantir a satisfação do crédito do credor.

Este mecanismo estabelece uma relação direta com a eficácia da execução por meio da vinculação do bem ao cumprimento da obrigação. Ao incidir sobre imóveis, a penhora inscreve-se nos registros pertinentes, conferindo publicidade à restrição e sinalizando aos terceiros a existência de uma pendência que afeta a livre disposição do bem. Este ato traz consigo uma série de consequências jurídicas, dentre as quais destaca-se a limitação à disponibilidade do bem, que permanece sob constrição até a efetiva solução da execução. Tal restrição impõe ao devedor, ou ao depositário designado, a responsabilidade pela conservação do bem e posiciona o credor que

promoveu a penhora em um patamar de preferência no que tange à satisfação de seu crédito, em detrimento de eventuais penhoras subsequentes sobre o mesmo bem.

No contexto do tráfego imobiliário, a penhora de bens imóveis manifesta impactos significativos, influenciando tanto a percepção de valor quanto a liquidez do bem afetado. A existência de uma penhora evidencia um ônus que pode restringir significativamente as possibilidades de negociação do imóvel, tendo em vista a cautela de potenciais adquirentes frente às incertezas relacionadas à resolução do litígio e à consequente liberação do bem. Esta situação pode conduzir a uma desvalorização do imóvel no mercado, dada a complexidade adicional que a penhora introduz nas transações imobiliárias. Paradoxalmente, a penhora também pode funcionar como um catalisador para negociações diretas entre devedor e credor, visando à liberação do bem mediante acordos que contemplem o adimplemento da obrigação, ilustrando assim a interação entre as esferas jurídica e econômica na dinâmica das execuções e na gestão do patrimônio imobiliário.

No caso de penhora fiscal em favor do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), a norma do Projeto Gleba Legal inexoravelmente previu a exigência de anuência expressa da autarquia para a localização da gleba, em casos onde o imóvel seja oferecido em garantia de dívida com a autarquia, até como proteção conferida ao crédito previdenciário. Esse caso é diferente da penhora convencional, lembrando que a penhora federal[38] torna o bem inalienável. A necessidade de anuência expressa do INSS é consequência do princípio da inalienabilidade dos bens públicos, que visa assegurar que a utilização do patrimônio público atenda aos interesses da coletividade e às finalidades sociais a que se destina.

Já a anticrese, que permite ao credor receber os frutos do imóvel em garantia para satisfazer uma dívida, requer a anuência do credor anticrético para a localização da parcela. Essa exigência existe para a proteção dos interesses do credor, assegurando que os acordos de garantia sejam respeitados e que a função econômica do imóvel seja considerada na gestão das dívidas. Trata-se de garantia pouco utilizada ou conhecida na prática.

---

[38] Lei 8.212, art. 53. Na execução judicial da dívida ativa da União, suas autarquias e fundações públicas, será facultado ao exeqüente (sic) indicar bens à penhora, a qual será efetivada concomitantemente com a citação inicial do devedor. § 1º Os bens penhorados nos termos deste artigo ficam desde logo indisponíveis.

No caso de propriedade fiduciária, o cenário obterá contornos próprios bastante peculiares. A exigência de que a localização da parcela seja realizada em conjunto pelo credor e pelo devedor, no contexto da propriedade fiduciária, ressalta uma necessária atuação colaborativa – o que, entretanto, causará dificuldades práticas notáveis. Na propriedade fiduciária, o devedor transfere ao credor a propriedade resolúvel e a posse indireta do bem, como garantia de uma obrigação. Essa disposição assegura que a regularização do imóvel não interfira nos direitos e obrigações estabelecidos pela relação fiduciária, mantendo a integridade da garantia e respeitando a equidade entre as partes. A colaboração entre credor e devedor será inafastável e pode facilitar o crédito, contribuindo para a dinâmica econômica sem comprometer a segurança jurídica das partes envolvidas. Deve ser ressaltado que a alienação fiduciária, hoje, desponta como um dos principais meios de garantia buscados pelas instituições financeiras.

É também possível que o imóvel esteja gravado de usufruto. O usufruto permite ao usufrutuário usar e gozar dos frutos do bem, enquanto o nu-proprietário mantém a titularidade do direito. A norma fixa a exigência da participação de ambos. O usufruto, que confere ao usufrutuário o direito de usar e gozar dos frutos do bem, mantendo o nu-proprietário como titular da propriedade, insere uma camada adicional de considerações em quaisquer transações imobiliárias. O nu-proprietário, no contexto do usufruto, é aquele que retém a propriedade do bem, mas não possui o direito de usufruir dele – essa prerrogativa é exclusiva do usufrutuário durante o período estabelecido para o usufruto. O nu-proprietário mantém o direito à substância do bem, ou seja, tem a garantia de reaver plenamente o uso, gozo e disposição do bem após o término do usufruto, seja pelo decurso do tempo determinado, seja pelo falecimento do usufrutuário, se o usufruto for vitalício.

Essa dualidade de interesses, embora resguarde os direitos estabelecidos pelo usufruto, pode conduzir a entraves na prática, especialmente em contextos de regularização fundiária, onde a agilidade e a simplicidade dos processos são valorizadas. Essa condição, apesar de buscar proteção dos direitos de todas as partes envolvidas, pode impor desafios significativos à implementação do Projeto Gleba Legal, dado que a doação com reserva de usufruto de propriedades rurais é uma prática extremamente comum.

Em casos de indisponibilidades por determinação judicial ou ato administrativo, a proibição do processamento da localização da gleba busca o respeito às decisões

judiciais e administrativas representará entrave indisponível à localização de parcela. Essa disposição reflete o reconhecimento da supremacia do interesse público e da necessidade de salvaguardar os bens sujeitos a restrições legais ou judiciais, assegurando que a regularização não prejudique direitos de terceiros ou o interesse que se encontre *sub judice*.

Já o caso da possibilidade de registro do Projeto Gleba Legal no imóvel com arrolamento e medidas de cautela fiscal, com a comunicação imediata pelo Oficial Registrador ao agente fiscal, evidencia uma abordagem pragmática que busca conciliar a fiscalização patrimonial com a divisão do imóvel. Esse procedimento permite a continuidade dos trâmites de regularização, ao mesmo tempo que assegura a manutenção dos interesses do fisco.

Por fim, a aplicação da regra de qualificação inerente às escrituras públicas de divisão para ônus, cláusulas e gravames não expressamente previstos no referido artigo do Projeto oferece um mecanismo de solução para situações não especificadas, garantindo flexibilidade e adaptabilidade do processo de regularização. Mesmo em casos sem previsão, serão necessárias soluções que respeitem os princípios registrais e a segurança jurídica, ao mesmo tempo que promovem a efetividade e a funcionalidade da regularização.

Quanto à descrição do bem, a necessidade de georreferenciamento da parcela será determinada conforme a legislação federal, e os emolumentos cobrados na lavratura e registro de escrituras públicas no âmbito do Projeto Gleba Legal serão conforme especificado na tabela de emolumentos, sem necessidade de emissão de guia do imposto de transmissão em situações onde apenas ocorra a divisão física do imóvel sem alteração da cota-parte de cada condômino. Este projeto não se limita a uma ação pontual ou a decisões *ad hoc*; ao contrário, ele estabelece um conjunto sistemático de procedimentos e critérios que orientam a atuação da Administração Pública e dos demais atores envolvidos. Sua natureza normativa é evidenciada pela previsão de regras gerais que transcendem casos individuais, orientando a conduta e as expectativas de uma pluralidade de sujeitos, com o objetivo de conferir maior segurança jurídica e efetividade aos processos de regularização imobiliária rural.

Dentro deste contexto, o Projeto Gleba Legal se insere no âmbito das competências discricionárias da “Administração Pública” (na forma excepcional do Poder Judiciário, no caos), na medida em que estabelece diretrizes para a implementação de políticas públicas de regularização fundiária. A discricionariedade,

neste caso, não se traduz em arbitrariedade, mas na possibilidade de a Administração adaptar seus procedimentos e critérios à realidade multifacetada das glebas rurais a serem regularizadas, respeitando os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência que regem a atuação administrativa. Assim, o Projeto Gleba Legal, enquanto ato normativo, cria verdadeiro marco regulatório para a ação administrativa, assegurando que esta ação seja pautada por critérios objetivos – o que se encaixa com a ideia exposta anteriormente de burocracia enquanto técnica de gestão.

Ademais, a natureza jurídica do Projeto Gleba Legal como ato administrativo normativo implica a sua submissão a um regime jurídico de controle de legalidade e legitimidade. Este controle é exercido tanto pelos atores envolvidos, quanto externamente, pelo Poder Judiciário, assegurando que os procedimentos e critérios estabelecidos pelo projeto estejam em consonância com o ordenamento jurídico e com os direitos fundamentais dos cidadãos. Tal controle contribui para a prevenção de desvios de poder e para a promoção de uma gestão pública eficiente e responsável no âmbito da regularização fundiária rural.

Por fim, a eficácia do Projeto Gleba Legal enquanto instrumento normativo de política pública está intrinsecamente relacionada à sua capacidade de articulação com outros instrumentos legais e regulatórios, bem como à sua interação com os diversos atores envolvidos no processo de regularização fundiária. A contextualização empírica do presente problema demanda dois esclarecimentos iniciais: quais as etapas de execução do Projeto Gleba Legal e quais são os atores sociais e institucionais envolvidos.

Primeiramente, deverá existir entre um ou mais proprietários rurais o ânimo de dividir parte ou todo de seu imóvel. O diálogo inicial poderá ocorrer entre eles próprios ou diretamente com um Tabelionato de Notas ou com um responsável técnico (que poderá ser agrimensor, engenheiro, arquiteto ou outro responsável qualificado). O próprio Município poderá implementar políticas públicas dialógicas de conscientização, sendo também frequente a atuação de equipes de engenharia municipais na concretização do Projeto Gleba Legal.

Após esse contato inicial, na forma de consenso ou conscientização, um profissional de engenharia deverá elaborar um mapeamento da área a ser desmembrada, acompanhada do respectivo memorial descritivo e ART/RRT/TRT (Anotação, Registro ou Termo de Responsabilidade Técnica, emitidos e validados por

órgão de fiscalização profissional). O mapa é um desenho do imóvel, com localização, descrição, confrontações e demais características, enquanto o memorial é uma descrição verbalizada daquilo que o mapa mostra.

Essa documentação será encaminhada pelos interessados, ou pelo próprio engenheiro (o que é mais frequente na prática) para um Tabelionato de Notas onde será lavrada uma escritura pública declaratória de localização de parcela. Trata-se de documento público, dotado de fé pública (presunção de veracidade dos fatos narrados e declarações prestadas) e de custo muito mais baixo que escrituras imobiliárias regulares. Normalmente, escrituras públicas de valores declarados apresentam escalonamento progressivo de valores, de acordo com o valor do imóvel. O Projeto Gleba Legal, entretanto, barateia o procedimento ao considerar a escritura pública como declaratória – o que, em contrapartida, isenta o Tabelionato de verificar transações imobiliárias. Esta regra, entretanto, mostra-se diferente na região de Ipê/RS pois, como foi dito, a quase totalidade de escrituras de Gleba Legal surgem em conexão com transferências de imóveis.

Após a lavratura dessa escritura pública de localização de parcela, na qual serão coletadas as vontades das partes e verificada a compatibilidade do mapeamento com a real propriedade rural, o documento será encaminhado ao competente Cartório de Registro de Imóveis, onde finalmente passará a ocorrer a existência jurídica autônoma do imóvel que se quer desmembrar.

O fluxograma pode ser, em etapas simples, assim sistematizado:

1) Vontade dos interessados em regularizar o imóvel;

2) Execução de serviço de mapeamento descritivo do imóvel;

3) Escritura pública declaratória em Tabelionato de Notas;

4) Registro[39] da escritura em Registro de Imóveis.

O Gleba Legal, concebido como uma iniciativa para a regularização de territórios rurais, estabelece um marco significativo para a análise dos complexos processos e obstáculos inerentes à regularização de terras. Tal iniciativa reflete a urgência de se adotarem estratégias administrativas e fora do âmbito judicial para endereçar conflitos territoriais que tradicionalmente têm obstaculizado o progresso socioeconômico em

[39] Não há propriamente um ato de registro em sentido estrito, mas sim uma abertura de nova matrícula imobiliária para a fração que se busca dividir. O proprietário/declarante do Projeto Gleba Legal passará a ser proprietário exclusivo de determinada área, que ocupa há mais de 5 anos com concordância expressa ou tácita de seus lindeiros.

várias áreas. Ao facilitar a legalização de terras rurais por meio de abordagens simplificadas e economicamente viáveis, o Gleba Legal ressalta a necessidade de métodos eficientes e acessíveis para a concretização da regularização de terras.

A atuação do Gleba Legal na esfera da regularização territorial vai além da mera formalização jurídica de posses, visando também à validação das complexas dinâmicas sociais e econômicas que circundam a terra. O projeto promove a integração entre diferentes entidades, incluindo cartórios e órgãos de registro, evidenciando o potencial de soluções holísticas que abarcam aspectos tanto legais quanto sociais.

Ademais, o Gleba Legal enfatiza a necessidade de adaptabilidade nas estratégias de regularização territorial, moldando-se às particularidades e demandas locais. Esta adaptabilidade auxilia a resolução de conflitos territoriais intrincados, além de promover equidade social e desenvolvimento sustentável, garantindo o reconhecimento dos direitos de proprietários menores e sua participação ativa na economia local. A metodologia implementada pelo Gleba Legal, privilegiando ações administrativas em detrimento de litígios judiciais prolongados, emerge como um referencial para futuras ações de regularização territorial, inclusive em zonas urbanas, que frequentemente demandam abordagens inovadoras, denominadas aqui como "Gleba Urbano". A experiência acumulada através do Gleba Legal ilustra que a regularização territorial pode ser realizada de forma mais eficaz com a colaboração entre diversos setores e o engajamento político para a adoção de processos simplificados.

Em suma, o Gleba Legal assinala um progresso notável na forma como a regularização de terras é concebida e operacionalizada. Ao oferecer um meio acessível, eficiente e com responsabilidade social para a regularização, o projeto não somente simplifica a resolução de problemas territoriais, mas também contribui para o fortalecimento de uma sociedade mais justa e igualitária, na qual o acesso à terra é reconhecido como um pilar essencial para o desenvolvimento humano e sustentável.

5.3.1 FMP (Fração Mínima de Parcelamento)

Talvez o principal desafio encontrado, quando em casos de manejos e fracionamentos de imóveis rurais, reside na chamada Fração Mínima de Parcelamento. O fracionamento de imóveis rurais é uma matéria carente de

sistematização legislativa coerente, despertando muitas dúvidas e inseguranças práticas de operabilidade. Ao mesmo tempo em que existe uma vontade geral de promoção de uma reforma agrária justa – o que implica justamente uma maior distribuição de terras – existem instrumentos que impedem divisões de imóveis rurais e outros que fomentam a aglutinação de imóveis rurais – o que, por sua vez, poderia induzir uma ideia de fomento à concentração de terras. Algumas palavras devem ser ditas a respeito do fracionamento mínimo de imóveis rurais, o que constitui verdadeira política legislativa histórica no Brasil.

Em síntese, a limitação dimensional dos imóveis rurais serve para a preservação de suas funções agrícolas, tornando consequentemente ilegais parcelamentos de áreas muito baixas em zonas rurais (o que inclui a criação de chácaras e sítios de recreio, os quais, a despeito da ilegalidade, são extremamente comuns). O parcelamento do solo rural para fins urbanos é uma prática vedada e criminalizada pela legislação urbana, na forma da Lei 6.766/79, mas é inegável sua existência constante à margem da Lei.

Duas perspectivas reciprocamente tensivas podem ser analisadas: de um lado, o fracionamento mínimo preserva a integridade e a produtividade de áreas rurais, mas, de outro lado, há um engessamento da utilização diversa do solo rural para finalidades diversas da simples produção agropecuária. Ademais, a proibição de escrituração e registro de áreas menores que a FMP será vista por muitos como uma ferramenta que força à ilegalidade condomínios rurais e empreendimentos diversos. Existem iniciativas legislativas, inclusive, no sentido de se reduzir a FMP para meio hectare, diante das inúmeras inovações tecnológicas na agricultura hoje (Júnior, 2024).

O instrumento legislativo criado para “tentar” impedir o fracionamento dos imóveis rurais surge com a Lei do Sistema de Cadastro de Imóveis Rurais. Ou seja, novamente a política legislativa cria um cadastro como forma de busca de regularização, sem previsão de efetiva fiscalização e implementação. A esperança de implementação da política de fracionamento mínimo reside exclusivamente[40] em vedação aos cartórios de efetuarem atos de desmembramento em frações menores que a mínima. Os cartórios, dedicados à formalização de vontades jurídicas e garantia

[40] Lei 5.868, Art. 8°, (...) § 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.

de segurança jurídica nas relações entre particulares, devem moldar o trabalho para tentar buscar alguma coerência com o dispositivo legislativo de 1972, pouco conhecido e que contempla exceções totalmente diversas do Decreto n° 62.504/68, que será adiante analisado. No caso, existem exceções ao fracionamento mínimo previstas na Lei número 5.868:

> 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.(...)
>
> § 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
>
> IV - ao imóvel rural que tenha sido incorporado à zona urbana do Município.

A Fração Mínima de Parcelamento (FMP) surge como um desdobramento do conceito de módulo rural, estabelecendo a menor área em que um imóvel rural pode ser legalmente dividido para garantir sua funcionalidade econômica e produtiva. A FMP visa evitar a fragmentação excessiva das terras rurais que poderia comprometer a viabilidade agrícola das parcelas, contribuindo assim para a sustentabilidade das atividades rurais e a preservação da estrutura fundiária. Os conceitos de módulo rural e propriedade familiar estão no Estatuto da Terra (Brasil, 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 agro-industrial, 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; (...)

Efetivamente, há políticas internacionais no sentido de buscar a aglutinação de terras. Por exemplo, as "Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Terra" são um marco internacional que buscam promover uma governança fundiária mais justa e eficaz. A importância dessas práticas reside na capacidade de minimizar conflitos de terra, promover acesso equitativo aos recursos naturais e proteger os direitos das comunidades locais. Além da promoção da transparência e da equidade na administração de terras e recursos naturais, incluindo populações vulneráveis, destacam-se países com grandes populações rurais dependentes da terra para sua sobrevivência. Especificamente aborda-se a prevenção da fragmentação excessiva da propriedade, que pode comprometer a viabilidade agrícola das parcelas. As Diretrizes sugerem métodos para reorganização fundiária que respeitem os direitos existentes com concomitante uso racional e sustentável da terra (FAO, s.d.).

Segundo o documento, os Estados podem utilizar técnicas como a aglutinação, intercâmbio e outras abordagens voluntárias para reorganizar lotes ou propriedades agrícolas com o objetivo de otimizar o uso e a disposição das áreas rurais. Essas ações buscam fomentar a segurança alimentar e o desenvolvimento rural sustentável. Os Estados podem considerar a criação de bancos de terras como parte dos programas de aglutinação para facilitar a aquisição temporária de terrenos até sua distribuição aos beneficiários (FAO, s.d.).

Nos casos em que a fragmentação de pequenas propriedades familiares e florestas em múltiplas parcelas elevam os custos de produção, a aglutinação de parcelas e os bancos de terras podem ser utilizados para aprimorar a estrutura fundiária, social e econômica ali implantadas. Entretanto, o documento recomenda que a aglutinação não deve ser aplicada se a fragmentação oferecer benefícios tangíveis, como a redução de riscos ou a diversificação de cultivos. Projetos de aglutinação devem ser integrados a programas de apoio aos agricultores, como a reabilitação de sistemas de irrigação e estradas locais, e devem ser tomadas medidas para proteger os investimentos em aglutinação, limitando a subsequente subdivisão dos lotes (FAO, s.d.).

As estratégias de reordenamento devem ser adaptadas às necessidades locais específicas, sendo social, econômica e ambientalmente sustentáveis e considerando questões de gênero. Tais estratégias devem definir os princípios, objetivos, beneficiários e o desenvolvimento da capacidade e conhecimento entre diferentes setores e instituições. As leis devem estabelecer procedimentos claros e eficazes para a reorganização dos lotes ou propriedades e seus usos. O Brasil, como se busca demonstrar, não logra êxito em facilitar e esclarecer tal procedimento – compreendendo-se que o desafio sempre será vasto tendo em vista as dimensões continentais do país. Será imprescindível uma abordagem regionalizada de cada território.

Em muitos casos, a FMP é definida em função do módulo rural, considerando o menor módulo de exploração viável na região, o que reflete o esforço de alinhar as práticas de parcelamento de terras com as realidades agronômicas e ecológicas locais. Assim, a FMP é uma expressão legal do princípio subjacente ao módulo rural, traduzindo-o em termos regulatórios que orientam o parcelamento, a transmissão e o uso das terras rurais. Portanto, pode-se dizer que a FMP é, de fato, inspirada na ideia do módulo rural, refletindo o compromisso de manter a terra agrícola suficientemente grande para sustentar atividades agrícolas produtivas e sustentáveis, ao mesmo tempo em que se evita a erosão da base agrária por meio de subdivisões excessivamente pequenas e economicamente inviáveis.

A Instrução Especial Nº 5 do INCRA, promulgada em 29 de julho de 2022, estabelece normativas detalhadas para a catalogação e definição de propriedades rurais no Brasil, destacando a introdução de índices cadastrais e módulos de exploração. Essas diretrizes servem como alicerces para a classificação e dimensionamento adequados dos imóveis rurais, de acordo com o zoneamento agrário nacional. Tais medidas são fundamentais para a elaboração de políticas públicas eficazes e para o avanço de programas de regularização fundiária (Brasil, 2022).

Dentro desse contexto, a Fração Mínima de Parcelamento (FMP) é definida, estipulando a área mínima permitida para a subdivisão de terras rurais. Esse parâmetro tem por objetivo expresso prevenir a divisão desmedida das propriedades, assegurando a viabilidade das atividades agrícolas e a eficiência econômica das parcelas. A determinação da FMP, adaptada a cada município e baseada no menor

módulo de exploração permitido, reflete a consideração pelas características únicas de cada região, incluindo a capacidade produtiva e os aspectos ecológicos.

A FMP desempenha um papel significativo na estruturação fundiária, influenciando diretamente na administração das áreas rurais e nas dinâmicas de desenvolvimento local e regional. Ao estabelecer um limite para o tamanho das parcelas, a instrução visa fomentar uma ocupação do solo mais organizada, reduzir conflitos fundiários e promover práticas agrícolas sustentáveis. Além disso, essa diretriz é vital para os processos de regularização fundiária rural, facilitando a identificação e legalização de subdivisões dentro de propriedades maiores, o que contribui para a segurança jurídica e o acesso a direitos e serviços pelos proprietários e detentores de terras rurais.

A política das frações mínimas de parcelamento de imóveis rurais merece críticas próprias na medida em que equipara realidades distintas. Ao mesmo tempo em que, de fato, coíbe o surgimento de minifúndios improdutivos, a política do parcelamento mínimo do imóvel rural acaba pecando por limitar a utilização de imóveis rurais exclusivamente para fins de produção agrícola, impedindo ou dificultando outras utilizações potenciais de um imóvel rural.

A primeira objeção crítica que o estudioso dos direitos reais pode fazer em relação a esta política é a sua aplicabilidade ou não para direitos reais diferentes da propriedade. Hoje em dia, por exemplo, é possível inclusive o fracionamento temporal de imóveis — o conhecido *timesharing* ou multipropriedade imobiliária. Naturalmente, a aplicação do projeto Gleba Legal, sendo um ato administrativo normativo e portanto limitado pela legislação federal, deve sempre respeitar o fracionamento mínimo de parcelamento do imóvel rural para cada região conforme previsto pelo Incra.

A principal norma congregadora de exceções ao fracionamento mínimo do imóvel rural é o antigo Decreto n° 62.504/68. Em síntese, determina que os desmembramentos podem ocorrer nas seguintes situações: (I) desmembramentos decorrentes de desapropriação por necessidade ou utilidade pública; e (II) desmembramentos de iniciativa particular que visam atender interesses de Ordem Pública na zona rural. Dentro da iniciativa particular, temos subdivisões como: (a) aqueles destinados à instalação de estabelecimentos comerciais, incluindo (1) postos de abastecimento de combustível, oficinas mecânicas, garagens e similares; (2) lojas, armazéns, restaurantes, hotéis e similares; e (3) silos, depósitos e similares; (b) desmembramentos para fins industriais, que abrangem (1) barragens, represas ou

açudes; (2) oleodutos, aquedutos, estações elevatórias, estações de tratamento de água, instalações produtoras e de transmissão de energia elétrica, instalações transmissoras de rádio, de televisão e similares; (3) extrações de minerais metálicos ou não e similares; e (4) a instalação de indústrias em geral; por fim, (c) os destinados à instalação de serviços comunitários na zona rural, como (1) portos marítimos, fluviais ou lacustres, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias e similares; (2) colégios, asilos, educandários, patronatos, centros de educação física e similares; (3) centros culturais, sociais, recreativos, assistenciais e similares; (4) postos de saúde, ambulatórios, sanatórios, hospitais, creches e similares; (5) igrejas, templos e capelas de qualquer culto reconhecido, cemitérios ou campos santos e similares; (6) conventos, mosteiros ou organizações similares de ordens religiosas reconhecidas; e (7) áreas de recreação pública, cinemas, teatros e similares.

É salutar que o Estado reconheça a necessidade de flexibilização da fração mínima rural para atender a determinados interesses comunitários. Entretanto, não se pode deixar de perceber que tais exceções constam de um mero Decreto Presidencial dos anos 60, sem menção na Lei e pouco conhecido pelos operadores do mercado imobiliário. A imposição da realidade ao desejo normativo de limitar o uso de imóveis rurais apenas para produção agrícola foi tamanha que culminou na elaboração do Decreto para possibilitar excepcionalmente o desmembramento de um imóvel rural abaixo da fração mínima de parcelamento em determinados casos. Repare que o referido Decreto, na verdade, também é um ato administrativo normativo que foi utilizado para flagrantemente limitar a lei do parcelamento mínimo do imóvel rural. Este fato por si só já escancara a possibilidade perdida pelo Projeto Gleba Legal em acomodar no seu bojo a possibilidade de um fracionamento de imóvel rural abaixo da FMP — desde que cumprido o requisito objetivo da obtenção de autorização do Incra para determinados tipos de uso do imóvel rural diferentes do plantio.

5.4 Atores do Projeto Gleba Legal

Já foram citados, de modo sintético, os atores participantes do Projeto Gleba Legal. Entretanto, seus papéis devem ser descritos com maior precisão. Além dos proprietários interessados, das equipes de engenharia responsáveis pela mensuração e especificação dos imóveis, existem dois tipos de cartórios atuantes no Projeto: os Tabelionatos de Notas e os Registros de Imóveis. Ademais, todo o Projeto ocorre sob

supervisão da Corregedoria-Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul por meio de suas fiscalizações rotineiras e extraordinárias.

Segundo a doutrina de Celso Campilongo (2014), os notários e registradores podem ser considerados como guardiões, concomitantemente, da ordem jurídica e econômica (o autor entende que o direito e a economia são sistemas autorreferenciais e autopoiéticos, conectados por meio dos cartórios, pois muitas intervenções notariais acontecem em transações privadas). Do ponto de vista da funcionalidade, por exemplo, um registro imobiliário não se resume a um mero arquivamento de documentos, mas sim materializa as leis sobre direitos de propriedade, representando um depósito confiável de segurança jurídica e a fonte de dados mais segura e crucial que tanto a sociedade quanto o governo podem acessar. Um ato notarial (do tabelião de notas) não é apenas a redação de vontades expressas, mas a formalização de um ato jurídico conforme a lei e o Direito, oferecendo orientação e consultoria às partes envolvidas, ajustando suas intenções às variadas normas legais (civis, fiscais e administrativas), assegurando a perpetuação dos acordos estabelecidos, conectando-os a bancos de dados nacionais com ampla publicidade facilitada. Além da capacidade de efetividade e publicidade, a intervenção notarial e registral se destaca ainda mais quando consideramos o fenômeno da qualificação jurídica, que será analisado mais adiante.

O Tabelionato de Notas tem uma[41] função central no contexto de formalização documental e reunião das vontades do Projeto Gleba Legal, envolvendo a autenticação de identidades, capacidades e documentos e a garantia de que todas as transações imobiliárias sejam formalizadas conforme a lei. Esse cartório é responsável por validar a identidade dos signatários e assegurar a legitimidade dos documentos apresentados, incluindo a prova de domínio, as conformidades de mapas, corretas identificações (incluindo estado civil e qualificações) e outros documentos legais essenciais na transmissão de propriedade. Essa verificação previne fraudes e confirma a capacidade legal dos envolvidos para realizar as transações.

Além de autenticar documentos, o Tabelionato de Notas exclusivamente elabora escrituras públicas, um elemento vital no processo geral de manejo de propriedade

[41] Não se deve descuidar que o Tabelionato de Notas poderá intervir em diversas atividades próximas ao Projeto Gleba Legal, tais como na autenticação de documentos, escrituras declaratórias diversas, atas notariais, reconhecimentos de firmas em mapas e outros documentos, tudo como forma de complementar a escritura declaratória final de localização de parcela.

imobiliária. O tabelião assegura que todos os termos do contratado sejam claramente expressos e entendidos pelas partes, garantindo que a escritura reflita exatamente o acordo realizado. No Projeto Gleba Legal, o Tabelionato de Notas, além da função típica de formalização de vontade, também desempenha um papel educativo (função de assessoramento das partes), frequentemente auxiliando cidadãos a entenderem seus direitos e responsabilidades legais em transações imobiliárias. Esta função é particularmente importante em áreas onde os proprietários podem não estar familiarizados com os processos legais. A orientação fornecida ajuda a assegurar que todas as partes envolvidas estejam plenamente informadas e consentidas com os termos da transação.

Por fim, o Tabelionato de Notas colabora com outros órgãos públicos e privados no desenvolvimento de melhores práticas e na implementação de tecnologias que possam tornar os processos de autenticação e elaboração de documentos mais eficientes e seguros – principalmente pela chamada plataforma CENSEC, a Central de Serviços Notariais Eletrônicos Compartilhados. Por exemplo, a adoção de assinaturas digitais e de processos eletrônicos pode reduzir o tempo de processamento, a complexidade e aprimorar a segurança das transações.

Os Registros de Imóveis, por seu turno, desempenham uma função integral no sistema jurídico brasileiro, garantindo a publicidade, autenticidade e eficácia dos direitos imobiliários. Esta modalidade de cartório é responsável pela inscrição oficial de títulos e documentos que afetam a situação das propriedades, garantindo a segurança jurídica das transações imobiliárias. Ao tornar essas informações publicamente acessíveis e legalmente validadas (através de um procedimento chamado qualificação), os registros imobiliários permitem uma maior clareza na titularidade das propriedades, contribuindo para a gestão transparente dos direitos de propriedade.

No contexto do Projeto Gleba Legal, o Registro de Imóveis atua como receptor concentrado das documentações elaboradas pelo Tabelionato de Notas e das equipes de engenharia. Deve ressaltar-se que a regularização muitas vezes envolve a formalização de títulos de propriedade que anteriormente não estavam claros ou oficialmente documentados – bem por isso a normativa comporta a necessidade de retificação. Este processo de formalização documenta e reconhece os direitos de propriedade de maneira compatível com os princípios de especialidade subjetiva e

objetiva, o que é crucial para a diminuição de conflitos de posse e para garantia da segurança jurídica para os ocupantes.

O Registro de Imóveis, no geral, desempenha um papel central na implementação de políticas públicas que promovem regularização fundiária, atuando no interesse do desenvolvimento de áreas rurais e urbanas. Ao garantir o registro correto das propriedades, facilitam-se diversas esferas de aplicação de políticas que requerem conhecimento preciso das características fundiárias. Como dito, este esforço apoia a transparência administrativa juntamente com a confiança na forma de segurança jurídica estática (segurança da propriedade) e dinâmica (segurança do tráfego negocial). A transparência e a atualização constante dos registros permitem que Estado e comunidades planejem melhor seu desenvolvimento e negociem de forma mais eficaz com outras partes interessadas.

As equipes de engenharia desempenham um papel técnico fundamental no Projeto Gleba Legal, responsáveis por medir e mapear as propriedades envolvidas no processo de regularização fundiária. Esses profissionais realizam levantamentos topográficos precisos que garantem o chamado princípio da especialidade objetiva, responsável por estabelecer os limites exatos das propriedades. Este trabalho detalhado garante que as descrições dos imóveis estejam corretas e completas, fornecendo uma base sólida para os registros imobiliários e ajudando a prevenir futuros conflitos de propriedade.

Além disso, as equipes de engenharia contribuem para a transformação dos dados brutos em informação utilizável, produzindo mapas e planos detalhados que ilustram as características físicas e as divisões das propriedades. Estes documentos possibilitarão a compreensão espacial das propriedades e serão utilizados por várias partes interessadas, incluindo proprietários de terras, planejadores urbanos e, como já referido, Tabelionatos e Registros. Eles permitem uma visualização clara da terra e suas especificações, facilitando decisões mais informadas sobre seu uso e gestão.

No Projeto Gleba Legal, o trabalho das equipes de engenharia também apoia a implementação de políticas públicas relacionadas à reforma agrária e ao desenvolvimento rural. Ao fornecer informações precisas sobre as terras, essas equipes permitem que o governo identifique as áreas mais adequadas para intervenção e planeje suas ações com conhecimento do território.

Além disso, o envolvimento das equipes de engenharia no processo de regularização fundiária promove uma abordagem mais integrada e multidisciplinar no

tratamento das questões de terra. Por meio da técnica, trabalham em conjunto com juristas, planejadores e demais profissionais para garantir que todos os aspectos da posse e uso da terra sejam considerados. Esta colaboração interdisciplinar representa o espectro dialógico que originou o Gleba Legal, que busca regularizar terras em conjunto e paralelamente ao desenvolvimento regional adequado.

A contribuição das equipes de engenharia – o que será reforçado adiante com as entrevistas efetuadas – vai além do mapeamento e da medição, influenciando diretamente a interação com os proprietários. Ao facilitar a formalização da posse da terra, eles ajudam a garantir que os proprietários possam, efetivamente, ter conhecimento sobre os característicos e confrontações do próprio imóvel. Assim, não é exagero ressaltar que o trabalho desses profissionais, por mais que seja focalizado na resolução de questões técnicas, contribui também para a pacificação social e para o bem-estar social e econômico das populações envolvidas.

A Corregedoria-Geral, como órgão de supervisão dos cartórios no Projeto Gleba Legal, exerce um papel administrativo e regulatório que não pode ser esquecido para fins de assegurar a integridade e eficácia do processo de regularização fundiária. Tal órgão do Poder Judiciário é responsável por fiscalizar e orientar as atividades dos Tabelionatos de Notas e dos Registros de Imóveis, garantindo que operem dentro dos padrões legais e procedimentais estabelecidos. Esta supervisão inclui a revisão de processos, a verificação de conformidades e o manejo de eventuais irregularidades, mantendo a confiança pública no sistema de registros.

A principal função que aqui se destaca é a padronização das práticas cartoriais. Essa padronização facilita um entendimento comum entre diferentes cartórios e regiões, promovendo uma aplicação mais uniforme da lei e procedimentos mais consistentes em todo o estado ou região. Ademais, a Corregedoria-Geral fiscaliza a implementação de melhorias tecnológicas e de infraestrutura nos cartórios. Por exemplo, a introdução de sistemas de registro eletrônico e de bases de dados centralizados pode significativamente aumentar a eficiência dos processos de registro, reduzir custos e melhorar o acesso à informação para o público. Este aspecto tecnológico é especialmente importante em projetos de grande escala, onde a capacidade de gerenciar grandes volumes de transações e dados pode impactar diretamente o sucesso do projeto.

O cuidado que deve ser sempre empregado é o de evitar que a normatização afaste a interpretação de cada caso conforme a Lei. Ensina Ricardo Dip (2010, p. 95)

que “o controle administrativo dos registros públicos (...) comporta que a expedição de ordens, conselhos e instruções dirigidos aos registradores se fronteirizem em que não impliquem interferência ablatória do juízo prudencial próprio do registrador”. Além de padronização, podem ser mencionados que os prazos, procedimentos, ordem e conservação do acervo, adequação de cobranças pecuniárias e manutenção de selos de fiscalização são alguns dos principais pontos de controle do órgão correicional. A interpretação jurídica voltada para a aplicação legal ou constitucional constitui âmbito intrínseco da atividade delegada com independência ao profissional do direito, e eventual posicionamento apenas será revisado pelo magistrado competente em procedimento próprio, com exposição argumentativa. Por fim, a Corregedoria-Geral avalia e aprimora continuamente os processos legais e administrativos associados ao registro de propriedades. Por meio das fiscalizações e eventuais reclamações dos usuários dos serviços cartoriais, o órgão ajusta práticas para atender melhor às necessidades dos cidadãos e aos objetivos de políticas públicas.

6 PROJETO GLEBA LEGAL E SUA IMPLEMENTAÇÃO NAS DIFERENTES REGIÕES DO RIO GRANDE DO SUL

Como ponto de partida e em relação ao recorte espacial proposto na pesquisa, devem ser feitas considerações acerca da utilização predominante do solo em cada um dos Municípios citados. A dimensão territorial, já referida, surge como um vetor crítico na análise, onde se examina o impacto e a reciprocidade entre o Projeto Gleba Legal e as características específicas dos territórios onde é aplicado. Esta linha de investigação amplia a compreensão sobre a adaptabilidade do Projeto aos diversos contextos geográficos e sociais e também se entrelaça com a discussão sobre a importância da territorialidade no desenvolvimento rural, reiterando a premissa de que o espaço não é um mero receptáculo de ações, mas um agente ativo na configuração das dinâmicas de desenvolvimento. Adentrando o papel dos cartórios sob visão sistêmica, a análise busca elucidar como as especificidades regionais influenciam a atuação dessas instituições no âmbito do Projeto. Esta vertente dialoga com a análise dos mecanismos de controle e de titulação de terras, sublinhando a interseção entre as normativas e as práticas no campo da regularização fundiária. No caso, os imóveis atingidos pelo uso do Projeto Gleba Legal já estarão titularizados – com possível ressalva de lindeiros ocupantes sem título ou com títulos pendentes de regularização.

Primeiramente, deve se ter em mente que no Rio Grande do Sul, a estrutura fundiária regional varia substancialmente, com mais de 60% dos estabelecimentos agropecuários mapeados no Censo Agropecuário 2017 (IBGE, 2019) possuindo menos de 20 hectares. No entanto, apesar de sua maioria numérica, esses estabelecimentos ocupam apenas 8,6% da área total destinada à atividade agropecuária, refletindo concomitantemente uma tendência de concentração de terras que poderia levar à percepção de aumento da média de tamanho dos estabelecimentos no estado – dado este que, de outra banda, pode refletir concentração de terras nas mãos de poucos proprietários.

Uma das revelações iniciais do censo é que a área total dos estabelecimentos agropecuários no Rio Grande do Sul abrange mais de 21,68 milhões de hectares. Além disso, há fragmentação da posse e da propriedade nas áreas rurais que não pode ser ignorada. Observa-se que aproximadamente 7,07 milhões de hectares estão sob formas de posse como condomínios, consórcios ou uniões de pessoas, enquanto somente 17.507 hectares sob gestão de cooperativas. Esses dados indicam uma

complexidade significativa nas relações de propriedade, que pode influenciar tanto a governança quanto a eficiência produtiva das terras. A compreensão dessa complexidade jurídica e territorial permite início de análise da necessidade das políticas de regularização fundiária, as quais buscam alinhar os direitos de propriedade com as práticas sustentáveis de desenvolvimento rural. Conforme os dados censitários agropecuários para o Rio Grande do Sul:

> No RS, a estrutura fundiária, entendida como o modo de distribuição e organização das propriedades agrárias, varia significativamente em termos regionais. Dentre os estabelecimentos agropecuários do Estado mapeados pelo Censo Agropecuário 2017, mais de 60% possuíam menos de 20 hectares. Em conjunto, esses estabelecimentos ocupavam apenas 8,6% da área agropecuária. O último censo identificou um movimento de concentração fundiária e de aumento da área média dos estabelecimentos agropecuários no RS. Houve uma redução de 19,4% no número de estabelecimentos com menos de 50 hectares, ao passo que a frequência dos estabelecimentos de porte superior cresceu 5,1% (Feix, Leusin Júnior, 2019, p. 7).

Os dados gerais de tamanhos podem ser sumarizados pela seguinte tabela:

Tabela 1 - Número de estabelecimentos e área dos estabelecimentos agropecuários, por grupos de área total no Rio Grande do Sul – 2017

GRUPOS DE ÁREA TOTAL	ESTABELECIMENTOS		ÁREA	
	Número de Estabelecimentos	%	Hectares (ha)	%
Menos de 10ha	132.739	36,5	622.780	2,9
De 10ha a menos de 20ha	89.854	24,7	1.248.474	5,8
De 20ha a menos de 50ha	82.858	22,8	2.458.013	11,3
De 50ha a menos de 100ha	26.672	7,3	1.798.365	8,3
De 100ha a menos de 200ha	13.164	3,6	1.786.000	8,2
De 200ha a menos de 500ha	10.488	2,9	3.234.334	14,9
De 500ha a menos de 1.000ha	4.799	1,3	3.303.882	15,2
De 1.000ha a menos de 2.500ha	2.826	0,8	4.164.624	19,2
De 2.500ha e mais	714	0,2	3.064.519	14,1
Total	364.114	100,0	21.680.991	100,0

Fonte: Censo Agropecuário 2017 (IBGE, 2019), resultados preliminares.

A abordagem geral sobre a agricultura no Rio Grande do Sul demonstra o panorama sobre o qual as políticas públicas de regularização fundiária rural, como o Projeto Gleba Legal, operam. A agricultura no estado é caracterizada por uma grande diversidade de culturas e práticas de manejo, influenciada por variações climáticas e características do solo que diferem significativamente entre as regiões. Consequentemente, essa diversidade resulta em um mosaico de desafios e

oportunidades que políticas específicas devem abordar de modo a otimizar a produtividade e sustentabilidade – eis a importância dos conceitos e abordagens dos capítulos iniciais no sentido de se buscar o desenvolvimento adequado para cada realidade.

Para a transição do recorte estadual para análises mais focadas, os municípios de Paraíso do Sul, Ipê e Dom Pedrito servem como exemplos regionais ilustrativos para examinar a implementação do Projeto Gleba Legal. Estes municípios apresentam similitudes e características dignas de nota. Ao mesmo tempo em que são Municípios de pequeno porte e de malha imobiliária predominantemente agrícola, são integrantes de distintas regiões do Estado (centro, serra e sul, respectivamente) e também diferenciados em termos de estrutura fundiária, práticas agrícolas e desafios econômicos, oferecendo uma base rica para análises comparativas. A seleção desses municípios permite avaliar como o Projeto Gleba Legal, enquanto parte das políticas de regularização fundiária rural, é desenvolvido e pode ser compreendido para atender às necessidades locais específicas – ao mesmo tempo em que se confrontam com a heterogeneidade do território gaúcho.

Em Paraíso do Sul, a fragmentação das propriedades devido às partilhas de herança é comum, tornando a regularização fundiária um componente que centraliza inseguranças e disputas de terras, afetando a eficiência econômica. Em contraste, Ipê, com seu foco em transações onerosas e culturas de alto valor, destaca a importância da clareza na titularidade para facilitar o comércio e o investimento em agricultura. Finalmente, Dom Pedrito, com suas grandes propriedades dedicadas principalmente à soja e ao arroz, apresenta um cenário de maior número de imóveis georreferenciados e ilustra como a regularização pode apoiar práticas agrícolas em escalas maiores. Esses municípios refletem, portanto, o espectro bastante abrangente dos possíveis desafios e respectivas estratégias necessárias para uma gestão fundiária eficaz em diferentes contextos dentro do Rio Grande do Sul.

Vejamos alguns dados específicos.

Primeiro, em Paraíso do Sul, de acordo com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), dados[42] apontam que o Município contou, em 2018, com 1.057 propriedades rurais, constituindo 12.901 hectares de área plantada

[42] Disponível em: https://datasebrae.com.br/municipios/rs/Perfil_Cidades_Gauchas-Paraiso_do_Sul.pdf. Acesso em 15 out.2023.

e um plantio caracterizado por 29,2% de arroz, 25,6% de milho, 20,5% de fumo e 18,6% de soja. Segundo o IBGE[43], Paraíso do Sul, em 2022, contava com 6.519 habitantes. Nossa prática profissional demonstrou que a quase totalidade das escrituras públicas de Gleba Legal focalizaram a organização dos imóveis, frequentemente oriundos de partilhas em heranças. Predominavam as transmissões gratuitas de propriedade (doações e inventários). Quanto à economia municipal, o PIB *per capita* em 2020 foi R$19.673,82 e o IDH de 0,676. Conforme o Censo Agropecuário do IBGE[44], a área média é de 19,818542 ha.

Segundo dados do Sebrae[45], em Ipê, em 2018, foram identificadas 850 propriedades rurais, com 13.129 hectares, sendo 64,7% soja, 16,8% milho, 3,8% trigo e 3,5% maçã. Com população de 5.325 habitantes em 2022 segundo o IBGE[46], o PIB per capita de 2020 foi de 28.787,99R$ com IDH de 0,728. Aqui, a prática profissional demonstra claramente um fluxo muito maior de transações onerosas da terra, sendo a maioria das escrituras de localização de parcelas cumuladas com negociações de venda. Conforme o Censo Agro do IBGE[47], a área média é de 56,428627 hectares – uma média maior em tamanho de área e uma focalização maior na soja, comparável com Dom Pedrito.

Em Dom Pedrito, apesar de contar com 36.981 habitantes em 2022[48], conta com 1.121 propriedades rurais[49] em uma área de 5.194,051km² – um número maior de habitantes para uma quantidade de propriedades rurais similar aos outros dois Municípios. A característica da produção rural de Dom Pedrito é 67,7% soja e 30,5% de arroz, ostentando IDH de 0,708 e um PIB *per capita* de R$ 36.521,95. Conforme o Censo Agro do IBGE[50], a área média é de 419,828583 hectares.

A partir desses diferentes contextos regionais e buscando compreender principalmente como as características e usos do território nos Municípios listados afetam o uso do Projeto Gleba Legal, os dados e realidades de cada um serão

---

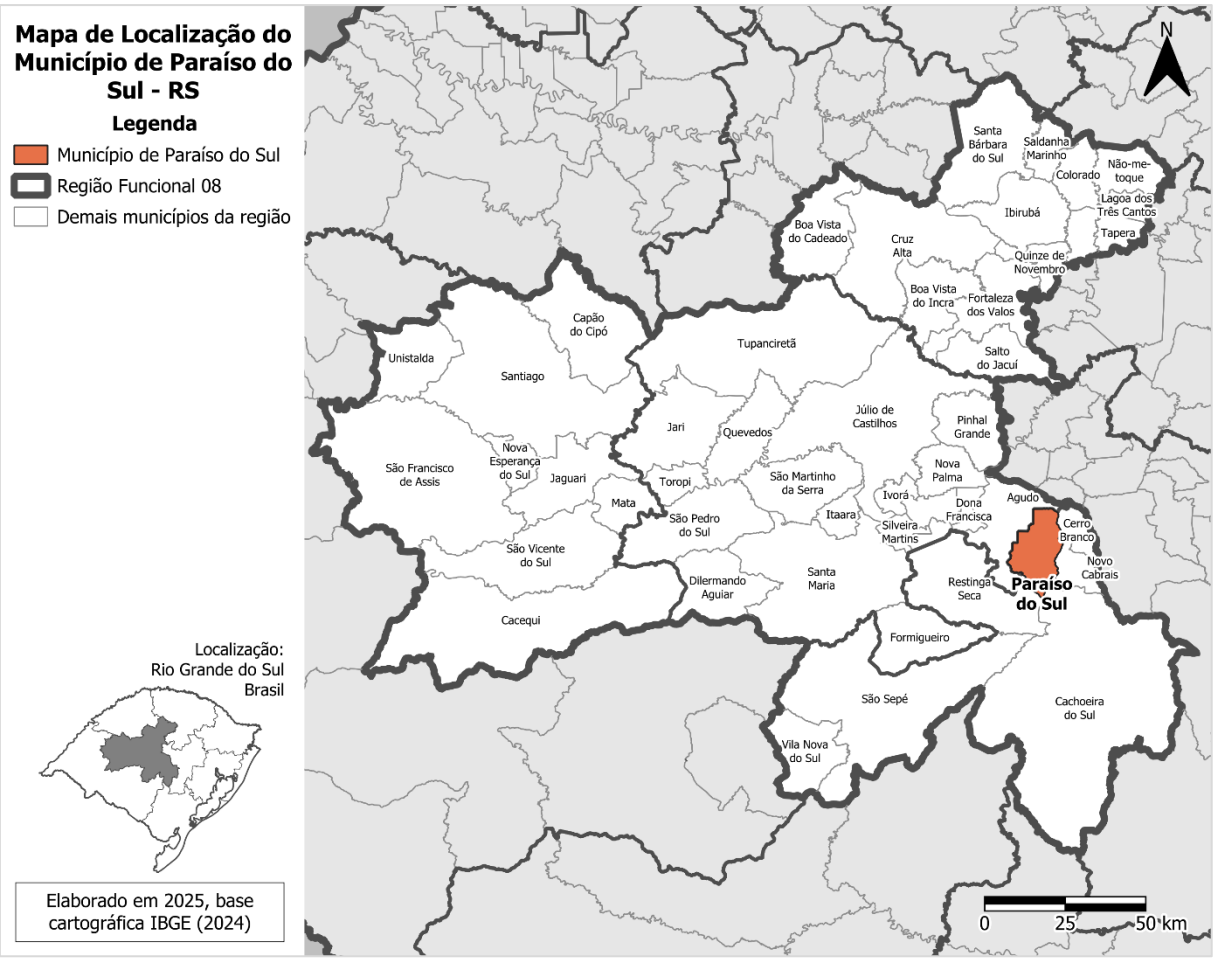
[43] Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/paraiso-do-sul/historico. Acesso em: 15 out. 2023.
[44] Disponível em: https://mapasinterativos.ibge.gov.br/agrocompara/.
[45] Disponível em: https://datasebrae.com.br/municipios/rs/Perfil_Cidades_Gauchas-Ipe.pdf. Acesso em 15 out. 2023.
[46] Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/ipe/panorama. Acesso em: 15 out. 2023.
[47] Disponível em: https://mapasinterativos.ibge.gov.br/agrocompara/.
[48] Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/dom-pedrito/panorama. Acesso em: 15 out. 2023.
[49] Disponível em: https://datasebrae.com.br/municipios/rs/Perfil_Cidades_Gauchas-Dom_Pedrito.pdf. Acesso em: 15 out. 2023.
[50] Disponível em: https://mapasinterativos.ibge.gov.br/agrocompara/.

analisados separadamente nos itens seguintes. Após as análises individuais, será possível cogitar um panorama geral compreensivo de como o Projeto se desenvolve e opera em cada realidade regional.

6.1 Município de Paraíso do Sul

Foi no Município de Paraíso do Sul, em março de 2018, que nossa jornada profissional como tabelião de notas gaúcho iniciou, após experiência na mesma função no estado do Paraná. A primeira novidade impactante foi justamente a existência da norma do Projeto Gleba Legal, pois o Estado do Paraná contava apenas com o instrumento padrão de extinção de condomínio do Código Civil — para o qual todos os proprietários da terra ser dividida devem comparecer e concordar. Logo de início foi possível verificar o contraste entre o número de casos cujas soluções foram viabilizadas graças ao fracionamento parcial (ou gradual) de imóveis. Não apenas as divisões próprias, nos casos de lindeiros concordantes, mas também as contínuas divisões dos confrontantes que paulatinamente passavam a conhecer o procedimento e tomar interesse na execução do Projeto Gleba Legal em sua parcela de terra. A localização do Município no Estado do Rio Grande do Sul pode ser verificada abaixo:

Figura 3 – Mapa de localização do Município de Paraíso do Sul



Fonte: elaborado por Seibert (2025), com base em (IBGE, 2024).

Durante toda a referida jornada profissional, que perdurou 5 anos, alguns pontos ficaram bastante claros, especialmente em virtude do contato direto com agentes públicos e particulares. Primeiramente, grande parte dos casos de aplicação do Projeto Gleba Legal estava destinada à regularização de imóveis cuja propriedade foi recebida em virtude de herança. Segundo, as situações de uso do Projeto Gleba Legal vinham frequentemente atrelada a problemas de regularização fundiária de ordem generalizada no Município. Segundo informações do Registro de Imóveis competente, nunca houve registro de um loteamento regular na área do município de Paraíso do Sul. A primeira pergunta que surge é: o que possibilita, em um Município de imensa irregularidade imobiliária, o uso considerável do Projeto Gleba Legal?

A herança da colonização alemã em Paraíso do Sul não se limita apenas aos aspectos culturais ou etnográficos, mas estende-se profundamente às práticas agrícolas e à organização do espaço rural. A formação de um município predominantemente rural com uma expressiva quantidade de imóveis irregulares pode

ser entendida à luz da história de colonização que privilegiou a autonomia na gestão da terra e uma forte conexão com o ambiente natural. Essas características, embora tenham contribuído para o desenvolvimento rural e a conformação da paisagem local, também apresentam desafios contemporâneos relacionados à regularização e gestão fundiária. A compreensão dessas dinâmicas históricas é crucial para abordar as questões atuais de irregularidade imobiliária, sugerindo a necessidade de estratégias sensíveis ao contexto histórico e cultural na formulação de políticas de regularização fundiária em áreas de colonização alemã como Paraíso do Sul. Sobre a formação Municipal, assim destacam os autores Gustavo do Nascimento Friedrich, Ivanor Müller, Fernando de Jesus Moreira Junior, Angela Pelegrin Ansuj e Jonas Pedro Fabris:

> O processo de emancipação do município de Paraíso do Sul iniciou-se na década de 80 e foi concluído em 12/05/1988 pela Lei Número 8.622, no governo do então governador Pedro Simon. Com isso, a área do município passa a ser constituída pelos distritos de Rincão da Porta e Paraíso do Sul, pertencentes ao município de Cachoeira do Sul. O nome do novo município passou a chamar-se Paraíso do Sul, onde a atual Vila Paraíso do Sul passa a denominar-se simplesmente Vila Paraíso. O município de Paraíso do Sul, localiza-se entre as Coordenadas Geográficas 29° 51’ 05’’ a 29° 33’ 31’’ de latitude sul e 53° 02’ 02’’ a 53° 13’ 31’’ de longitude oeste. O município está localizado na região central do Estado do Rio Grande do Sul, na região fisiográfica de Depressão Central e Planalto Meridional Brasileiro, estando grande parte da área do município localizada na transição Planalto-Depressão, ou seja, o rebordo do Planalto. Possui uma área de 342 km2com uma população de 7.197 habitantes, sendo 22,4% considerada urbana e 77,6% rural. Paraíso do Sul limita-se ao norte com os municípios de Agudo e Cerro Branco, ao sul com os municípios de Agudo e Restinga Seca, a leste com Novo Cabrais e Cachoeira do Sul e a oeste com Agudo (FRIEDRICH *et al*., 2020, p. 14).

Paraíso do Sul é caracterizado por uma economia fortemente ancorada na agropecuária, com o cultivo de fumo e arroz irrigado como atividades predominantes. A parte norte do Município possui um relevo mais elevado e uma configuração agrícola mais variada. Estas áreas, caracterizadas por uma topografia mais acidentada e menos acessível, dependem da mão-de-obra familiar e adotam práticas agrícolas menos intensivas. A parte sul representa lavouras de fumo e arroz, principalmente. Os mesmos autores especificam nos seguintes termos a agropecuária local:

> Conforme Abich (2001), a base da economia do município se assenta na agropecuária, ou seja, no setor primário da economia, destacando-se a cultura do fumo e arroz irrigado. A maioria dos estabelecimentos rurais é de pequenas propriedades. Na região sul do município de Paraíso do Sul, sobre as áreas sedimentares e planícies aluviais, encontram-se as maiores propriedades rurais, com intensa mecanização agrícola onde predomina o

> cultivo do arroz irrigado. Essa área apresenta condições favoráveis para este tipo de cultura por ser uma área de relevo plano e grande disponibilidade de água para irrigação, destacando-se o Rio Jacuí. Em alguns locais onde o relevo é mais ondulado cultiva-se também fumo e milho. Na região norte do município pratica-se a policultura, ou seja, são plantados vários tipos de cultivos agrícolas numa pequena extensão de terras. Cultiva-se fumo, milho, feijão, amendoim, mandioca, entre outros. O fumo é o principal produto agrícola comercializado, sendo a principal fonte de renda para a maioria dos agricultores desta região do município. Nesta porção do município também são encontradas as menores propriedades rurais, utilizando-se basicamente mão-de-obra familiar e pouca mecanização agrícola. Na pecuária predomina a criação de gado bovino para o fornecimento de carne e leite e para os serviços na lavoura com tração animal. São criadas também aves, suínos e ovinos, principalmente, para o sustento da família (Friedrich, 2020, p. 14).

Juliana Bublitz (2008), conforme mencionado anteriormente, destaca a interação intensa dos colonos alemães com a floresta subtropical, marcada por um processo de "desmatamento civilizador" que transformou profundamente a paisagem. Em Paraíso do Sul, essa relação histórica com o meio ambiente pode ser vista na configuração das áreas rurais, onde a transformação da terra para a agricultura e a formação de propriedades refletem a continuidade dessa ética de trabalho e adaptação ambiental. O entendimento de que a alteração da paisagem foi um elemento central na afirmação da identidade colonial dos alemães, conforme explorado pela autora, sugere que as práticas agrícolas e de manejo da terra em Paraíso do Sul não são apenas heranças físicas, mas também culturais, moldadas por uma interação histórica com o ambiente que continua a influenciar a gestão das terras e a regularização de imóveis.

Essas características, mencionadas pelos autores supracitados, formam perfeito acoplamento com as experiências relatadas pelos engenheiros responsáveis entrevistados. As verificações demonstram que a topografia de Paraíso do Sul, composto por terras altas e montanhosas ao norte e planas ao sul, afetam a utilização do Projeto Gleba Legal especialmente na variabilidade do interesse dos proprietários. Em terras planas, com maior possibilidade de uso agrícola, existe maior incidência do uso do Projeto. Vilmar Tafernaberri Jr., engenheiro agrimensor em Paraíso do Sul com cerca de 15 anos de experiência no Projeto Gleba Legal, destaca que a principal vantagem do projeto é a capacidade de regularizar a área de um cliente individualmente, sem a necessidade de medição conjunta de todas as áreas condominiais. Ele menciona que o projeto otimiza custos e facilita a inserção de medidas corretas nas matrículas, porém, enfrenta desvantagens na coleta de assinaturas de todos os lindeiros para a escritura pública. Vilmar também observa que as características territoriais, como topografia e difícil acesso do Norte do Município,

influenciam a implementação do projeto, tornando o processo mais complexo em áreas de difícil acesso e onde as divisas não são bem definidas.

Em particular, ele menciona que muitas áreas são delimitadas por marcos antigos, como pedras, que servem como divisores de lotes desde a época da colonização. Esses marcos nem sempre são facilmente localizáveis, especialmente quando se situam em áreas de difícil acesso, como cerros, onde apenas os habitantes mais antigos têm conhecimento de sua localização. A principal força motriz das regularizações via Projeto Gleba Legal surge, assim, de alguma necessidade sistêmica do proprietário – ou seja, uma busca destes por segurança.

Vilmar destaca a importância dessas pedras e marcos dos travessões na determinação das divisas. Durante a colonização, os lotes eram divididos por travessões, e as pedras serviam como marcos divisórios, criando um sistema rudimentar, mas funcional de delimitação territorial. Com o passar do tempo, muitos desses marcos desapareceram ou se tornaram difíceis de encontrar devido à vegetação densa ou à atividade agrícola. A dificuldade de localizar esses marcos antigos adiciona uma camada de complexidade ao trabalho dos engenheiros, que precisam não apenas identificar os limites das propriedades, mas também negociar com os proprietários vizinhos para confirmar as divisas.

A topografia acidentada de Paraíso do Sul influencia diretamente a disposição dos proprietários e lindeiros em participar do processo de regularização. Vilmar menciona que, em áreas de difícil acesso, muitos proprietários não têm interesse em regularizar suas terras, especialmente quando as parcelas são de difícil acesso ou os marcos divisórios são pouco conhecidos. A necessidade de acessar áreas remotas e a dependência de informações de moradores antigos tornam o processo de regularização mais demorado e complexo.

Vilmar também aponta que, em casos de invasão de propriedade, o interesse na regularização aumenta significativamente. Quando proprietários percebem que suas terras estão sendo invadidas, eles se tornam mais motivados a definir claramente suas divisas para proteger seus direitos de propriedade. No entanto, a localização das pedras divisórias em áreas invadidas pode ser particularmente desafiadora. A identificação das linhas retas que delimitam as propriedades, especialmente em meio a plantações ou áreas desmatadas pelos invasores, pode requerer dias de trabalho e a cooperação dos vizinhos para determinar os limites corretos. Esse cenário ilustra a

interseção crítica entre geografia, acesso e conflitos territoriais na implementação do Projeto Gleba Legal em Paraíso do Sul.

As colocações do Sr. Vilmar Tafernaberri Jr. são corroboradas pelo engenheiro Sr. Marcelo Mentges, que começou a atuar mais recentemente na região – e foi também destacado pelo Oficial de Registro de Imóveis. Marcelo explica, na mesma linha do que o Sr. Vilmar relatou, que a Linha[51] Patrícia, situada na parte norte e mais alta do município, tem um número relativamente baixo de pedidos para o Projeto Gleba Legal por conta de sua topografia acidentada. Ele atribui isso ao desinteresse dos proprietários em regularizar áreas de difícil acesso, onde os benefícios percebidos da regularização podem ser menores em comparação com as dificuldades envolvidas. Em contraste, áreas mais acessíveis e planas, como as encontradas em outras partes do município, tendem a ter uma maior demanda pelo projeto, refletindo a influência direta da topografia na motivação dos proprietários para buscar a regularização.

Marcelo observa que as características do relevo, como curvas de nível e divisões naturais, afetam a precisão e a facilidade das medições. Em terrenos acidentados, como os cerros de Paraíso do Sul, as propriedades frequentemente possuem limites irregulares definidos por marcos naturais. A complexidade adicional de medir essas áreas pode aumentar significativamente os custos, com os valores dos serviços de georreferenciamento sendo influenciados pela dificuldade do terreno. Marcelo explica que o valor padrão de um georreferenciamento é calculado com base na raiz quadrada da área multiplicada por um salário mínimo, com ajustes feitos para refletir a facilidade ou dificuldade do terreno.

Além disso, Marcelo aponta que a existência de cercas e outras divisões físicas facilitam o processo de medição em áreas planas e de fácil acesso, permitindo uma redução nos custos dos serviços de georreferenciamento. Em contrapartida, áreas de difícil acesso e com divisões menos claras requerem um esforço maior e um custo proporcionalmente mais alto. Esse contraste ilustra como a geografia e a topografia de Paraíso do Sul influenciam diretamente a execução e o custo do Projeto Gleba Legal. As particularidades territoriais, como a presença de marcos naturais e a

[51] Muitos Municípios do interior utilizam a denominação “linha”, como também é o caso de Antônio Prado e Ipê, pois, nas épocas antigas de divisão das terras, literalmente eram traçadas linhas nos mapas para a distribuição de terras aos primeiros colonos.

complexidade do relevo, exigem uma abordagem adaptativa por parte dos engenheiros.

Em outras palavras, a dificuldade geográfica gera desinteresse no uso do Projeto Gleba Legal e este fator será, em regra, contrabalanceado por alguma outra influência que fomente a busca por segurança, como seria o caso de uma invasão de propriedade ou um questionamento da divisa. Nos outros Municípios, de topografia mais uniforme, não foi verificada tal disparidade interna.

Laerson Silveira e Silva, Registrador de Imóveis responsável pela circunscrição, destaca que, embora a frequência de atendimentos relacionados ao Projeto Gleba Legal tenha aumentado significativamente nos últimos anos em virtude do trabalho do engenheiro Sr. Marcelo Mentges, os procedimentos internos do registro de imóveis não sofreram grandes alterações. Ele aponta que a principal vantagem do projeto é a segurança proporcionada pelo trabalho prévio realizado pelo Tabelionato de Notas, o que facilita o processo de registro. Laerson também menciona que o Projeto Gleba Legal é especialmente útil em regiões com muitos minifúndios, como Paraíso do Sul, onde a Fração Mínima de Parcelamento (FMP) apresenta desafios para a regularização fundiária. A redução da FMP poderia, segundo ele, melhorar ainda mais a eficácia do Projeto.

A FMP, já explicada anteriormente, é uma medida regulatória estabelecida para impedir a subdivisão excessiva de terras rurais, garantindo que as propriedades mantenham uma dimensão mínima necessária para a viabilidade econômica. Em Paraíso do Sul, essa regulamentação tem gerado diversos obstáculos para a regularização fundiária, conforme destacado por Laerson Silveira. A imposição da FMP, apesar de suas intenções de proteger a integridade das terras agrícolas, muitas vezes resulta em um entrave burocrático (cujos cartórios são obrigados a observar sob pena de responsabilização direta) que impede pequenos proprietários de formalizar a divisão de suas propriedades para fins de herança, venda ou obtenção de crédito agrícola. Este cenário cria uma insegurança jurídica que afeta diretamente a sustentabilidade econômica e social dos pequenos agricultores.

O Projeto Gleba Legal, embora não possa excepcionar a FMP, oferece um mecanismo alternativo de regularização fundiária que pode mitigar alguns dos problemas gerados por essa limitação. O Decreto 62.504, já mencionado, introduz algumas exceções à FMP, permitindo a subdivisão de propriedades em circunstâncias específicas, mas essas exceções não são amplamente aplicáveis nem

suficientemente abrangentes para resolver todas as situações enfrentadas pelos pequenos agricultores. A crítica, portanto, reside no fato de que a legislação atual ainda é insuficiente para atender às necessidades práticas dos proprietários rurais. Por exemplo, a subdivisão de terras para fins de herança muitas vezes não se enquadra nas exceções previstas, o que complica significativamente a sucessão de propriedades familiares. Além disso, a criação de pequenas áreas para venda ou obtenção de crédito agrícola frequentemente enfrenta barreiras impostas pela FMP, limitando a liberdade dos proprietários de gerenciar eficientemente suas terras.

Uma última observação técnica referida por Laerson Silveira – e dificilmente compreendida fora do âmbito dos cartórios – é o uso da escritura de "localização de parcela" para a inserção da descrição dos imóveis. O Projeto Gleba Legal normalmente é formalizado por meio de escrituras públicas declaratórias que recebem o nome do próprio projeto (v.g. "escritura pública de gleba legal"), mas por vezes também são chamadas de "localização de parcela", atrelada à ideia de que determinada matrícula imobiliária em condomínio limita-se a dizer o percentual de cada proprietário, sem dizer onde está situado seu cercamento pessoal do imóvel.

O que também pode ocorrer na região de Paraíso do Sul é a abertura de uma matrícula imobiliária oriunda do antigo sistema de Transcrições imobiliárias (vigente antes do ano de 1976) desprovida de caracterização do imóvel. Nesse caso, a escritura de Gleba Legal, além de seu uso típico, poderá servir para que o Registro de Imóveis obtenha substratos informativos para a correta descrição do imóvel.

A interação entre as percepções de Laerson, Vilmar e Marcelo sublinha a importância de uma abordagem integrada na implementação do Projeto Gleba Legal. Enquanto Laerson destaca a segurança jurídica e a necessidade de ajustes normativos, Vilmar e Marcelo focam nos desafios técnicos e territoriais. A cooperação entre os engenheiros e o registro de imóveis é essencial para garantir que as medidas corretas sejam inseridas nas matrículas e que os proprietários obtenham a regularização desejada. Essa cooperação facilita a superação de desafios técnicos e sociais, promovendo uma regularização mais eficaz e abrangente.

No Tabelionato de Notas de Paraíso do Sul, até maio de 2023 foram efetuadas [48] 52 extinções e divisões de condomínios rurais de todas as modalidades.

---

[52] Números de ordem nos Livros de Notas: 1184, 1297, 1299, 1323, 1356, 1369, 1383, 1396, 1407, 1432, 1443 (do Livro 07 de Contratos), 1457, 1480, 1495, 1511, 1514, 1526, 1529, 1530, 1542,

Infelizmente, em grande parte dos casos havia a cultura de que a regularização imobiliária era algo ruim porque vinha associada com a ideia de cobrança de tributos. Muitas vezes, proprietários herdeiros sem título de propriedade já faziam o pleno uso da terra para fins de plantio e enxergavam a regularização matricial dos imóveis como um custo supérfluo ou desnecessário. Todavia, a situação mudava radicalmente quando aconteciam cenários tais como divórcios, partilhas por morte, objetivo de doar imóvel aos filhos, obter financiamentos rurais, assegurar divisas (especialmente por medo de invasões, conforme foi corroborado pelos engenheiros), e, a regularização da titularidade para fins de indenização nas desapropriações oriundas da duplicação de rodovia estadual. O atual Tabelião de Notas de Paraíso do Sul, Dr. Eduardo Zachia Alan, apesar de estar pouco tempo no Município quando de sua entrevista, corroborou com as colocações de que o procedimento de Gleba Legal facilita a divisão do imóvel rural, permitindo divisão parcial de baixo custo e sendo frequentemente encaminhado pelos engenheiros.

Uma observação também deve ser efetuada a respeito de uma particularidade municipal de Paraíso do Sul: o crescimento urbano inicial havia sido projetado direcionado para um local conhecido como Vila Paraíso, localizado a uma distância de aproximadamente dez quilômetros do atual centro urbano do Município (local onde atualmente estão localizados equipamentos como Prefeitura, rodoviária, cartório, bancos e posto de saúde). Houve, de fato, um crescimento mais à beira da rodovia RS-287 por conta da facilidade de acesso e movimentação. Também há que se constar que o Município é relativamente jovem, sendo emancipado após plebiscito em 1988 com a união dos distritos de Paraíso do Sul e Rincão da Porta.

Por fim, deve ser mencionado que a colonização alemã em Paraíso do Sul, embora inserida em um município de menor dimensão territorial e de característica predominantemente rural, reflete as mesmas dinâmicas de tenacidade e adaptação ao ambiente natural observadas em outras regiões do Rio Grande do Sul onde os colonos alemães se estabeleceram, seguindo os ensinamentos de Bublitz (2008) sobre a interação entre colonos e o ambiente no Rio Grande do Sul. A austeridade no

---

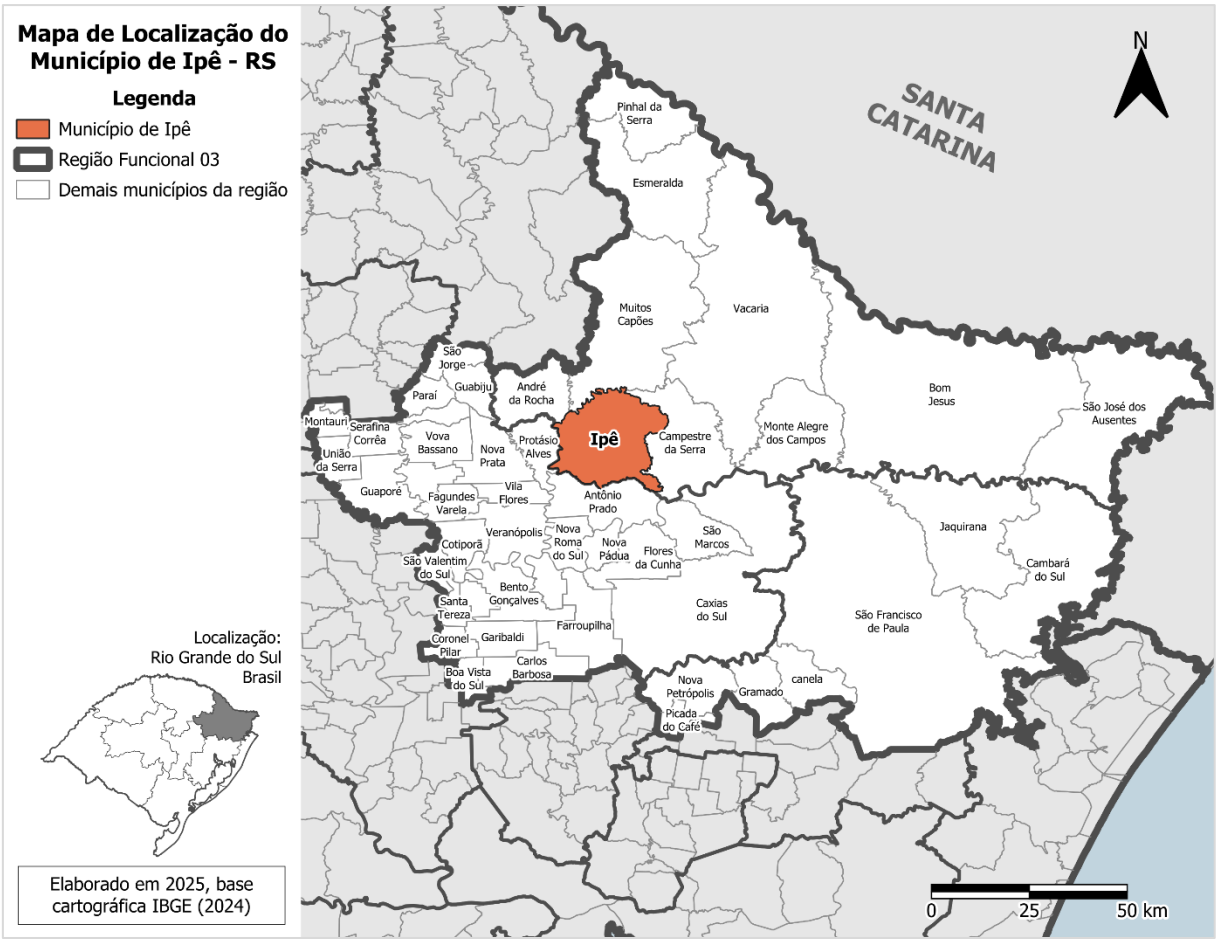
1553,1572 (do Livro 08 de Contratos), 1605, 1637, 1638, 1645, 1662, 1685, 1691, 1693, 1694 (do Livro 09 de Contratos), 1696, 1698, 1700, 1704, 1705, 1711, 1712, 1713, 1714, 1719, 1731, 1756 (Livro 10 de Contratos), 1774, 1781, 1788, 1797, 1804 (Livro 11 de Contratos). Números de ordem das escrituras que utilizaram exclusivamente o Projeto Gleba Legal: 1645, 1694, 1698, 1704, 1712, 1713, 1714, 1731, 1756, 1774, 1781 e 1788.

trabalho e o empenho na transformação da floresta subtropical, traços marcantes desses colonizadores, podem ser evidenciados na forma como as terras foram desbravadas e cultivadas em Paraíso do Sul. Mesmo em um município pequeno, a influência desses colonos na configuração da paisagem e na estrutura fundiária é palpável, com a persistência de uma forte ética de trabalho e uma relação profunda com a terra, características que se entrelaçam com a identidade local. A presença de imóveis irregulares em Paraíso do Sul pode, em parte, ser atribuída às práticas históricas de uso e ocupação da terra que foram estabelecidas durante o período de colonização, refletindo os desafios de regularização fundiária que muitas áreas colonizadas enfrentam até hoje.

6.2 Município de Ipê

O Município de Ipê, de colonização predominantemente italiana, possui características agrícolas únicas, dignas de nota. Proclamado como capital nacional da agroecologia, há forte movimento para busca de uma produção rural sustentável. Fábio Nascimento e Paulo Beskow (2015) explicam que o município de Ipê, situado na região nordeste do Rio Grande do Sul, apresenta uma economia predominantemente baseada na agropecuária, com forte ênfase na agricultura familiar. As pequenas propriedades, geralmente com até 20 hectares, caracterizam-se pela diversificação produtiva, integrando fruticultura, olericultura ecológica, pecuária leiteira e de corte, além da criação de suínos e aves. A escolha pela agricultura ecológica foi impulsionada pela insustentabilidade econômica e os danos à saúde causados pelo uso intensivo de agroquímicos na agricultura convencional. Conforme destacam os já referidos autores, "a comercialização se dá por meio de feiras, mercados tradicionais e cestas de produtos ecológicos" evidenciando a diversidade de estratégias adotadas para garantir a sustentabilidade econômica dos agricultores envolvidos (Nascimento, Beskow, 2015, p. 277). Abaixo, mapeamento do Município de Ipê:

Figura 4 - Mapa de localização do Município de Ipê



Fonte: elaborado por Seibert (2025), com base em (IBGE, 2024).

Nesse contexto, podemos citar a Associação Agricultores Ecologistas de Ipê e Antônio Prado (AECIA) que surge como um exemplo de organização comunitária que promove práticas agroecológicas, buscando alternativas sustentáveis ao modelo agrícola convencional. Fundada com o apoio da Comissão Pastoral da Terra (CPT) e do Centro de Agricultura Ecológica de Ipê (CEI), a AECIA adotou uma abordagem ecológica que respeita a saúde dos agricultores e consumidores, bem como o meio ambiente. A comercialização direta dos produtos agrícolas através de feiras ecológicas é uma estratégia central da AECIA, facilitando a eliminação de intermediários e garantindo preços mais justos para agricultores e consumidores.

> Duas características das inovações produzidas em Ipê e Antônio Prado lhes conferem o caráter de novidades. De um lado, o fato de que as inovações produzidas estão no fluxo de processos de ecologização da agricultura, diferente daquelas produzidas sob as regras do regime modernizante, que ativam processos de industrialização e mercantilização das práticas agrícolas. Outra se refere às reações decorrentes do desvio das regras dominantes. No caso em análise, pôde-se observar que, a partir do momento que as famílias

> optam pela agricultura sem agroquímicos, a qual é chamada localmente de agricultura ecológica, e que passam a comercializar os produtos desta agricultura numa feira em Porto Alegre, tem início um processo de modificações, encadeadas e correlacionadas, em outros aspectos da produção material e do ambiente institucional, no qual as famílias operam (Oliveira, 2020, p.357).

A agroecologia em Ipê foi destacada na 46ª Romaria da Terra em 13 de fevereiro de 2024, que reuniu mais de 4 mil pessoas. O evento celebrou a importância da agroecologia na promoção de práticas agrícolas sustentáveis e na defesa dos pequenos agricultores. A iniciativa ressaltou o compromisso da comunidade local com a preservação ambiental e a justiça social, enfatizando o papel das mulheres camponesas na liderança desses movimentos. A entrega de mudas de ipê e plantas frutíferas simbolizou o contínuo esforço pela sustentabilidade e resiliência agrícola na região (Ferraira, 2024).

Sob tal ponto de vista estrutural, a análise deve principiar pelas percepções das equipes de engenharia na aplicabilidade do Projeto Gleba Legal dentro deste cenário único do Município de Ipê. A análise, no caso, refere-se às entrevistas com os engenheiros Matheus Marin e Diego Zulian – as quais, como será visto no item seguinte, em muito contrasta com a experiência em Dom Pedrito.

Em termos de impacto comunitário, os dois engenheiros concordam que o Projeto Gleba Legal traz benefícios substanciais para a economia local. Marin observa que 90% das propriedades em Ipê se beneficiam de empréstimos bancários e seguros de safra, algo que seria inviável sem a regularização proporcionada pelo Projeto Gleba Legal. Diego Zulian foi categórico ao afirmar que foi o Projeto Gleba Legal que viabilizou o desenvolvimento da região, e complementa ao afirmar que o projeto facilita a comercialização das terras e o acesso a financiamento, promovendo o desenvolvimento econômico regional. Eles reconhecem que a falta de regularização inviabilizaria o acesso a linhas de crédito e comprometeria a sustentabilidade econômica das pequenas propriedades rurais.

Ambos ainda destacam vantagens significativas, como a possibilidade de regularização fundiária sem a necessidade de anuência de todos os condôminos, facilitando o acesso ao crédito e a comercialização das propriedades. Matheus Marin menciona que o projeto otimiza processos ao eliminar a necessidade de medir toda a área, enquanto Diego Zulian enfatiza que a regularização individualizada é

especialmente vantajosa em casos de inventários e falecimentos, evitando a dependência de outros condôminos.

Em termos topográficos, Marin aponta que a geografia local, composta por campos nativos e mata atlântica, não apresenta empecilhos específicos contrários ao bom desenvolvimento do projeto, embora a cobertura de mata possa dificultar a captação de pontos com o receptor GNSS. Zulian acrescenta que a falta de descrição perimetral nas matrículas é um desafio maior do que a topografia, afetando a precisão das medições e a definição dos limites das propriedades. Esses desafios técnicos são comuns, mas manejáveis, e não comprometem a eficácia geral do projeto. Em outras palavras, não se constata o contraste de interesses com base em topografia variável como ocorreu em Paraíso do Sul, aumentando o número de imóveis regularizados.

A flexibilidade do Projeto Gleba Legal é uma característica destacada por ambos os engenheiros ipeenses. Marin e Zulian concordam que o projeto se adapta eficientemente às particularidades regionais, permitindo a regularização mesmo em áreas com geografia complexa ou descrições perimetrais inadequadas. Zulian observa que o custo menor e a menor burocracia são fatores determinantes, especialmente em casos de desacordo familiar. A regularização individualizada possibilita que cada proprietário gerencie sua parte sem depender dos demais.

Em termos cartorários, a entrevista com Marco Antônio Uberti Gonçalves, Oficial Registrador de Imóveis responsável pelo território de Ipê, oferece uma perspectiva detalhada e essencial sobre a implementação do Projeto Gleba Legal na região. Uberti menciona que a frequência de atendimentos relacionados ao projeto é alta, com uma média de cinco atendimentos mensais, refletindo a importância contínua do projeto para a comunidade local.

Este dado corrobora com nossa experiência profissional à frente do cartório de Ipê desde o ano 2023 – na qual constatamos maior volume de regularidade imobiliária e, consequentemente, maior número de escriturações de transações. Particularmente, é perceptível que o Projeto Gleba Legal quase sempre surge atrelado a algum tipo de operação de venda, doação ou oneração do imóvel (indicando maior tráfego imobiliário). O Município, ao contrário de Paraíso do Sul, não conta com regiões na qual o acesso seja excessivamente difícil ou montanhoso, apesar de ser região de serra.

É importante notar que, embora o processo de regularização de terras ofereça uma estrutura propícia para a valorização e eventual comercialização, o impacto no

mercado de terras rurais de Ipê não se manifesta de forma direta ou linear. As transações formais no mercado imobiliário são influenciadas por fatores variados, incluindo sazonalidade e condições financeiras dos proprietários, que muitas vezes só formalizam transações quando possuem recursos para arcar com os custos adicionais, como impostos.

Destarte, não se verifica um impulso constante e autossustentável no mercado de terras. Muitos proprietários, especialmente em áreas rurais, ainda percebem o custo da regularização e das escrituras como um investimento que só é prioritário em situações específicas, como a necessidade de obtenção de crédito bancário, a concretização de transações planejadas ou a regularização de negócios já efetuados por meio de contratos particulares. Esse comportamento reflete a natureza mais pragmática e, muitas vezes, limitada do impacto da regularização sobre o mercado. Embora haja avanços em segurança jurídica, a movimentação imobiliária tende a ocorrer de forma esporádica, guiada por motivações de ordem financeira e econômica individuais, em vez de um aumento uniforme na comercialização das terras. O Projeto Gleba Legal, assim, constitui uma ferramenta que viabiliza estabilização de determinadas situações fundiárias e facilita o acesso a recursos financeiros, mas seu efeito no mercado imobiliário é altamente condicionado por fatores estruturais e sazonais.

Marco Antônio Uberti destaca que um dos impactos mais positivos do Projeto foi a necessidade de qualificação profissional dos funcionários do cartório, que passaram a ser capacitados para lidar com a complexidade dos procedimentos de regularização fundiária. Esta capacitação resultou em um serviço mais eficiente e de maior qualidade, beneficiando diretamente os proprietários de terras e a economia local. Também nesse ponto há contraste com a experiência cartorária imobiliária de Paraíso do Sul, na qual houve (segundo a entrevista com Dr. Laerson) aproveitamento dos procedimentos que já vinham sendo adotados.

Uberti também enfatiza que o Projeto Gleba Legal facilita a resolução de conflitos fundiários e promove a inclusão socioeconômica. Ele cita um exemplo onde quatro proprietários em condomínio conseguiram, através do projeto, resolver um impasse familiar que impedia a obtenção de financiamento para plantio. A regularização fundiária proporcionada pelo Projeto Gleba Legal permitiu que um dos condôminos obtivesse o financiamento necessário, demonstrando como o projeto pode desbloquear o potencial econômico das propriedades rurais.

Este aspecto parece ser particularmente relevante em Ipê, onde a agricultura familiar é predominante e a viabilização de créditos agrícolas viabiliza o desenvolvimento econômico. A preferência citada pela agroecologia, conforme referido, tem relação com o modo de produção da agricultura familiar.

Conquanto pareça excessivo classificar o Projeto Gleba Legal como ferramenta contrária à concentração de terras (dado que tal fenômeno dependerá sobremaneira de outros fatores, como a própria concentração de capital), a utilização do Projeto por sua própria natureza não se coaduna de forma alguma com uma monopolização fundiária; ao contrário, a regularização proporciona aos pequenos proprietários maior segurança e autonomia sobre suas terras, permitindo que elas sejam utilizadas como garantia em financiamentos, incentivando a permanência e o desenvolvimento agrícola de pequenos produtores na região.

O Projeto Gleba Legal é primordialmente concebido como uma ferramenta de viabilização de condomínios rurais que, sem a política pública, restariam com poucas alternativas de legalidade. O condomínio, por si, seja hereditário, seja voluntário, tem como elemento posto uma maior distribuição das terras.

A análise dos dados obtidos nas entrevistas também reforça a ideia de que o Projeto Gleba Legal facilita o acesso ao crédito para pequenos produtores, o que contribui para a sustentabilidade dessas propriedades, reduzindo a necessidade de venda ou agregação de terras a grandes proprietários. Embora o impacto do projeto na concentração fundiária seja limitado e indireto, ele atua, em um sentido mais amplo, para garantir a manutenção da estrutura fundiária existente, ao possibilitar a legalização de pequenos lotes. O foco em propriedades de menor porte e a oferta de uma alternativa acessível para regularização criam uma tendência de estabilidade, favorecendo uma distribuição mais equilibrada da posse de terras na região de Ipê, em vez de um movimento concentrador.

Outro ponto importante destacado por Uberti é a efetividade do Projeto Gleba Legal em promover a economia formal. Ele menciona que o projeto aumenta a visibilidade e a valorização do trabalho dos cartórios, demonstrando o caráter social de sua contribuição. A regularização fundiária não apenas legaliza a posse das terras, mas também facilita a movimentação econômica, promovendo a inclusão dos proprietários em tal mercado formal e aumentando a arrecadação tributária para o poder público.

Os desafios mencionados por Uberti incluem a necessidade de maior coordenação e cooperação entre diferentes órgãos, como as prefeituras, os registros de imóveis e os tabelionatos. Ele sugere que uma maior integração entre esses órgãos poderia facilitar ainda mais o processo de regularização fundiária, aumentando a eficiência e reduzindo os obstáculos burocráticos. A proposta de criação de um conselho fundiário para harmonizar os procedimentos e resolver questões de sobreposição de áreas é uma ideia que poderia ser explorada para aprimorar ainda mais o Projeto Gleba Legal. Merecem destaque as últimas colocações de Uberti em sua entrevista, que bem sumarizam as diferenças regionais, cultivos, tamanhos de terra e a necessidade de flexibilização/adaptação normativa para o desenvolvimento das políticas de regularização fundiária:

> O INCRA até tem razão em estabelecer uma fração mínima de parcelamento para evitar chácaras e sítios de recreio. Uma liberação geral transformaria a malha imobiliária nesses condomínios usados em Gramado para fins de lazer, acabando com a produção agrícola. A realidade de cada região deveria ser considerada. Não podemos usar o mesmo critério do Mato Grosso para o Rio Grande do Sul pois as áreas agricultáveis são diferentes. Mesma coisa com Reservas Legais e Áreas de Preservação Permanente, são iguais. Deveríamos ter critérios regionais. Em alguns locais será um fator limitante estrangulando a economia e em outros locais não. Para cada tipo de lavoura eu preciso de um tipo de extensão. Alho não é soja (referência à cultura do alho, muito comum especialmente no Município de Ipê). Também temos a diferença do tipo de solo – e isso seria importante para os atores sociais interdisciplinares atuarem em sintonia, os setores devem se integrar e conversar entre si para compreender cada tipo de realidade. Um exemplo é a nova comunicação ao CNJ em relação as transações de imóveis, comunicar para a prefeitura. Após a regularização existe um impacto muito notável e positivo para a economia local e regional.

Em resumo, as entrevistas com os engenheiros Matheus Marin e Diego Zulian, juntamente com as observações detalhadas de Marco Antônio Uberti Gonçalves, fornecem uma compreensão abrangente dos benefícios e desafios do Projeto Gleba Legal em Ipê. A análise destaca a importância da flexibilidade e adaptabilidade do projeto, sua capacidade de promover a segurança jurídica e a estabilidade econômica, e a necessidade de uma maior integração entre os órgãos envolvidos para maximizar a eficácia da regularização fundiária.

A formação da identidade ítalo-sul-rio-grandense, conforme discutida por Paulo Possamai (2007), revela um intrincado processo de construção social e cultural que ressoa profundamente com o contexto de ocupação territorial do Rio Grande do Sul. A transição da identificação com pequenas comunidades na Itália para a emergência

de uma consciência coletiva étnica no Brasil demonstra a complexidade das dinâmicas migratórias e seu impacto na estrutura fundiária da região. A análise de Possamai destaca como essa metamorfose identitária não se restringiu à esfera privada dos imigrantes, mas permeou as práticas comunitárias, influenciando a forma como as terras eram ocupadas, cultivadas e, eventualmente, distribuídas entre as famílias italianas no sul do país.

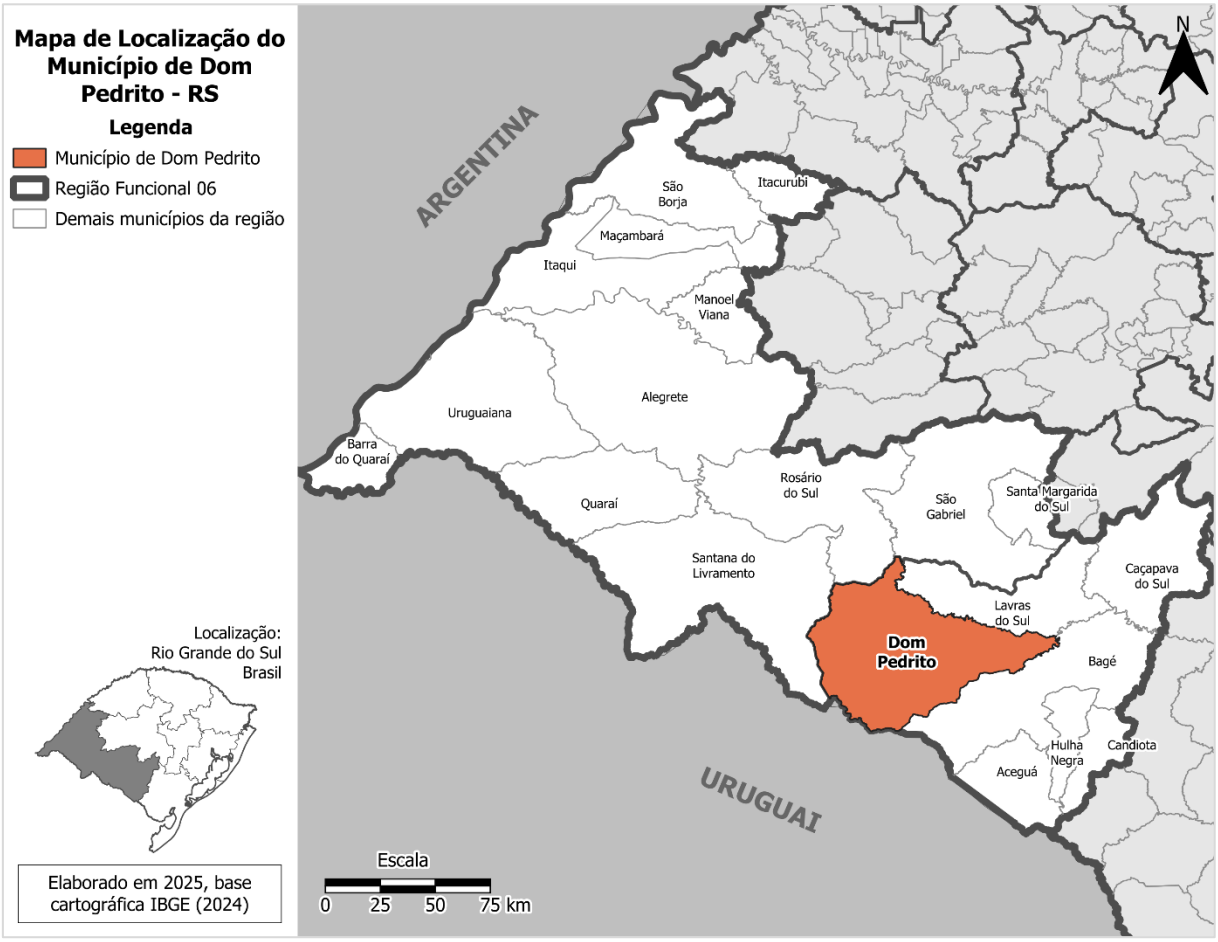
No cerne dessa transformação, encontra-se a relevância das práticas religiosas e das manifestações culturais que funcionaram como pilares para a comunidade ítalo-brasileira, facilitando sua inserção na sociedade maior do Rio Grande do Sul. A manutenção de certos rituais e festividades, conforme abordado por Possamai (2007), não apenas fortaleceu o senso de pertencimento entre os imigrantes, mas também atuou como um veículo de interação e negociação com as demais camadas sociais presentes no estado. Este fenômeno teve repercussões diretas na configuração dos espaços rurais, influenciando padrões de assentamento e posse de terra que são cruciais para a compreensão atual da distribuição de imóveis rurais na região.

Possamai (2007) discorre ainda sobre a 'invenção da tradição' dentro do contexto da imigração italiana, um processo pelo qual elementos culturais são recontextualizados e adaptados às novas realidades enfrentadas no ambiente sul-rio-grandense. Esta reinterpretação das tradições ajudou a preservar elementos da identidade italiana e, concomitantemente, facilitou a integração desses imigrantes na dinâmica social e econômica mais ampla do Rio Grande do Sul. Tal dinâmica de adaptação e recriação cultural teve um papel significativo na forma como os imigrantes italianos interagiram com o território, impactando diretamente na organização das propriedades rurais e, por extensão, na distribuição de imóveis no estado, fornecendo uma base contextual rica para o entendimento das nuances do Projeto Gleba Legal.

6.3 Município de Dom Pedrito

Como visto nos dados anteriormente citados, Dom Pedrito tem uma população considerável, com mais habitantes do que os outros dois municípios analisados, mas um número semelhante de propriedades rurais, sendo a produção agrícola predominantemente soja e arroz. A área média das propriedades rurais é relativamente extensa. Visualiza-se no mapa abaixo sua posição na região Sul do Rio Grande do Sul:

Figura 5 - Mapa de localização do Município de Dom Pedrito



Fonte: elaborado por Seibert (2025), com base em (IBGE, 2024).

A pesquisa demonstrou aplicação e impressão bastante diferenciada do Projeto Gleba Legal. O primeiro dado que deve ser notado diz respeito ao georreferenciamento que, segundo os engenheiros, ocorre com frequência alta em Dom Pedrito – a intenção do Estado brasileiro é implementar o georreferenciamento geral para todas as propriedades rurais a partir de novembro de 2025, apesar de a prática demonstrar resistência contra esta obrigação diante dos custos de mapeamento. Já em Ipê, o engenheiro Sr. Matheus Marin afirmou categoricamente que o número de propriedades georreferenciadas ali é quase irrelevante.

O georreferenciamento é um procedimento técnico que associa dados geoespaciais a coordenadas geográficas do Sistema Geodésico Brasileiro. Este processo envolve a utilização de equipamentos de medição de precisão para coletar coordenadas geográficas (latitude, longitude e altitude) que são posteriormente aplicadas em mapas digitais. A importância do georreferenciamento reside na sua

capacidade de transformar dados espaciais em informações georreferenciadas, permitindo a representação acurada da posição de elementos no espaço terrestre, com perfeita descrição dos imóveis rurais. O georreferenciamento, apesar de criar custos adicionais para a regularização de um imóvel rural, auxilia a gestão territorial por permitir correta identificação dos bens imóveis. Na prática, isso significa que propriedades rurais, infraestruturas e recursos naturais podem ser mapeados e monitorados com precisão, melhorando a administração de terras e a resolução de disputas fundiárias (Augusto, 2013).

O Decreto n° 9.311 de 2018 estabelece os prazos e requisitos para o georreferenciamento de imóveis rurais, conforme determinado pelo Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). O decreto – já foi explicado que tais normas possuem objetivo de especificar as leis – busca regulamentar a Lei nº 10.267/2001, que dispõe sobre a obrigatoriedade do georreferenciamento para o registro de imóveis rurais. Segundo o decreto, os proprietários de imóveis rurais devem realizar o georreferenciamento para a certificação do imóvel, condição indispensável para a efetivação de certas operações imobiliárias, como desmembramento, remembramento, transferência e partilha de bens. Os prazos estabelecidos variam conforme a extensão da propriedade. Proprietários de imóveis rurais com área superior a mil hectares deveriam realizar o georreferenciamento até 20 de novembro de 2008. Para imóveis com área entre 500 e 1.000 hectares, o prazo foi estendido até 20 de novembro de 2011. Aqueles com propriedades entre 250 e 500 hectares tinham até 20 de novembro de 2013 para cumprir essa exigência. Já os imóveis com área entre 100 e 250 hectares deviam ser georreferenciados até 20 de novembro de 2016. Para propriedades que medem entre 25 e 100 hectares, o prazo foi estabelecido para 20 de novembro de 2019. Finalmente, os imóveis com área abaixo de 25 hectares têm o prazo até 20 de novembro de 2023 para serem georreferenciados. Em Dom Pedrito, cujos dados do IBGE apontam existência de imóveis maiores, é encontrado um maior índice de uso de georreferenciamento.

Esses fatos são inicialmente ressaltados por conta de algumas particularidades encontradas em Dom Pedrito. Começando pelo Dr. Christian Cassol Richter, Oficial Registrador de Imóveis em Dom Pedrito, que indicou que trabalhou com o Projeto Gleba Legal desde sua concepção em 2005. Com números consideráveis, o entrevistado relatou atender aproximadamente dez solicitações mensais de Projeto

Gleba Legal, indicativo de uma demanda consistente. Anteriormente, o entrevistado relatou que as divisões imobiliárias eram feitas diretamente no georreferenciamento – e este ponto indica ser uma das chaves para entender o desenvolvimento do Projeto em Dom Pedrito. O entrevistado expressou (com concordância de um dos engenheiros) que o Projeto Gleba Legal poderia ser substituído pelo georreferenciamento.

A frequência com que os usuários procuram os cartórios diretamente para a divisão dos imóveis varia, com muitos casos sendo encaminhados pelas equipes de engenharia, que posteriormente direcionam para o Tabelionato de Notas para a lavratura de escritura pública, iniciando formalmente o processo do Projeto Gleba Legal. Este procedimento, segundo Dr. Cassol, não alterou significativamente os protocolos internos do tabelionato, mas o equilíbrio econômico da serventia foi impactado, pois as escrituras demandam um trabalho considerável para uma remuneração relativamente menor.

Um dos principais desafios enfrentados durante a implementação do projeto está na coleta de anuências dos lindeiros, um processo que pode ser demorado e que frequentemente resulta em atrasos significativos, chegando a demorar um ano em alguns casos. Isso ocorre porque a obtenção de assinaturas dos lindeiros é um requisito para a regularização das divisões imobiliárias. Dr. Cassol aponta que o costume já está formado no procedimento do Projeto Gleba Legal, mas critica a necessidade de escritura pública, sugerindo que a divisão imobiliária poderia ser realizada integralmente no Cartório de Registro de Imóveis.

Perguntado se a expansão da soja no Município contribui para o processo de regularização, Dr. Cassol (relato colaborado pela então Tabeliã, Dra. Mireila Rabenhorst) comenta que plantio e colheita acabam sendo sazonais, e nem sempre representam ganhos para os produtores. Normalmente, quando existe ganho monetário o suficiente para impulsionar algum tipo de regularização de terra, ela surge no formato de escriturações de inventários ou vendas que haviam ficado pendentes por questões tributárias[53]. Segundo Dr. Cassol, o real problema sentido no Projeto Gleba Legal não está no custo, mas sim nos trâmites burocráticos.

[53] A título de esclarecimento, as compras e vendas e imóveis são sujeitas à tributação municipal por meio de ITBI (Imposto de Transmissão sobre Bens Imóveis), normalmente com alíquotas de 2% do valor avaliado. As heranças, processadas por meio de inventários judiciais ou extrajudiciais,

Perguntada se o absenteísmo dos proprietários seria um fator de dificuldade de coletas de assinaturas, Dra. Rabenhorst relatou que não, pois, muitas vezes, são pessoas idosas que não entendem à primeira vista o procedimento e necessitam de maiores explicações. Perguntada, ainda, sobre o fator de desconfiança, a Dra. Mireila respondeu que é um fator considerável e que buscava sempre fazer uma leitura da escritura em conjunto com o engenheiro responsável. Portanto, há indícios de que a cultura da desconfiança entre lindeiros pode sim representar um entrave à escrituração e divisão do imóvel.

Ademais, Dr. Cassol discute as descrições muitas vezes precárias dos imóveis, que complicam os procedimentos de regularização. Ele menciona que as transcrições e aberturas de matrícula por parte dos herdeiros são feitas individualmente por fração vendida, dificultando a unificação das matrículas e a eficácia do processo de regularização fundiária.

No que diz respeito às vantagens do Projeto Gleba Legal, Dr. Cassol expressa uma perspectiva crítica, comparando-o desfavoravelmente ao procedimento de georreferenciamento que, segundo ele, poderia tornar o Projeto Gleba Legal desnecessário. Ele menciona que os clientes buscam o Projeto Gleba Legal por exigência legal, principalmente para facilitar vendas ou obter financiamentos, e raramente para simples divisão de imóveis após partilhas de inventário. A maioria dos casos seria para venda ou financiamento, não indicando, a exemplo de Paraíso do Sul, que incertezas de divisas ou invasões seriam algum fator que impulsione os proprietários. Dr. Cassol conclui que a demora para obter escrituras e anuências, combinada com o baixo custo desses procedimentos, faz com que o Projeto Gleba Legal não seja priorizado pelos clientes, sugerindo que o georreferenciamento, se adequado aos requisitos legais, poderia substituir a necessidade do Projeto Gleba Legal, agilizando o processo de localização e regularização das áreas.

As entrevistas com as equipes de engenharia responsáveis pelo deslinde do Projeto apontaram múltiplas características regionais e normativas que condicionam o uso do Gleba Legal. O engenheiro Sr. Luciano Franco, com mais de duas décadas de experiência no Projeto Gleba Legal, explica que tal Projeto de fato veio para facilitar mas, hoje, acaba sendo bastante burocrático pela dificuldade de coleta de assinaturas

---

normalmente ficarão sujeitas à tributação pelo ITCD (Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação), devido ao Estado em alíquotas que variam de 1 a 6% do valor avaliado.

de todos os lindeiros em dado momento no Tabelionato de Notas[54] e que o ideal seria concentração dos atos no Registro de Imóveis – também com a observação de que a escritura pública acaba não tendo preferência no cartório de notas por causa de seu baixo custo. Perguntado se a ausência dos proprietários em relação às terras poderia ser um fator causador de atraso ou de dificuldades, respondeu que não acontece com frequência. Pontualmente, é possível que algum cliente ou lindeiro esteja em viagem, mas não sente ser um fator de peso para a finalização do procedimento em Tabelionato.

Em Dom Pedrito, o acesso aos imóveis é facilitado por ter áreas planas e Luciano Franco observa que, em comparação, a região da serra poderá ter áreas menores mas com custos de mapeamento maiores por conta das dificuldades topográficas. Isso afeta frontalmente a eficácia do Projeto Gleba Legal por conta de custos de mapeamento e dificuldade do trabalho das equipes de engenharia.

Antigamente, em Dom Pedrito, a experiência de Luciano Franco demonstrou que os marcos exigidos pelo INCRA tornavam o trabalho mais complexo e com potencial de conflitos nos posicionamentos de marcos de propriedade caso os proprietários tivessem divergência de divisas. Hoje, os marcos apenas são colocados por pedido expresso do proprietário.

Especificamente quanto aos impactos do Projeto Gleba Legal, Luciano Franco alega que foram positivos no sentido de regularizar condomínios e viabilizar divisões. Ademais, antigamente os Registradores de Imóveis não tinham autonomia para retificar seus registros, o que foi profundamente alterado pela Lei e isso também facilitou a aplicação do Projeto Gleba Legal. A perspectiva do profissional é que o uso do projeto aumente ainda mais na região de Dom Pedrito.

Já a experiência do engenheiro agrônomo Sr. Marcos Capuano Irigaray tomou feições mais enfáticas no sentido da inadequação do Projeto Gleba Legal diante do georreferenciamento. Segundo o referido engenheiro, o trâmite burocrático do Projeto Gleba Legal tem se apresentado como um obstáculo, sendo que a necessidade de

---

[54] Uma observação que deve ser feita a respeito das normas do Tabelionato de Notas: uma vez agendada a assinatura de uma escritura pública, a regra geral é que o ato seja praticado conjuntamente (chamado principio da unitariedade do ato notarial, dentro do direito notarial). Por exceção, as normas do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul permitem que seja finalizado o ato dentro de 30 dias – o que, para alguns, já seria um prazo curto. Quanto à suposta possibilidade de coleta de vontades no Registro de Imóveis, já foi esclarecido que é função do Tabelionato de Notas formalizar juridicamente a vontade das partes, não sendo possível que tal prática seja imposta ao Registro de Imóveis.

envolvimento dos lindeiros e a responsabilidade dos engenheiros com as medições aumentam os desafios operacionais.

Marcos argumenta que, do ponto de vista da eficiência, o Projeto não tem proporcionado uma redução de custos ou otimização de processos esperada. Pelo contrário, ele menciona que o processo de obtenção de matrículas nos Registros de Imóveis é demorado e complexo, resultando em atrasos significativos. O engenheiro menciona um caso específico onde a aplicação foi negada pelo Registro de Imóveis, que preferiu o georreferenciamento, evidenciando a falta de uniformidade na aceitação e interpretação das normativas entre diferentes cartórios.

Quando questionado sobre os impactos positivos do Projeto em Dom Pedrito, Marcos é cético. Ele reconhece que o projeto inicialmente parece benéfico, mas ressalta que a burocracia envolvida acaba por neutralizar esses benefícios. Em sua opinião, o Projeto Gleba Legal serve mais como um respaldo para os Registros de Imóveis, que exigem uma série de documentos adicionais para mitigar riscos, do que como uma ferramenta efetiva de regularização fundiária. Entre os impactos negativos, ele destaca os custos elevados e a dificuldade de obter assinaturas de lindeiros, o que pode inviabilizar processos. Perguntado se tal dificuldade não deriva de uma cultura de desconfiança, ainda mais considerando as disputas de terras, respondeu que depende bastante do perfil do cliente. Os casos de inviabilidade de cooperação (que impedem o uso do Projeto Gleba Legal) normalmente já são sabidos de antemão, com origens diversas, tais como conflitos familiares.

Em relação às características territoriais, Marcos observa que a topografia plana de Dom Pedrito facilita os levantamentos, mas não elimina os desafios burocráticos. A região, caracterizada por uma produção significativa de pecuária, soja e arroz, não apresenta dificuldades topográficas específicas, mas a necessidade de envolver diversos lindeiros para assinaturas e conformidade é um entrave considerável. Ele relata estar envolvido em um processo de grande escala que exemplifica essas dificuldades, com uma área de 1.500 hectares resultando em aproximadamente 30 parcelas distintas.

Sobre a flexibilidade, Marcos acredita que o projeto pode ser adaptado a diferentes regiões, mas essa adaptabilidade não compensa as desvantagens operacionais e burocráticas. A regularização de imóveis rurais é o principal resultado observado, mas a insatisfação dos clientes com a burocracia e a demora é uma constante. Ele nota que, em Dom Pedrito, a regularização de parcelas visa

principalmente o acesso a financiamento bancário, já que os bancos não hipotecam matrículas em condomínio, além de facilitar a venda de áreas.

A motivação dos clientes para utilizar o Projeto, conforme Marcos, está fortemente ligada à necessidade de desmembramento e regularização para fins de financiamento e venda. No entanto, as expectativas dos clientes são frequentemente frustradas pela burocracia e pelos custos envolvidos. Ele observa que a maioria dos condomínios regularizados não se origina de heranças, mas de transações de compra e venda, refletindo um perfil mais comercial das demandas locais. Tais demandas locais, perguntado, afirmou que depende muito do caso, existindo proprietários que adquirem partes lindeiras destacadas pelo Gleba Legal e outros que apenas destacam partes para obtenção de financiamentos rurais.

Nas considerações finais, Marcos expressa a expectativa de que o Projeto Gleba Legal acabe e seja substituído por um método menos burocrático e mais eficiente. Ele destaca a falta de uniformidade nas interpretações dos Registros de Imóveis como um problema recorrente que complica ainda mais a implementação do projeto. A experiência com o Projeto, segundo ele, é marcada por atrasos, burocracia e incertezas, apontando para a necessidade de reformas substanciais para melhorar a eficácia e a eficiência da regularização fundiária no contexto rural.

Na entrevista com a Dra. Mireila Mença Rabenhorst, Tabeliã Substituta no Tabelionato de Notas de Dom Pedrito e com seis anos de experiência no Projeto Gleba Legal, foi exposto que a prática notarial também mudou sensivelmente na região de Dom Pedrito em comparação com Paraíso do Sul e Ipê. Ela apontou que há uma frequência significativa de pessoas buscando informações sobre o Gleba Legal no cartório, embora o encaminhamento para a divisão de imóveis não seja tão comum devido à necessidade e ao custo de serviços de engenharia para preparo de mapas.

A entrevistada observou que, após a introdução do Gleba Legal, surgiram desafios internos no tabelionato, como a necessidade de uma equipe qualificada para analisar matrículas imobiliárias complexas e a dificuldade de obter documentação de lindeiros devido à Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). No entanto, ela também destacou o aspecto positivo de que os imóveis regularizados pelo projeto tendem a ter matrículas mais compreensíveis e são melhor aceitos no mercado imobiliário.

Dra. Mireila também mencionou a dificuldade de convencer os lindeiros a assinarem as escrituras e a relutância dos engenheiros em optar pela notificação em Registro de Títulos e Documentos (RTD) para evitar litígios. Ela indicou que a maioria

das preocupações dos lindeiros é mitigada após explicação do procedimento pelo tabelião ou pela equipe do cartório.

Um desafio mencionado é a qualificação dos funcionários para a leitura de matrículas extensas. Além disso, a entrevistada apontou que convencer lindeiros a participar do processo é também um desafio, especialmente devido ao receio de perda de propriedade devido a um entendimento inadequado do procedimento. Contudo, após diálogo com o tabelião ou a equipe do cartório, muitos lindeiros se sentem mais seguros.

Enquanto a maioria dos entrevistados limitou-se a mencionar o baixo custo como sendo vantajoso, Dra. Mireila ressaltou que, apesar de o ato parecer desinteressante do ponto de vista financeiro para o cartório em um primeiro momento, a circulação imobiliária que ele promove deve ser considerada também. Ademais, relatou que os próprios lindeiros anuentes costumam procurar o serviço, após saberem do funcionamento do Projeto Gleba Legal.

Ficou claro, ainda, que a geografia local facilitou a segurança jurídica quanto às divisas de imóveis: ao contrário do que ocorre em Paraíso do Sul, não se relataram casos de Projeto Gleba Legal impulsionado por ameaças de invasões ou desrespeito a divisas de imóveis. Por ter relevo plano e, segundo os engenheiros, cercas com divisas confiáveis, a maior questão acaba sendo o posicionamento de marcos para o georreferenciamento e não a animosidade entre lindeiros. Já a abordagem do Tabelionato de Notas visivelmente tomou feições mais voltadas à conciliação e à conscientização em comparação com as outras cidades analisadas, mostrando que, mesmo utilizando o mesmo texto normativo do Projeto Gleba Legal, a abordagem prática para sua concretização é bastante diferente de Paraíso do Sul e Ipê.

6.4 Perspectivas conjuntas sobre o Projeto Gleba Legal

Embora muitas considerações comparativas tenham sido feitas ao longo da presente exposição, os principais pontos comuns e divergentes devem ser examinados antes da conclusão da presente pesquisa. As entrevistas, acima de tudo, revelaram a importância da adaptação contextual das práticas administrativas e normativas às particularidades de cada município. Embora o Projeto Gleba Legal forneça um arcabouço normativo uniforme no Estado do Rio Grande do Sul, a

aplicação prática dessas diretrizes necessita ser ajustada conforme as especificidades locais.

Aqui não se refere a uma eventual revisão normativa, mas a uma efetiva compreensão da realidade de cada região. Por mais que toda norma sempre comporte melhorias e avanços, o fato é que o Projeto Gleba Legal sobreviveu ao teste do tempo: tendo sido editado em 2005, junto com o Projeto More Legal III, até hoje é constantemente aplicado sem substanciais alterações. A sua aplicação efetiva, no entanto, é o que apresenta as variações que motivaram este estudo. A norma, enquanto senso de obrigatoriedade de adoção de determinada conduta, muda sem alteração de texto no desenrolar do Projeto Gleba Legal em cada uma das regiões gaúchas.

Tal necessidade de adaptação é ressaltada pelos entrevistados em vários momentos, que indicam variações significativas nas práticas adotadas pelos Oficiais de diferentes regiões. A interpretação e implementação das regulamentações podem variar, refletindo as condições locais e a capacidade dos atores envolvidos em lidar com os desafios específicos de cada contexto territorial.

Comparativamente, cada Município apresenta desafios e oportunidades únicas que afetam a implementação do Projeto Gleba Legal – não se verifica necessidade de adjetivação no sentido de uma das práticas ser “melhor” ou “pior” que a outra. Em Paraíso do Sul, a principal vantagem reside na regularização de propriedades resultantes de heranças, o que contribui para a segurança jurídica e o desenvolvimento econômico. Ipê, com seu foco em transações onerosas, beneficia-se da facilitação proporcionada pelo projeto, promovendo a formalização de transações e a diversificação econômica. Dom Pedrito, apesar de ter menos propriedades rurais, vê na regularização fundiária uma ferramenta essencial para a dinamização de suas transações de terras.

As diferenças territoriais entre os municípios também se refletem na estrutura fundiária e nas práticas agrícolas prevalentes. Paraíso do Sul e Dom Pedrito possuem uma estrutura fundiária caracterizada por uma maior concentração de terras e uma predominância de culturas como arroz, milho, fumo e soja, enquanto Ipê destaca-se pela produção agroecológica e pela presença de práticas sustentáveis. Essas variações territoriais influenciam diretamente a aplicação do Projeto Gleba Legal e a forma como as políticas de regularização são recebidas e implementadas em cada município.

De forma geral, quase todos os entrevistados destacaram a importância do Projeto Gleba Legal na regularização fundiária, ressaltando que, apesar de não alterar substancialmente os procedimentos internos dos cartórios na maioria dos casos, ele exige sim conhecimento específico de seu deslinde para o bom desenvolvimento das suas particularidades. Outro ponto comum identificado nas entrevistas refere-se à flexibilidade do Projeto Gleba Legal para adaptação às diferentes características territoriais das regiões envolvidas. Independentemente da topografia ou da distribuição das propriedades, os entrevistados concordaram que o Projeto consegue se moldar eficientemente às particularidades regionais, o que facilita a sua implementação.

A variabilidade dos desafios enfrentados na implementação do Projeto Gleba Legal foi um aspecto recorrente nas entrevistas, evidenciando a necessidade de adaptações específicas para cada contexto territorial. Os entrevistados destacam que a topografia e a distribuição das propriedades rurais, assim como as características socioeconômicas de cada região, influenciam de maneira significativa os processos de regularização fundiária. Em Dom Pedrito, por exemplo, a geografia plana facilita a demarcação e o levantamento topográfico das áreas, permitindo uma execução mais ágil das etapas técnicas do projeto. No entanto, esse município enfrenta desafios relacionados à mobilização dos proprietários para a assinatura dos atos – alterando, de certa forma, a maneira como a norma jurídica transforma-se em política pública.

As entrevistas com Laerson Silveira e Silva, Marco Antonio Uberti e Christian Cassol oferecem uma perspectiva abrangente sobre a implementação do Projeto Gleba Legal em seus respectivos registros imobiliários. Tanto Marco Antonio Uberti quanto Laerson Silveira e Silva ressaltam que o Projeto Gleba Legal não modificou substancialmente os procedimentos internos de seus tabelionatos, mas exigiu capacitação específica para lidar com as nuances do projeto. Uberti especificamente menciona a necessidade de cursos e elaboração de cartilhas para capacitar os funcionários, destacando a valorização da qualificação profissional como um resultado direto das exigências do projeto. A exploração do aspecto de especificidade do Projeto Gleba Legal demonstrou que ele tende a ser amoldado em meio aos demais procedimentos cartorários segundo o estilo de trabalho e de interpretação normativa de cada profissional.

Christian Cassol e Laerson Silveira e Silva compartilham preocupações específicas com relação à obtenção de assinaturas dos lindeiros, um processo que

pode ser demorado e complexo. Essa questão é particularmente crítica, pois impacta diretamente na velocidade e eficácia com que os registros podem ser concluídos, afetando a percepção e a satisfação dos usuários do projeto. Este aspecto aponta para uma barreira comum na operacionalização do Projeto, onde a interação com os lindeiros se apresenta como um ponto de lentidão e potencial frustração para os clientes envolvidos, razão pela qual será retomada adiante.

Enquanto Laerson nota um aumento na frequência de atendimentos relacionados ao Projeto Gleba Legal, especialmente após o início da atuação de do engenheiro Marcelo Mentges (Paraíso do Sul, por ser um Município pequeno, de fato enfrenta carência em determinados setores de prestação de serviços), Marco Antonio Uberti relata uma frequência moderada de atendimentos. Essa variação sugere que o impacto do Projeto Gleba Legal pode variar significativamente dependendo de fatores locais como a presença de profissionais dedicados e a demanda específica da região. Christian Cassol, em Dom Pedrito, afirma que o Projeto não era utilizado quando começou a trabalhar, mas que hoje há estabilidade no número de demandas.

As entrevistas realizadas com os engenheiros Diego Zulian, Matheus Marin, Marcelo Ivan Mentges, Vilmar Tafernaberri, Luciano Bastos Franco e Marcos Capuano Irigaray revelam uma série de aspectos comuns, negativos e positivos, na implementação do Projeto Gleba Legal. Das opiniões mais polarizadas sobre o desenrolar do Projeto Gleba Legal, podemos mencionar que Diego Zulian, de Ipê, enfaticamente afirma que foi o Projeto Gleba Legal que viabilizou o desenvolvimento da região. Destaca, ainda, a importância do projeto na promoção da segurança dos pequenos produtores rurais, ressaltando que a regularização fundiária facilita o acesso a crédito e a formalização de negócios rurais. De outro lado, Marcos Capuano Irigaray expressa forte descontentamento com o Projeto, tendo como expectativa que ele acabe e seja suplantado por algo mais eficiente e menos burocrático – destacando que seus clientes também expressam insatisfação, principalmente sobre a necessidade de anuência de lindeiros e a pesada responsabilidade do engenheiro.

Matheus Marin, engenheiro de Ipê, aponta que, sem o Projeto Gleba Legal, haveria um índice muito maior de irregularidade imobiliária – e que afetaria negativamente o desenvolvimento rural local. A abordagem extrajudicial permite uma resolução mais rápida e acessível, beneficiando diretamente os proprietários rurais que, de outra forma, enfrentariam dificuldades (ou total impossibilidade) para

regularizarem suas terras. Já foi dito, também, que Diego Zulian enfatizou que foi o Projeto Gleba Legal que viabilizou o desenvolvimento rural em Ipê.

Na realidade de Paraíso do Sul, Marcelo Ivan Mentges e Vilmar Tafernaberri Jr. não foram tão enfáticos quanto aos benefícios do Projeto Gleba Legal, embora relatem impactos positivos. Ambos concordam que o Projeto oferece vantagens significativas em termos de regularização fundiária. Marcelo não identifica maiores desvantagens e destaca a capacidade do Projeto de facilitar a divisão de propriedades e retirar imóveis de condomínios, especialmente em áreas com grande número de condôminos. Ele observa que fica viabilizada a extinção individual de condomínios, permitindo retificações no processo. Vilmar reputa ser uma desvantagem no processo a coleta de assinaturas de todos os lindeiros na escritura pública. Contudo, ele reforça a vantagem na inserção de medidas e na regularização de áreas sem a necessidade de unificação prévia de matrículas, o que otimiza significativamente o processo – Dr. Laerson Silveira relatou que este tipo de finalidade é muito comum em Paraíso do Sul por razões históricas, oriundas de matrículas/transcrições imobiliárias antigas com descrições precárias.

Em outras palavras, em Paraíso do Sul parece haver uma ênfase na facilidade operacional do Projeto Gleba Legal (aí inclusos aspectos como retificação de matrícula no ato, embutir custos de georreferenciamento e mapeamento, divisão parcial de área, facilitação na obtenção de financiamentos e administração de áreas). Geograficamente, ambos os engenheiros atuantes em Paraíso do Sul relatam desigualdade de interesse em áreas: há casos de mapeamento mais fáceis e outros mais difíceis. A característica regional de Paraíso do Sul parece explicar este fato pois, como já se relatou, o norte do município possui terras altas, de acesso mais difícil. Assim como em Ipê, as equipes de engenharia de Paraíso do Sul possuem expectativa de aumento no uso do Projeto Gleba Legal, especialmente considerando a obrigatoriedade do georreferenciamento geral que se aproxima em 2025.

O cenário já é diferente em Dom Pedrito.

Marcos Capuano Irigaray e Luciano Bastos Franco apresentam perspectivas diferentes sobre o Projeto Gleba Legal. Marcos critica a burocracia envolvida no processo (especialmente no que concerne à obtenção de assinaturas e necessidade de matrículas atualizadas, que partem do próprio Registro de Imóveis para ele retornarem), argumentando que o georreferenciamento direto seria uma alternativa mais eficiente. O Projeto, segundo ele, aumenta a responsabilidade dos agrônomos e

requer a coleta de assinaturas dos lindeiros, o que considera desnecessário e oneroso. Luciano reconhece a importância histórica do Projeto, e enfatiza que facilita a divisão de condomínios, permitindo a regularização de parcelas sem a necessidade de extinção judicial dos condomínios – relatando que, nesse ponto, o Projeto Gleba Legal de fato cumpre sua finalidade. No entanto, Luciano também reconhece a burocracia e a pouca prioridade dada pelos tabelionatos ao processo.

Marcos argumenta que o Projeto, em teoria, parece positivo, mas, na prática, gera mais burocracia do que soluções efetivas. Ele acredita que a norma serve mais como um respaldo para o Registro de Imóveis, aumentando a quantidade de documentos necessários. Luciano, por sua vez, identifica impactos positivos claros, como a facilitação de financiamentos rurais e a responsabilização ambiental individualizada. Ele observa que a regularização das propriedades permite maior autonomia para os proprietários, promovendo investimentos e desenvolvimento local (compara outrossim essa situação com regiões de serra, onde as divisas são menos precisas e podem gerar conflitos). Em Paraíso do Sul, interessante notar que esta mesma dificuldade foi relatada por Vilmar e Marcelo quanto à parte norte do Município, com áreas altas típicas das regiões de serra.

Como já foi mencionado em relação à topografia, Marcos e Luciano concordam que a geografia de Dom Pedrito facilita o acesso e a regularização, devido às divisas materializadas com cercas. Luciano também menciona que, historicamente, os inventários baseados em porcentagens de áreas contribuíram para a formação de condomínios, complicando a regularização fundiária. Ele sugere que a burocracia poderia ser reduzida se o processo fosse centralizado no Registro de Imóveis, sem a necessidade de passar pelos tabelionatos.

Em suma ambos os entrevistados atuantes em Dom Pedrito expressam a necessidade de melhorias. Marcos espera que o projeto seja substituído por um sistema mais eficiente e menos burocrático. Luciano, por sua vez, acredita que a demanda pelo Gleba Legal aumentará, mas sugere que o processo seja simplificado, centralizando-o no Registro de Imóveis.

A perspectiva conjunta das entrevistas semiestruturadas das equipes de engenharia demonstra, de fato, decrescência de satisfação com o Projeto Gleba Legal na medida em que se ruma do Norte para o Sul do Estado do Rio Grande do Sul. Em Ipê, os relatos são no sentido de que o Projeto Gleba Legal foi decisivo para o desenvolvimento regional. Em Paraíso do Sul, o Projeto auxilia de certa forma. Já em

Dom Pedrito, embora seja utilizado, o próprio Registro de Imóveis acredita que o Gleba Legal deveria ser inteiramente substituído pelo georreferenciamento.

Em Ipê, o Projeto Gleba Legal é amplamente considerado um motor de desenvolvimento, proporcionando segurança jurídica aos pequenos produtores rurais e facilitando o acesso ao crédito e à formalização de negócios. Esse impacto positivo é atribuído à capacidade do projeto de atender às necessidades de regularização fundiária em uma região caracterizada por práticas agroecológicas e uma estrutura fundiária diversificada.

Paraíso do Sul, por sua vez, demonstra uma implementação do Projeto Gleba Legal que, embora eficiente, enfrenta desafios operacionais específicos. A região norte do município torna-se menos desejável para os proprietários em um Município onde coexistem terras planas, de acesso mais fácil, para cultivo predominante de fumo e arroz.

A quase totalidade das entrevistas com equipes de engenharia apontou um aspecto dúplice perante o Tabelionato de Notas: o custo de escrituração é baixo mas a necessidade de escriturar de modo público acaba burocratizando o procedimento ao adicionar mais um “passo burocrático” na concretização do Projeto. Do ponto de vista da história de formação do Projeto, não se pode olvidar que um dos aspectos mais convidativos do Projeto Gleba Legal é seu baixo custo cartorial. A estratégia normativa utilizada foi a cobrança por meio de escrituração declaratória: ao mesmo tempo em que a responsabilidade funcional dos Tabeliães de Notas é atenuada (pois a escritura do Gleba Legal toma por base as declarações das partes, confirmadas pelos lindeiros da área, enquanto o Tabelião de Notas deve fazer a correta identificação das partes e qualificação volitiva), a escritura toma um preço mais barato quando comparada com escrituras tidas como de valor declarado. Por exemplo[55], uma escritura de compra e venda no Estado do Rio Grande do Sul terá um valor que varia entre R$ 200,00 e R$ 4.920,10, enquanto uma escritura de extinção de condomínio, ou uma escritura simplesmente declaratória (considerada sem conteúdo financeiro) terá o valor de R$ 98,80 por unidade que resultar.

---

[55] Todos disponíveis na Tabela de Emolumentos estadual em https://www.tjrs.jus.br/static/2024/01/Tabela_6163463_Tabela_de_Emolumentos_DJE_18.12.23.pdf. Acesso em: 01 abr. 2024.

Com privilegiada vista panorâmica de todas as colocações extraídas de anos de experiência profissional dos atores do Projeto Gleba Legal em diferentes regiões, não se pode deixar de mencionar como cada profissional consegue destacar pontos que são invisíveis aos demais: os engenheiros fornecem o olhar sobre a topografia e a efetiva necessidade de cada proprietário, cada família rural e cada comunidade sobre suas próprias terras, com maior ou menor interesse em regularizar; os registradores de imóveis, cuidadosos no aspecto formal e procedimental; e os tabeliães de notas, em assessoramento direto para identificação, esclarecimento e análise documental inicial das partes envolvidas, emprestam fé pública ao desencadeamento do Projeto.

Enquanto política pública, o Projeto Gleba Legal possui um modo de ser previsto normativamente mas que, a depender de cada realidade, desenvolve-se de um jeito completamente diferente em cada local. Como foi destacado (especialmente pelo engenheiro Sr. Diego Zulian), a própria equipe de engenharia deve ter cuidado ao estabelecer divisas imobiliárias para que se respeitem direitos, tendo em vista que o Projeto comporta, em seu bojo, retificações imobiliárias. Não foi detectado, em princípio, tentativas de desvios, favorecimentos ou maneiras antinormativas de obtenção de êxito no Projeto Gleba Legal. Pelo contrário: em muitos dos relatos foi referido que é justamente a busca por segurança da propriedade que impulsiona os proprietários a buscarem a localização de suas parcelas. Uma possível explicação é a atuação em 3 níveis de agentes imparciais: primeiro, os engenheiros fazem a medição dos imóveis, já detectando marcos divisórios e possíveis violações; em segundo, os tabelionatos de notas farão a qualificação das vontades, análise dos mapas e início de conferência de especialidade objetiva (descrição dos imóveis de acordo com o direito de propriedade); e, por fim, os Registradores de Imóveis, agentes vocacionados à análise formal dos documentos, fazem adequação das escrituras e mapas à lei e à matrícula.

Foi ressaltada por praticamente todos os entrevistados, porém, a dificuldade na obtenção de assinaturas nas escrituras públicas. A assinatura de um ato, tida por muitos como um mero formalismo, representa a aposição de concordância ou de autoria em um determinado documento. Dentro do direito notarial, a assinatura representa que a pessoa, enquanto sujeito de direitos e obrigações, concorda com o conteúdo do que foi estabelecido juridicamente como situação declaratória, modificativa ou extintiva de direitos próprios ou alheios. É um ato que potencialmente renuncia um direito que a própria pessoa possui e que afeta ela própria ou sua família.

A correta coleta de assinaturas é, de fato, pedra de toque de todo o sistema notarial e, a menos que se cogite verdadeira revolução sistemática nos atos notariais, será indispensável algum tipo firma ou anuência para que um ato gere efeitos. É possível, inclusive, que a assinatura seja feita por aplicativo ou site, pela plataforma do e-notariado (não é usual tal busca, em especial diante da pouca estrutura nas áreas mais afastadas dos municípios predominantemente rurais, mas a possibilidade deve ser anotada).

O que se verificou como efetivo obstáculo para o Projeto Gleba Legal parece ser mais de ordem logística que de ordem jurídica. Tomemos por exemplo as claras declarações da Tabeliã Mireila Mença, a qual relatou ser frequente que os clientes, após explicações acerca do Projeto Gleba Legal, concordem plenamente e assinem o ato sem maiores dificuldades. Eis a razão da existência da “formalidade”. É necessário que o lindeiro ou proprietário/declarante estejam cientes do que está acontecendo e do direito que está sendo documentalmente declarado.

Ploeg *et al*. (2000) explica que o desenvolvimento rural não se trata apenas de adicionar "coisas novas" a situações estabelecidas, mas sim de realidades emergentes e historicamente enraizadas que estão reaparecendo como experiências de desenvolvimento rural. O desenvolvimento rural envolve a construção de novas redes, a revalorização e recombinação de recursos, a coordenação e remodelação do social e do material, e o uso renovado do capital social, cultural e ecológico. Essa integração surge como uma resposta ativa às ameaças à agricultura para a promoção concomitante de sustentabilidade ambiental. Tal estratégia tem se mostrado um bom ponto de partida para o desenvolvimento simultâneo de outras práticas de desenvolvimento rural, indicando novos caminhos além dos nichos de onde surgiu.

Portanto, a dificuldade central que vem sendo apontada na execução do Projeto Gleba Legal parece, de fato, insuperável se se deseja manter a segurança sistemática do direito à propriedade – lembrando que a Lei Federal é ainda mais exigente que o Projeto Gleba Legal pois o Código Civil exigiria a assinatura da totalidade dos proprietários para a extinção de condomínio.

7 CONCLUSÃO

No início da presente pesquisa foi explorado o conceito multifacetado de desenvolvimento rural – que passa ao largo de uma simples noção de melhoria econômica. Sua complexidade transcende tal dimensão meramente econômica para abranger aspectos sociais, culturais e ambientais ínsitos aos territórios rurais. O desenvolvimento rural adequado varia de região em região e engloba uma diversidade de práticas como a gestão de paisagens, a conservação do meio ambiente em respeito ao pacto intergeracional, o agroturismo e a produção de produtos regionais, evidenciando uma transição de paradigmas que favorece a multifuncionalidade e a sustentabilidade nas áreas rurais.

Foram trazidas considerações teóricas acerca do território e sua influência no desenvolvimento rural. Foi observada a importância do território como um espaço físico de desenvolvimento, apresentando também dimensão que abrange relações de poder, identidades culturais e dinâmicas econômicas. Nesse contexto, diferentes interpretações do território foram discutidas, enfatizando como estas influenciam a organização, o uso do solo e as práticas agrícolas, e como respondem a estímulos externos, moldando assim o desenvolvimento rural. O território é analisado não apenas como um espaço físico, mas como uma arena de relações de poder, identidades culturais e dinâmicas econômicas. Diferentes interpretações do território influenciam a organização, o uso do solo e as práticas agrícolas, moldando o desenvolvimento rural. O conceito de território como fonte não-formal do direito é introduzido, destacando que o território, enquanto espaço apropriado pela sociedade, possui características específicas que influenciam a aplicação e a efetividade das normas jurídicas. Mariana Barbosa de Souza (2019) propõe que o território deve ser visto como uma norma que molda a realização de ações, influenciando a construção social das normas municipais e a implementação de políticas públicas. Este conceito é aplicado na compreensão da regularização fundiária, enfatizando que a particularidade territorial deve ser um fator central na formulação e execução das políticas públicas.

A discussão avançou para a regularização fundiária como um mecanismo de harmonização do uso do território, com vistas ao desenvolvimento. Foi destacada a relevância da burocracia e dos institutos jurídicos na gestão do território desde a primeira grande onda de regularização fundiária no Brasil (Lei de Terras, que, apesar

de antiga, em muito nos auxilia na compreensão da realidade fundiária atual, incluindo a concentração de terras nas mãos de poucos), até as práticas contemporâneas. Aqui foi evidenciado como a regularização fundiária, por meio de procedimentos administrativos e legais, contribui para a segurança jurídica da posse e da propriedade, fomentando assim o desenvolvimento rural equitativo. A doutrina que explora a conexão entre regularização imobiliária e desenvolvimento destaca as dificuldades qualitativas e quantitativas de medir a melhoria social e de desenvolvimento decorrente da maior regularização da malha imobiliária.

Ao segundo capítulo, foi verticalizada a distinção entre posse e propriedade, que são aspectos fundamentais para a compreensão da regularização fundiária no Brasil. A posse é definida como o domínio fático sobre um bem, desfrutando de bastante prestígio sistemático no Brasil, mas com flagrantes dificuldades operacionais. Por outro lado, a propriedade, que será formal para os bens imóveis, confere ao titular um direito integral sobre o bem, abrangendo as faculdades de uso, gozo, alienação e reivindicação, sempre em consonância com a função social. A função social da propriedade é um princípio basilar no direito brasileiro, exigindo que o uso da propriedade atenda aos interesses coletivos e individuais de forma equilibrada. Este ideal molda a discussão sobre a posse e a propriedade, levando parte da doutrina a indicar que o Brasil deve adotar a chamada teoria social da posse.

Foi examinado o conceito de titulação de terras como um mecanismo de proteção e garantia dos direitos à propriedade, questionando-se a dicotomia frequentemente percebida entre o direito e o privilégio no acesso à propriedade legalizada. Essa reflexão sublinhou a necessidade de encarar a regularização fundiária não apenas como um processo legal, mas como um instrumento de direito fundamental que sustenta a dignidade e a estabilidade social dos indivíduos, particularmente em comunidades rurais.

A regularização fundiária, em suma, é concebida como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas a legalizar a ocupação de imóveis, garantindo segurança jurídica e promovendo a função social da propriedade. A Lei 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária urbana e rural, é um marco importante nesse processo, estabelecendo procedimentos e diretrizes para a titulação de propriedades. A regularização fundiária integra os ocupantes ao sistema jurídico e econômico, o que foi constantemente visto nas entrevistas efetuadas no estudo do Projeto Gleba Legal.

O Projeto Gleba Legal, adiantando o ponto, é uma iniciativa significativa no campo da regularização fundiária rural, implementada pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul em 2005. O projeto visa regularizar situações de condomínios rurais por meio de um procedimento extrajudicial e declaratório, que envolve tabelionatos de notas, registros de imóveis e equipes de engenharia. Esta abordagem busca solucionar problemas decorrentes da multiplicação de frações ideais em matrículas de imóveis rurais, promovendo a segurança jurídica e a organização fundiária. O Projeto Gleba Legal representa uma inovação ao utilizar procedimentos administrativos para simplificar a regularização, evitando, destarte, a necessidade de ações judiciais e tornando o processo mais acessível e eficiente.

Neste contexto, a distinção entre cadastros e registros foi enfatizada como um aspecto fundamental para a eficácia das políticas públicas em questão. A compreensão clara desses dois conceitos e sua correta aplicação emergiram como elementos-chave para superar os desafios burocráticos e técnicos na regularização de terras, evitando confusões que podem comprometer a segurança jurídica e o desenvolvimento sustentável. Cadastros, frequentemente utilizados para fins fiscais e de controle, não substituem os registros, que conferem a titularidade e a segurança jurídica necessárias à consolidação da propriedade. Esta diferenciação será sempre fundamental para evitar sobreposições e conflitos, garantindo maior eficiência e transparência no sistema de regularização fundiária – além de ser imprescindível para a prática cartorária.

A formação de condomínios rurais, frequentemente derivada de inventários e alienações sucessivas, constitui um desafio considerável para a regularização fundiária. A multiplicação de frações ideais em uma única matrícula de imóvel rural tende a gerar conflitos e insegurança jurídica, comprometendo a administração e o desenvolvimento das áreas rurais. O Projeto Gleba Legal busca mitigar essas questões por meio da individualização das propriedades, o que facilita a gestão territorial e a resolução de disputas. Esse processo é fundamental para garantir a utilização eficiente e sustentável da terra, alinhando-se aos princípios da função social da propriedade.

O terceiro capítulo tratou dos fundamentos para a abordagem de políticas públicas extrajudiciais de regularização fundiária e inicialmente sugere algumas considerações sobre a constituição e implementação dessas políticas no Brasil. Primeiramente, destaca-se a possibilidade (pouco cogitada doutrinariamente) do

Poder Judiciário na formulação de políticas públicas. A análise perpassa a investigação de documentos normativos, decisões judiciais e práticas administrativas que fundamentam a criação dessas políticas, demonstrando como o Judiciário pode elaborar políticas públicas e, através destas, influenciar significativamente a regularização fundiária em áreas rurais – objeto mais específico de nosso estudo. O envolvimento do Judiciário, tradicionalmente visto como um agente de resolução de conflitos, na promoção de políticas públicas apresenta um paradigma inovador. Essa abordagem reflete uma mudança significativa na percepção dos papéis institucionais, sugerindo uma intersecção mais dinâmica entre os poderes estatais na busca por soluções estruturais para questões fundiárias.

A inexistência de uma política pública unificada e coerente de regularização fundiária rural no Brasil é um ponto central do capítulo. A fragmentação normativa e a falta de integração entre diferentes níveis de governo resultam em insegurança jurídica e dificuldades na aplicação dessas políticas. A ausência de coesão normativa cria um cenário onde políticas desconexas e, muitas vezes, contraditórias coexistem, dificultando a regularização efetiva das propriedades rurais. Este aspecto é fundamental para entender, principalmente, a necessidade normativa de uma medida como o Projeto Gleba Legal.

O papel do INCRA é explorado com destaque, enfatizando sua função crucial na implementação das políticas de regularização fundiária. A análise da ADPF 769 mostra, entretanto, o cuidado político que deve existir na busca de estabilidade e previsibilidade na criação de determinada política pública – como se disse, o Projeto Gleba Legal, em particular, é uma norma de caráter bastante duradouro e uso contínuo.

Ao quarto capítulo, já direcionando o estudo às especificidades do Projeto Gleba Legal (mas sem pretender mera análise normativa), foi vista a trajetória histórica da ocupação territorial no Rio Grande do Sul, correlacionando eventos históricos à distribuição fundiária contemporânea. Examinou-se a influência das políticas coloniais e de desenvolvimento territorial na formação das propriedades rurais, com ênfase nos marcos legislativos e administrativos que estruturaram a configuração fundiária atual. Tal análise proporciona uma compreensão das bases históricas que informam a distribuição espacial das propriedades no estado.

Foi estudado em detalhe a concepção e os princípios fundadores do Projeto Gleba Legal, elucidando as motivações subjacentes e os objetivos estratégicos que

conduziram sua instituição. Explorou-se a arquitetura normativa e administrativa do projeto, destacando as soluções inovadoras para o desafio imposto pelos condomínios rurais numerosos em situação consolidada de divisão fática. O principal destaque, sem dúvidas, foi a postura dialógica que se utilizou para formulação cuidadosa de uma normativa que não inovasse a legislação federal.

A genealogia normativo-reguladora do Projeto Gleba Legal, instituída pelo Provimento da Corregedoria-Geral de Justiça, reflete uma estratégia deliberada para mitigar a complexidade e os custos associados à regularização de terras. Ao introduzir um mecanismo administrativo simplificado, o projeto busca a agilização dos processos com uma noção de democratização do acesso ao direito de propriedade, observando a função social desta última. A inovação normativa, portanto, ajusta-se às exigências pragmáticas de baixos custos e eficiência, que ressoa com os princípios de equidade e justiça social – facilitando a resolução de conflitos fundiários que frequentemente assolam o desenvolvimento regional.

Foi exposta, de maneira aprofundada, a natureza jurídica do Projeto Gleba Legal, enfatizando seu caráter de ato administrativo normativo e a estrutura declaratória que o molda no concernente aos tabelionatos de notas. Detalha-se o fluxo procedimental desde a qualificação das partes envolvidas até a formalização das matrículas individuais, abordando a inter-relação entre tabelionatos de notas, registros de imóveis e equipes de engenharia. A discussão inclui uma avaliação crítica dos instrumentos empregados, como escrituras públicas e mapas descritivos, e a eficácia do Projeto em auxiliar a regularização fundiária rural.

Observou-se o imprescindível conceito de Fração Mínima de Parcelamento (FMP) no contexto do Projeto Gleba Legal. Foi vista (e exposta a crítica) da relevância da FMP na regulação da fragmentação das propriedades rurais, que busca evitar subdivisões excessivas que comprometam a viabilidade econômica e ambiental das propriedades. Além do conteúdo das normativas que estabelecem a FMP, foram expostas suas implicações legais e administrativas, e as dificuldades de aplicação prática pelas autoridades competentes.

Como último ponto de compreensão estrutural do Projeto Gleba Legal, foram analisados os atores envolvidos na execução da norma, englobando tabelionatos de notas, registros de imóveis e equipes de engenharia. Foram vistas as dinâmicas de responsabilidade e interação entre esses atores, destacando a importância da cooperação e coordenação para o sucesso do projeto. Não se podem ignorar os

desafios enfrentados por cada grupo e as estratégias adotadas para sua superação, o que permitirá o efetivo exame da percepção dos atores sobre o impacto do projeto.

O derradeiro capítulo centralizou o estudo regional da implementação do Projeto Gleba Legal em três municípios do Rio Grande do Sul: Paraíso do Sul, Ipê e Dom Pedrito. O estudo se debruçou sobre as especificidades regionais que influenciam a aplicação do projeto, destacando como as características locais moldam os resultados e a eficácia da regularização fundiária. A análise é sustentada por uma abordagem qualitativa, combinando entrevistas e análise documental para captar as percepções dos atores envolvidos e as dinâmicas territoriais, tudo com a finalidade de compreender como a dinâmica de desenvolvimento e as peculiaridades do território em cada município condicionam a implementação do Projeto Gleba Legal.

A análise das instâncias de implementação do Projeto Gleba Legal nos diferentes municípios revelou notável adaptabilidade às especificidades locais, demonstrando a capacidade de tal iniciativa de moldar-se conforme as particularidades territoriais e as necessidades emergentes de cada comunidade. As impressões de sua efetividade, contudo, apresentaram proeminente correlação com a utilização da técnica do georreferenciamento – o que também ocorre por razões topográficas.

A ponderação do exposto nas entrevistas com os atores envolvidos na implementação do Projeto Gleba Legal nos municípios de Paraíso do Sul, Ipê e Dom Pedrito revelou concomitantemente pontos comuns e divergentes bastante significativos, mas constantemente reforçando a necessidade de adaptação contextual das práticas administrativas e normativas às especificidades locais de cada município. Embora o Projeto forneça um arcabouço normativo uniforme para todo o Estado do Rio Grande do Sul, sua aplicação prática é concretizada com ajustes conforme as particularidades regionais – a visão ampla do fenômeno apenas foi possível através da presente inquirição científica.

As entrevistas demonstram, primeiramente, que a norma do Projeto Gleba Legal tem se mostrado resiliente desde sua criação em 2005, sendo uma constante na prática cartorária e aplicada sem substanciais alterações quanto a seu escopo central, mas a eficácia de sua implementação varia conforme as condições territoriais e a capacidade dos atores locais. Essa adaptação é evidenciada pelas diferenças nas práticas adotadas pelos Oficiais de cada região, refletindo as condições locais e a vivência dos atores envolvidos. A “sobrevivência” de uma normativa administrativa

durante quase duas décadas, por si, demonstra pertinência de seu estudo mais aprofundado.

Apesar de diversas considerações comparativas terem sido articuladas ao longo da presente exposição, é imperativo analisar detalhadamente os pontos convergentes e divergentes principais antes de concluir esta pesquisa. As entrevistas destacaram a crucialidade da adaptação contextual das práticas administrativas e normativas às especificidades de cada município. Embora, como se disse, o Projeto Gleba Legal esteja cristalizado como uma normativa uniforme (em tese, evidentemente) no Estado do Rio Grande do Sul, a aplicação prática dessas diretrizes é ajustada pelos atores da política pública extrajudicial conforme as particularidades locais. Com tal abordagem não se pretende defender uma revisão da norma, mas sim uma adaptação derivada da compreensão aprofundada gerada pelos contextos territoriais de realidade regional.

A necessidade de compreensão da norma em cada realidade local é um dos principais pontos conclusivos, conforme verificável pelas entrevistas.

A interpretação e a implementação das regulamentações variam, refletindo as condições locais e a capacidade dos agentes envolvidos em enfrentar os desafios específicos de cada contexto territorial. Comparativamente, cada município apresenta desafios e oportunidades únicas que influenciam a implementação do Projeto Gleba Legal – sem que se queira, de modo algum, supor a superioridade de uma prática sobre outra. Conforme propõe Mariana Barbosa de Souza (2019), o território deve ser visto como uma fonte não-formal do Direito, onde as normas jurídicas emergem das especificidades sociais, econômicas e culturais locais. Quando a norma reflete as necessidades específicas do território, o resultando será uma maior eficácia das políticas que se busca implementar.

Os entrevistados destacaram que a topografia, a distribuição das propriedades rurais e as características socioeconômicas de cada região influenciam significativamente os processos de regularização fundiária. Em Dom Pedrito, por exemplo, a geografia plana facilita a demarcação e o levantamento topográfico, permitindo uma execução mais ágil das etapas técnicas do projeto. No entanto, este município enfrenta desafios relacionados à mobilização dos proprietários para a assinatura dos atos, alterando a maneira como a norma jurídica se transforma em política pública.

Em outras palavras, a região condicionou a norma. O mesmo “texto” regulador é concretizado de modo diverso dentro do mesmo Estado.

A experiência prática do Projeto Gleba Legal, relatada por profissionais diretamente envolvidos, demonstra, antes de mais nada, a complexidade dos processos de regularização fundiária em áreas rurais (enquanto multiplicidade fatorial). A implementação do projeto evidencia que mudanças legislativas e normativas, embora necessárias, são insuficientes para assegurar o êxito de iniciativas de regularização. A prática cartorial no contexto rural revela que o desafio vai além das questões técnicas, envolvendo uma série de barreiras interpessoais e culturais que afetam diretamente o andamento e a aceitação do projeto pelos diferentes atores envolvidos. Tal contexto, como relatado pela Dra. Mireila Mença Rabenhorst e outros profissionais, exemplifica a necessidade de desenvolver capacidades específicas nos agentes envolvidos, permitindo que compreendam e respondam adequadamente aos desafios de interação com proprietários e lindeiros. Essa habilidade interpessoal, aliada ao domínio técnico, fortalece o potencial do projeto para efetivar-se como um instrumento de regularização que dialoga com as particularidades dos territórios e atende às demandas práticas da comunidade. Ou seja, o devido preparo do elemento humano aplicador da política pública faz toda a diferença prática no deslinde de uma política pública.

Ainda no exemplo da vivência empírica relatada pela Dra. Mireila Mença Rabenhorst em Dom Pedrito, ao ilustrar a importância da qualificação da equipe notarial (relato muito similar foi também efetuado nos cartórios de imóveis de Agudo e de Antônio Prado), fica evidenciado que a capacitação profissional não é apenas um requisito técnico, mas uma ponte para o diálogo com a comunidade. A interação entre os agentes qualificados e os proprietários permite que o processo seja compreendido em sua complexidade, esclarecendo dúvidas e dissipando receios sobre a regularização fundiária. Este elemento interpessoal, somado ao conhecimento técnico aprofundado, contribui para que o Projeto Gleba Legal seja aceito e executado com maior fluidez, mitigando resistências e fomentando a coesão social em torno dos objetivos de regularização.

Essa perspectiva reforça a ideia de que a prática fundiária exige uma abordagem que considere as realidades culturais e sociais específicas, permitindo que os profissionais envolvidos atuem como mediadores informativos entre a política pública e as necessidades locais. Ao capacitar as equipes para traduzirem a complexidade

do Projeto Gleba Legal à população, o notariado efetiva uma política pública mais inclusiva e eficaz, que considera as relações de proximidade e confiança (o que também pode ser considerado como uma mitigação da cultura da desconfiança) entre os profissionais de cartório e a comunidade. Esse processo transforma a regularização fundiária em um instrumento de desenvolvimento regional, onde a atuação técnica é inseparável de uma comunicação transparente e adaptada ao contexto local.

Em termos práticos, a qualificação das equipes para interagir de maneira esclarecedora com os proprietários e confrontantes (lindeiros) representa uma estratégia de integração da política fundiária ao cotidiano das populações rurais.

Como conclusão central da pesquisa, podemos extrair que a dinâmica de desenvolvimento, os condicionantes territoriais e as particularidades dos usos do território nos municípios de Paraíso do Sul, Ipê e Dom Pedrito condicionam a implementação do Projeto Gleba Legal de diversas maneiras, refletindo uma interação complexa entre fatores históricos, socioeconômicos e geográficos. As realidades regionais não surgem em um momento instantâneo mas são frutos de um processo.

Tome-se a conformação de Paraíso do Sul como um município predominantemente rural, com uma expressiva quantidade de imóveis irregulares. Tal ocorrência pode ser compreendida como um reflexo contínuo das dinâmicas históricas de colonização alemã que privilegiaram a autonomia na gestão da terra. Esse histórico de valorização da independência fundiária e de uma forte conexão com o ambiente natural formou uma estrutura territorial caracterizada pela fragmentação e pela ausência de títulos formais, resultando em uma paisagem agrária onde o vínculo do proprietário com a terra é tanto econômico quanto cultural. Destarte, a compreensão desses aspectos históricos revela que a irregularidade fundiária atual não surge unicamente de uma falta de normatização, mas de um modelo de ocupação que priorizou a posse e o uso contínuo da terra em detrimento de formalidades cartoriais.

Nesse contexto, inclusive, a regularização fundiária contemporânea em Paraíso do Sul não pode ser vista como um simples ajuste administrativo, mas como um esforço de reconciliação entre práticas tradicionais e exigências legais modernas. A abordagem teórica sobre regularização fundiária em áreas rurais aponta que a efetividade de tais políticas depende de sua capacidade de responder às particularidades culturais e históricas do território. O Projeto Gleba Legal, ao promover uma formalização adaptada ao contexto rural, sugere que a regularização deve

respeitar o histórico de ocupação e os vínculos de longa data com a terra, oferecendo um modelo que não rompe com as práticas locais, mas que as integra a uma estrutura jurídica segura – dentro, claro, de um procedimento com etapas burocráticas dotadas de previsibilidade. Dessa maneira, a regularização se torna não apenas um mecanismo de conformidade legal, mas uma medida que valoriza e preserva o patrimônio cultural e agrário, permitindo que a terra continue a ser um bem de uso familiar e comunitário.

O desenvolvimento rural nos municípios em questão está profundamente enraizado nas tradições históricas e na estrutura fundiária local. Em Paraíso do Sul, os dados coletados indicam um contexto em que a legalização fundiária enfrenta desafios ligados à fragmentação das propriedades e à necessidade de segurança jurídica nas transações de terras – mas de modo desigual dentro do próprio município, variando de acordo com a topografia e a acessibilidade, principalmente._Dom Pedrito, por sua vez e como já exposto, apresenta um número menor de propriedades rurais (proporcionalmente com sua população e extensão territorial), com uma forte presença de culturas extensivas como soja e arroz. A regularização fundiária aqui enfrenta desafios específicos ligados à legislação vigente e às práticas de uso da terra. Aqui, foi vista uma conexão muito maior com as práticas de georreferenciamento – e, concomitante a isso, o registro de imóveis apontou estabilidade nas demandas de Gleba Legal. Em Ipê, na região da serra, a topografia e as equipes de engenharia indicaram um movimento oposto, no sentido de valorizar o Projeto Gleba Legal e dificultar o georreferenciamento.

As condicionantes territoriais envolvem aspectos como a extensão e a organização das propriedades rurais, bem como a estrutura fundiária e os usos predominantes do solo. Em Paraíso do Sul, a fragmentação das propriedades devido às sucessões e à parcial falta de interesse específico em parte da malha imobiliária rural representam desafios significativos para a implementação do Projeto Gleba Legal. A regularização de algumas das propriedades requer um processo administrativo simplificado, que é facilitado pelo Projeto ao permitir a divisão parcial de imóveis rurais em condomínio. Ipê possui uma dinâmica territorial que incentiva a agroecologia e a diversificação agrícola, então a implementação do Projeto Gleba Legal fica condicionada à necessidade de regularização das transações comerciais de terras e obtenção de financiamentos, o que é central (e fortemente apontado pelos agentes de engenharia e registro de imóveis) para a manutenção e expansão das

práticas agrícolas sustentáveis. Em Dom Pedrito, com extensa área territorial e facilidade de georreferenciamento, os desafios estão alinhados de outra forma. O Projeto Gleba Legal contribui para a regularização fundiária, mas é constantemente visto como excessivamente burocrático e com necessidade de atualização ou simplificação.

Ao concluir a investigação empreendida sobre o Projeto Gleba Legal, emerge uma tapeçaria complexa de interações e repercussões, intrinsecamente atadas às dinâmicas de regularização fundiária no contexto territorial específico dos municípios em estudo. A gênese e trajetória evolutiva do Projeto, ancoradas em fundamentos legislativos e institucionais representa uma ressonância de discussões institucionais dialógicas que servem de inspiração às demais políticas públicas, particularmente aquelas atinentes à interseção entre a atuação dos cartórios (que dependem sempre de base normativa para atuarem) e o desenvolvimento.

A influência recíproca entre o Projeto e as características territoriais dos municípios investigados amplia o entendimento sobre a maleabilidade da aplicação normativa aos variados contextos, reafirmando a discussão sobre o papel do território no desenvolvimento rural. Como dito, o espaço geográfico transcende a noção de um mero local ou um mero endereço, atuando, sim, como protagonista nas dinâmicas de desenvolvimento.

No que tange à atuação dos cartórios no ecossistema do Projeto Gleba Legal, as particularidades regionais emergem como determinantes das práticas institucionais, entrelaçando-se com a análise dos mecanismos de controle e titulação de terras anteriormente abordada. Esta constatação sublinha a interdependência entre as estruturas normativas e as práticas operacionais no campo da regularização fundiária.

A elucidação das finalidades buscadas pelos agentes aplicadores do Projeto, dos usuários e suas motivações intrínsecas para buscar a regularização imobiliária rural lança luzes sobre a demanda subjacente por tais políticas, enquanto, paralelamente, vincula-se às discussões antecedentes sobre os anseios e adversidades enfrentadas pelos pequenos proprietários rurais. Tal perspectiva realça a dialética entre as iniciativas de políticas públicas e as necessidades locais, enfatizando a interação entre estruturas político-legislativas e dinâmicas territoriais no espectro do desenvolvimento rural. Evidentemente, certas “barreiras” demandam ainda maiores considerações, como é o fortíssimo exemplo da política de fração mínima de parcelamento (FMP) rural. Como foi apontado e é aqui frisado, um simples

Decreto Federal foi utilizado para (dentro de tal ótica dialética) abrir exceções a FMP e não se pode deixar de cogitar a respeito da pertinência de se expandir ou reformular essa possibilidade em determinados contextos – o que poderia sem dúvidas ser adotado no bojo do Projeto Gleba Legal, caso a norma passe a adotar tal providência.

Em momento anterior defendemos (Faccenda, Leal, 2023) que a solução ideal para endereçar os erros contínuos de falta de organização e funcionalidade legislativas está na formulação de uma legislação integrada e lógica, abarcando os variados mecanismos atualmente dispersos em múltiplas normas, muitas das quais foram revogadas de forma explícita ou implícita, ou possuem sua eficácia comprometida devido à falta de conhecimento. A melhoria inicial na política de regularização fundiária frente aos variados dispositivos legais deveria envolver a harmonização dos processos. A emissão frequente de medidas provisórias por diferentes administrações a cada ano gera uma falta de confiança e coesão, afetando tanto os destinatários da lei quanto o mercado imobiliário em geral. Quanto ao direito civil e notarial, observa-se que as legislações recentes estão claramente em desacordo com o sistema estabelecido, e não se priorizou as abordagens extrajudiciais de resolução de conflitos, propostas recorrentemente pela doutrina.

A exploração científica do Projeto Gleba Legal, embora enraizada em um estudo empírico específico, transcende os limites geográficos e institucionais, oferecendo perspectivas profundas sobre as complexidades da regularização fundiária e seu entrelaçamento com as trajetórias de desenvolvimento rural. O Projeto Gleba Legal, com seu procedimento declaratório para a regularização de imóveis rurais, revoluciona as políticas de ordenamento territorial no Rio Grande do Sul. A simplicidade e a economia proporcionadas por essa abordagem democratizam o acesso à regularização, especialmente para os pequenos produtores rurais. Tal processo agilizado transcende a mera obtenção de documentos, fortalecendo a segurança jurídica como pilar para o desenvolvimento sustentável. Garantir aos agricultores a titularidade de suas terras os encoraja a investir e expandir suas práticas agrícolas com maior segurança e confiança.

A implementação do Projeto Gleba Legal estende seus benefícios além da mera obtenção de documentos, facilitando o acesso dos agricultores a créditos e programas de apoio governamentais. Tal acesso estimula investimentos em tecnologias agrícolas e práticas sustentáveis, elevando a produtividade e promovendo uma gestão responsável dos recursos naturais – chegando, um dos engenheiros entrevistados em

Ipê, a afirmar que foi o próprio Projeto Gleba Legal que levou desenvolvimento ao interior do Município. Embora não se possam limitar os benefícios à dinâmica que enriquece a economia rural local e alinha as atividades agrícolas com os princípios do desenvolvimento sustentável, inegável que são aspectos frequentemente buscados pelos atores finalísticos do Projeto. Ao validar e instrumentalizar perante a Lei as ocupações de terra que se prolongaram no tempo, o Projeto Gleba Legal reconhece a importância das práticas e tradições locais, prestigiando a estabilidade e a previsibilidade (o que, no Direito, frequentemente se chama de segurança jurídica). Tal integração no sistema legal formal protege o trabalho de gerações de agricultores e garante a continuidade de uma gestão sustentável da terra.

Não parece exagero referir que o Projeto Gleba Legal pode servir como modelo para outras normativas administrativas que busquem o desenvolvimento rural. Sua estrutura declaratória e extrajudicial demonstra um caminho viável para a regularização fundiária em territórios rurais, reduzindo custos e simplificando processos de modo a atender diretamente os proprietários locais. Destarte, ao superar as barreiras burocráticas tradicionais, o projeto estabelece uma estrutura de titularidade acessível e segura – por mais que, como verificado, deva ser acompanhado de qualificado fator antropológico de aplicabilidade. Entretanto, concomitantemente, a experiência na região de Dom Pedrito também demonstra a necessidade de uma apreciação conjunta do Projeto Gleba Legal com as perspectivas do georreferenciamento – o qual, em breve, será obrigatório para todas as propriedades rurais do país. Embora os procedimentos de Gleba Legal e de inserção de coordenadas georreferenciadas sejam diversos na teoria do direito notarial e registral, tal teoria não deve ser desenvolvida dissociada da verdadeira norma criada a partir da realidade efetiva do deslinde da política pública. Não se deve descartar a própria utilização de ferramentas já recorrentes na prática cartorial, a exemplo de eventual utilização da plataforma digital de registros públicos para envio direto do Tabelionato para o Registro de Imóveis da documentação elaborada, ou da plataforma e-notariado que já viabiliza formalização de escrituras por meio de aplicativo e é intensamente utilizada.

Paralelamente, observou-se ao longo da tese que a efetividade do Projeto Gleba Legal requer valorização do elemento humano, em um processo constante de diálogo entre os agentes do projeto e a comunidade. O sucesso da regularização fundiária depende também do entendimento, do interesse e da aceitação dos proprietários

locais quanto aos procedimentos necessários. Nos relatos dos tabeliães e registradores, emergem exemplos claros da importância desse elemento humano, onde o esclarecimento sobre as fases de georreferenciamento e as assinaturas exigidas dos confrontantes desempenham papel central na redução de conflitos e na efetivação do processo. Os dados coletados demonstram que a capacitação das equipes, para que possam elucidar detalhadamente cada etapa do processo, promove um ambiente de confiança e transparência, minimizando resistências e mitigando a natural desconfiança diante de manejos em divisas de propriedades rurais.

Portanto, o Projeto Gleba Legal emerge como uma manifestação concreta de como intervenções normativas e políticas públicas podem ser estrategicamente alinhadas para responder de maneira eficaz às demandas de desenvolvimento territorial sustentável. Através de sua implementação, é possível observar uma sinergia entre a regulação fundiária e os objetivos mais amplos de desenvolvimento socioeconômico, onde a regularização de terras é vista não apenas como um fim, mas como um meio vital para o fortalecimento da segurança jurídica e do desenvolvimento regional em regiões rurais.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **De camponeses a agricultores: Paradigmas do capitalismo agrário em questão.** 1990. 354 f. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1990.

ABRAMOVAY, R. O Capital Social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. **Economia Aplicada**. v.4, n° 2, abril/junho, 2000.

ALVES JÚNIOR, Ernani Oliveira. A inconstitucionalidade das alterações promovidas na Lei Geral de Emolumentos (Lei Federal 10.169/2000) pelo artigo 56 da Lei Federal 13.986/2020. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 90, p. 243-276, jan.-jun. 2021.

AMARAL, Márcia do. Por que a segurança jurídica proporcionada pelo registro imobiliário viabiliza o crescimento econômico de um país? **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 91, p. 223-248, jul.-dez. 2021.

AUGUSTO, Eduardo Agostinho Arruda. **Registro de imóveis, retificação de registro e georreferenciamento**: fundamento e prática. São Paulo: Saraiva, 2013.

BESLEY, Timothy. Property Rights and Investment Incentives: Theory and Evidence from Ghana. **Journal of Political Economy**, v. 103, n. 5, p. 903-937, 1995.

BITENCOURT, Caroline Müller. **Controle jurisdicional de políticas públicas**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2012.

BONAT, Débora. **Metodologia da pesquisa.** 3. ed. Curitiba: IESDE Brasil, 2009.

BUBLITZ, Juliana. O recomeço na mata: notas para uma história ambiental da colonização alemã no Rio Grande do Sul. **História Unisinos**, v. 12, n. 3, p. 207-218, set./dez. 2008.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BRASIL. Código de Processo Civil (2015). **Lei nº. 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em 03 abril de 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 02 de abril de 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). **Instrução Especial Nº 5, de 29 de julho de 2022.** Dispõe sobre os índices básicos cadastrais

e os parâmetros para o cálculo do módulo rural. Diário Oficial da União: seção 1, p. 51, 1º. Ago. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Provimento nº 149 de 30 de agosto de 2023.** Institui o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra). Brasília: Corregedoria Nacional de Justiça, 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília: Diário Oficial da União, 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Brasília: Diário Oficial da União, 2017.

BRASIL. **Lei nº 13.340, de 28 de setembro de 2016**. Autoriza a liquidação e a renegociação de dívidas de crédito rural; altera a Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001; e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2016.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília: Diário Oficial da União, 2015.

BRASIL. **Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014**. Dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária; concede remissão nos casos em que especifica; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 12.844, de 19 de julho de 2013, 9.782, de 26 de janeiro de 1999, 12.806, de 7 de maio de 2013, 12.429, de 20 de junho de 2011, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 8.918, de 14 de julho de 1994, 10.696, de 2 de julho de 2003; e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2014.

BRASIL. **Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011**. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. Brasília: Diário Oficial da União, 2011.

BRASIL. **Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009**. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2009.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2009.

BRASIL. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília: Diário Oficial da União, 2006.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília: Diário Oficial da União, 2002.

BRASIL. **Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001**. Altera dispositivos das Leis nos 4.947, de 6 de abril de 1966, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.739, de 5 de dezembro de 1979, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2001.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2001.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. [Revogada pela Lei nº 14.133, de 2021]. Brasília: Diário Oficial da União, 1993.

BRASIL. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993**. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília: Diário Oficial da União, 1993.

BRASIL. **Lei nº 8.560, de 29 de dezembro de 1992**. Regula a investigação de paternidade dos filhos havidos fora do casamento e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1992.

BRASIL. **Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1991.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1979.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1973.

BRASIL. **Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972**. Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1972.

BRASIL. **Decreto nº 62.504, de 8 de abril de 1968**. Regulamenta o artigo 65 da Lei nº 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. Brasília: Diário Oficial da União, 1968.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1964.

BRASIL. **Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962**. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Brasília: Diário Oficial da União, 1962.

BRASIL. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916**. Código Civil de 1916. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 1916. [Revogada pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil de 2002]. Brasília: Diário Oficial da União,

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Rio de Janeiro: Secretaria de Estado dos Negócios do Império, 1850.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta reduz para meio hectare a fração mínima de parcelamento de imóveis rurais**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2024. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/1036477-proposta-reduz-para-meio-hectare-a-fracao-minima-de-parcelamento-de-imoveis-rurais. Acesso em 23 de março de 2024.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Função social do notariado:** eficiência, confiança e imparcialidade. São Paulo: Saraiva, 2014.

CANOTILHO, J. J. Gomes *et al.* (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. Subsistemas comunidades e redes: articulando ideias e interesses na formulação de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 66, n. 3, p. 449-474, 2015.

CAPELA, Ana Cláudia N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. **BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 61, pp. 25-52, 2006.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica**. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

CARNEIRO, Andrea Flávia Tenório. **Cadastro imobiliário e registro de imóveis**. São Paulo: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Cadastro-imobiliario-e-registro-de-imoveis.PDF.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao estatuto da cidade**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTRO, César N.; BRANDÃO, Carlos A.; MONTEIRO NETO, Aristides. Desenvolvimento Regional Brasileiro: dilemas e perspectivas neste início de século XXI. In: CASTRO, César N.; BRANDÃO, Carlos A.; MONTEIRO NETO. (orgs.).

Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: Ipea, 2017, p. 429-470.

CUNHA, Márcio M. **60% dos imóveis de brasileiros estão irregulares, aponta ministério**. Brasília: ANOREG/BR, 2019. Disponível em https://www.anoreg.org.br/site/artigo-60-dos-imoveis-de-brasileiros-estao-irregulares-aponta-ministerio-por-marcio-m-cunha/#:~:text=agosto%20de%202019-,Artigo%20%E2%80%93%2060%25%20dos%20im%C3%B3veis%20de%20brasileiros%20est%C3%A3o%20irregulares%2C%20aponta,Cunha&text=30%20milh%C3%B5es%20dos%20im%C3%B3veis%20no,do%20Minist%C3%A9rio%20de%20Desenvolvimento%20Regional. Acesso em: 02 mar. 2024.

DEPONTI, Cidonea Machado. **Intervenção para o desenvolvimento rural: o caso da extensão rural pública do Rio Grande do Sul. 2010**. 274 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

DEPONTI, Cidonea Machado; FREITAS, Tanise Dias. A Ruralidade e o Urbano: reflexões teóricas para a compreensão do Desenvolvimento Regional. **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 7, n. 3, p. 341-357, 2020.

DIP, Ricardo. **Direito Administrativo registral**. São Paulo: Saraiva, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DOEGE, Fernando; ETGES, Virginia Elisabeta. A Diversificação na Agricultura Familiar: Contribuição dos egressos da Escola Família Agrícola de Santa Cruz do Sul (Efasc). **Ágora**, v. 23, n. 2, p. 88-108, 2021. Disponível em: DOI: https://doi.org/10.17058/agora.v23i2.16681

DONIZETTI, Elpídio. **Curso de Direito Processual Civil**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

DUFEU, Ivan; PERNIN, Jean-Louis; DJAMEN, Raoul; LECOINTRE-ERICKSON, Danielle. Territorial capital and place attachment: A psychological approach of rural out-migration. **Journal of Rural Studies**, 107, 103216, 2024. https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2024.103216. Disponível em https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0743016724000202, acesso em 02 de março de 2024.

DURAND-LASSERVE, Alain; SELOD, Harris. **The formalisation of urban land tenure in developing countries**. [s.l.], 14 apr. 2007. [paper]. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Alain_Durand-Lasserve/publication/228681073_Urban_Land_Markets/links/54db4c5a0cf261ce15cfc295/Urban-Land-Markets.pdf.

ELIAS, Denise. Relações Campo-Cidade, Reestruturação Urbana E Regional No Brasil. In: COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA, 12., 2012, Bogotá.

Anais [...]. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2012. Disponível em: https://www.ub.edu/geocrit/coloquio2012/actas/07-D-Elias.pdf. Acesso em: 09 fev. 2024.

ETGES, Virginia Elisabeta. Desenvolvimento regional sustentável: o território como paradigma. **Redes**, Santa Cruz do Sul-RS, v. 10, n. 3, p. 47-55, 2017. Disponível em: https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/11050.

ETGES, Virginia Elisabeta. Desenvolvimento Regional – a região importa? **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, [S. l.], v. 18, n. 1, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.54399/rbgdr.v18i1.6450 Acesso em: 27 fev. 2024.

FACCENDA, Guilherme Augusto; LEAL, Rogério Gesta. Análise Crítica Acerca do Programa Casa Verde e Amarela. **Revista Videre**, Dourados-MS, v. 15, n. 32, p. 87-101, jan.-abr. 2023. DOI: 10.30612/videre.v15i32.16462. Disponível em https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/videre/article/view/12835. Acesso em: 22 fev. 2024.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Abordagens teóricas no campo de política pública no Brasil e no exterior: do fato à complexidade. **Revista do Serviço Público, Brasília**, v. 69, edição especial Repensando o Estado Brasileiro, p. 53-84, dez. 2018.

FAVARETO, Arilson e LOTTA, Gabriela. A longa evolução das ideias sobre Estado, políticas públicas e territórios – para além das políticas e abordagens territorialmente cegas. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.24, 202229, 2022. DOI: https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202229

FAVARETO, Arilson; NAKAGAWA, Louise; KLEEB, Suzana; SEIFER, Paulo; PÓ, Marcos. Instituições políticas e conflitos distributivos na fronteira de expansão do agronegócio no Cerrado – retrato do desenvolvimento territorial no Matopiba. *In*: Freitas, Tanise Dias; Deponti, Cidonea Machado; Silveira, Rogério Leandro Lima da (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento regional:** atores e estratégias em regiões do Brasil. São Carlos: Pedro & João Editores, 2020.

FEIX, R. D.; LEUSIN JÚNIOR, S. **Painel do agronegócio no Rio Grande do Sul** — 2019. Porto Alegre: SEPLAG, Departamento de Economia e Estatística, 2019. Disponível em: https://estado.rs.gov.br/upload/arquivos/painel-do-agronegocio-no-rs-2019.pdf Acesso em: 22 fev. 2024.

FERRAIRA, Marcelo. **Romaria da Terra reúne mais de 4 mil pessoas em Ipê (RS), capital nacional da agroecologia**. Brasil de fato, 14 de fevereiro de 2024. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2024/02/14/romaria-da-terra-reune-mais-de-4-mil-pessoas-em-ipe-rs-capital-nacional-da-agroecologia. Acesso em 14 de fevereiro de 2024.

FERRARI, Carla Modina. **Usucapião em Condomínio.** 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

FINCATO, Denise Pires. **A pesquisa jurídica sem mistérios**: do projeto de pesquisa à banca. Porto Alegre: Notadez, 2008.

FLORES, MOACYR. **História do Rio Grande do Sul**. 10 ed. Porto Alegre: Martins Livreiro, 2019.

FREITAS, Juarez. **O direito fundamental à boa administração pública**. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

FRIEDRICH, G. do N.; MÜLLER, I.; MOREIRA JUNIOR, F. de J.; ANSUJ, A. P.; FABRIS, J. P. Análise de agrupamento para a identificação e caracterização das propriedades fumageiras de paraíso do sul. **Ciência e Natura**, v. 42, p. e21, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.5902/2179460X40493 . Acesso em: 23 abr. 2024.

GHEBRU, Hosaena; GIRMACHEW, Fikirte. **Insegurança da posse percebida na era da transformação rural: Análise desagregada por gênero de Moçambique**. Discussion Paper 01799, International Food Policy Research Institute (IFPRI), Janeiro 2019.

HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: Por uma implementação espontânea, integral e igualitária**. 2014. 614f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014. Disponível em: https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/35104

HADDAD, P. R. Regiões, regionalismo e desequilíbrios espaciais de desenvolvimento: algumas reflexões. **Indicadores Econômicos FEE**, v.21, n.2, 255-270, 1993.

HAMMES, Elia Denise. **Norma e território: a implementação da política pública nacional do microempreendedor individual na escala local**. 2018. 268f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2018.

HARVEY, David. **Rebel Cities**: from the right to the city to the urban revolution. Londres: Verso, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Agropecuário 2017** - Rio Grande do Sul, 2019. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/pesquisa/24/27745. Acesso em 06 abr. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA. **Nota Técnica Nº 360/2021/GABT-1/GABT/GAB/P/SEDE/INCRA.** Assunto: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n° 769 de 10 fev. 21. 2021. Disponível em: < https://static.poder360.com.br/2021/02/incra-documento-STF-.pdf>. Acesso: 02 dez. 2023.

JACOMINO, Sério**.** Registro e Cadastro: uma interconexão necessária. **Coleção IRIB em Debate**, 2000. Disponível em https://spcm.com.br/dmkt/catanduva/Registro-e-cadastro-Interconexao-necessaria_Sergio-Jacomino.pdf.

JÚNIOR, Janary. **Proposta reduz para meio hectare a fração mínima de parcelamento de imóveis rurais:** atualmente, essa área varia entre dois e cinco

hectares**.** Brasília: Câmara dos Deputados/Agência Câmara de Notícias, 2024. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/1036477-proposta-reduz-para-meio-hectare-a-fracao-minima-de-parcelamento-de-imoveis-rurais. Acesso em: 23 mar. 2024.

KIELING, Rejane Inês. **(Re) Significados do Rural: Estudo da Memória dos Agricultores sobre o Processo de Modernização da Agricultura na Comunidade Rural de Linha Acre Cândido Godói-RS**. 2018. Tese Doutorado em Desenvolvimento Regional. Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2018.

LAGO, Ivan Jacopetti do. **História do Registro de Imóveis**. Vol I. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2020.

LAMANAUSKAS, Milton Fernando. A pedra angular da atividade notarial e registral. In: DEL GUERCIO NETO, Arthur *et al.* **O direito notarial e registral em artigos**. 2ª tiragem. Soa Paulo: YK Editora, 2016. P. 165.

LEAL, Rogério Gesta. **Patologias corruptivas nas relações entre estado, administração pública e sociedade:** causas, consequências e tratamentos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2011.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 26ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2022.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. *In:* LOTTA, Gabriela. (org). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasil: Enap, 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%Adticas%20P%C3%Bablicas%20no%20Brasil.pdf.

MARCATO, Antonio Carlos. **Procedimentos Especiais**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

MIRANDA, Caleb Matheus Ribeiro de; GIMENEZ, Fernanda do Valle; SIQUEIRA, Graciano Pinheiro de; SILVA, Marcos Claro da; RIBEIRO, Moacyr Petrocelli de Ávila; KÜMPEL, Vitor Frederico (Coords.). **Breves Comentários à Lei nº 14.382/2022: conversão da medida provisória nº 1.085/2021**. São Paulo: YK Editora, 2022.

MUÑOZ, Jaime Rodriguez-Arana. **Direito fundamental à boa administração pública**. Trad. Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

MUTTI, Rodrigo Varini; KESSLER, Ariela. **O patrimônio rural em afetação na Lei 13.986/2020**. Revista de Direito Imobiliário, São Paulo, v. 90, p. 301-326, jan.-jun. 2021.

NAKATANI, Paulo; FALEIROS, Rogério Naques; VARGAS, Neide César. Histórico e os limites da reforma agrária na contemporaneidade brasileira. **Serv. Soc. Soc**., n. 110, p. 213-240, abr./jun. 2012. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000200002

NASCIMENTO, Fábio Schwab do; BESKOW, Paulo Roberto. Comercialização e organização dos produtores agroecológicos no Rio Grande do Sul. **Redes (St. Cruz Sul, Online)**, v. 20, n. 2, p. 261-282, maio/ago., 2015. Disponível em: https://doi.org/10.17058/redes.v20i2.2432

NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma Administrativa e Burocracia: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2012.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **Modo de produção capitalista, agricultura e reforma agrária**. São Paulo: FFLCH/Labur Edições, 2007.

OLIVEIRA, Daniela. Inovação e transição agroecológica em Ipê e Antônio Prado/RS. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 28, n. 2, p. 339-363, jun. 2020.

OLIVEIRA, Marcelo Salaroli de. **Publicidade Registral Imobiliária**. São Paulo: Saraiva, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA (FAO). **Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional**. [S.l.], [s.d.]. Disponível em: https://www.gov.br/mda/pt-br/acervo-nucleo-de-estudos-agrarios/nead-outras-publicacoes-1/3-diretrizes-voluntarias-sobre-a-governanca-responsavel-da-terra-dos-recursos-pesqueiros-e-florestais-no-contexto-da-seguranca-alimentar-nacional.pdf. Acesso em: 04 abr. 2024.

PEROZZI, Silvio. Istituzioni di Diritto Romano, Vol. I Introduzione – **Diritto delle persone, le cose e i diritti sulle cose – il possesso**. Firenze: G. Barbera Editore, 1906. Disponível em https://archive.org/details/IstituzioniDiDirittoRomano/ . Acesso em 9 de janeiro de 2020.

PISTÓRIO, Bianca Vasquez; GARVEY, Brian. A Reforma Agrária: Um Caminho Para A Terra De Trabalho. **Revista Direitos, Trabalho e Política Social,** [S. l.], v. 8, n. 14, p. 216–241, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.56267/rdtps.v8i14.13228

PLOEG, J.D. Van Der, VENTURA, Faminia *et.al.* Rural development: some tentative conclusions. **Rivista di Economia Agraria**. Anno LXV, n.2, giugno 2010. A comparative analysis of rural development processes in China, Brazil and the European Union, 378 p. 319-336.

PLOEG, J.D. Van Der, RENTING, H., BRUNORI, G., KNICKEL, K., MANNION, J., MARSDEN, T., DE ROEST, K., SEVILLA-GUZMÁN, E., VENTURA, F. Rural Development: From Practices and Policies towards Theory. **Sociologia Ruralis**, 40, p. 391-408, 2000.

POSSAMAI, Paulo César. O processo de construção da identidade ítalo-sul-rio-grandense (1875-1918). **História Unisinos**, v. 11, n. 1, p. 49-57, jan./abr. 2007.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

RAMBO, Anelise G.; FILIPPI, Eduardo E. A análise escalar nos estudos das dinâmicas territoriais: considerações a partir de experiências de desenvolvimento rural no Rio Grande do Sul. **GEOUSP – Espaço e Tempo (Online)**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 269-287, 2014. DOI: https://doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geousp.2014.84533

REYDON, B., COSTA, A. O custo da regularização das propriedades rurais brasileiras uma estimativa. **Revista de Política Agrícola**, Local de publicação (editar no plugin de tradução o arquivo da citação ABNT), 19, Jun. 2015. Disponível em: <https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/354/300>

RIBEIRO, Moacyr Petrocelli de Ávila. A matrícula: paradigmas para o sistema de registro eletrônico de imóveis. **Revista de Direito Imobiliário (RDI)**, São Paulo, vol. 86, p. 215-262, 2019.

RIO GRANDE DO SUL. Corregedoria-Geral da Justiça - CGJ. **Projeto Gleba Legal.** Porto Alegre: 12 abr. 2005. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/export/poder_judiciario/tribunal_de_justica/corregedoria_geral_da_justica/projetos/projetos/doc/projeto_gleba_legal.pdf. Acesso em: 06 ago. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Corregedoria Geral da Justiça - CGJ. **Consolidação Normativa Notarial e Registral**. Instituída pelo Provimento nº. 1/2020-CGJ. Porto Alegre: SEADMIN/CGJ – Núcleo de Documentação, 2020. Disponível em: https://www.colegioregistralrs.org.br/wp-content/uploads/2020/01/CNNR.pdf.pdf. Acesso em 03 abril de 2024

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Décima Nona Câmara Cível. **Apelação Cível nº. 70062672092**. REGISTROS PÚBLICOS. DÚVIDA. PROJETO GLEBA LEGAL. REGISTRO DE GLEBA COM EXTENSÃO INFERIOR À FRAÇÃO MÍNIMA PARA PARCELAMENTO. IMPOSSIBILIDADE. Décima Nona Câmara Cível. Relator: Eduardo João Lima Costa, Julgado em: 05-02-2015. Porto Alegre: TJRS, 2015. Disponível em: https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/decisoes/acordaos?numeroProcesso=70062672092&codComarca=700&perfil=0. Acesso em: 06 ago. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul - TJRS. Apelação Cível, Nº 70062672092., Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo João Lima Costa, Julgado em: 05-02-2015.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Jurisprudência**. s.d. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/novo/buscas-solr/?aba=jurisprudencia&q=&conteudo_busca=ementa_completa.

Acesso em: 04 abr. 2024.

ROLNIK, Raquel. **A guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

SALEILLES, Raymond. **Étude sur les eléments constitutifs de la possession**. Dijon: Imprimerie Darantiere, 1894. Disponível em https://data.bnf.fr/fr/12314458/raymond_saleilles/. Acesso em 9 de janeiro de 2020.

SANTOS, Luís Antônio dos. **Seleção de Áreas Prioritárias para Regularização Fundiária no Estado da Bahia**. 2016. 42 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Ciências Humanas, Departamento de Geografia, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**. 4. ed. 2. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

Santos, Milton. **O retorno do territorio**. In: OSAL: Observatorio Social de América Latina. Ano 6 no. 16 (jun 2005). Buenos Aires: CLACSO, 2005. Disponível em: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal16/D16Santos.pdf

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SCHAEFFER, Stefany Martha; PADILHA, Ana Cláudia Machado; SECCHI, Morgana. A estratégia de diversificação rural e o acesso aos capitais: um estudo de caso no interior do Rio Grande do Sul. **Extensão Rural**, v. 30, p. e65402, 2023. DOI: 10.5902/2318179665402. Disponível em: https://periodicos.ufsm.br/extensaorural/article/view/65402. Acesso em: 26 fev. 2024.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Fomento: administração pública, direitos fundamentais e desenvolvimento**. Curitiba: Íthala, 2019

SCHNEIDER, Sérgio. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 3 (119), p. 511-531, julho-setembro, 2010.

SCHNEIDER, Sérgio. Trends and matters in rural development studies in Brazil. In: CONGRESS OF THE EUROPEAN SOCIETY FOR RURAL SOCIOLOGY, 22., Wageningen, 2007. **Anais** [...]. Wageningen, the Netherlands, 2007. Disponível em: https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=f98ca81aa41fe098546a5001d99d233efcfe840c

SCHNEIDER, Sergio; PERONDI, Miguel Angelo. Bases teóricas da abordagem de diversificação dos meios de vida. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 6, n. 11, p. 111-142, jul./dez. 2008.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3,

n. 56, p. 119-149, set./dez. 2018. p. 134. Disponível em: https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688. Acesso em: 23 mar. 2020.

SERRA, Monete Hipólito; SERRA, Márcio Guerra; CASSETTARI, Christiano (Coord.). **Registro de Imóveis**. 5. ed. Indaiatuba: Editora Foco, 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da; SOUZA, Mariana Barbosa de. **Norma e território: contribuições multidisciplinares**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2017.

SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da e HAMMES, Elia Denise. Norma e Território: Políticas Públicas Nacionais e a sua Diversa Implementação nos(s) Território(s). *In*: SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da; DEPONTI, Cidonea Machado; MANRIQUEZ, Marcel Thezá e KIMENEZ, Daniella Gac [Orgs.] **Atores, territórios e dinâmicas regionais de desenvolvimento:** diálogos Brasil - Chile. São Carlos: Pedro & João Editores, 2023. Disponível em: https://pedroejoaoeditores.com.br/2022/wp-content/uploads/2023/10/EBOOK_Atores-territorios-e-dinamicas-regionais-de-desenvolvimento.pdf.

SOTO, Hernando de. **The mystery of capital:** why capitalism triumphs in the West and fails everywhere eles. New York: Basic Books, 2000.

SOUZA, Mariana Barbosa de. **Norma e território: o processo de normatização dos condomínios horizontais fechados no litoral norte**. 2019. 303f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2019.

TALASKA, Alcione. **O espaço agrário brasileiro na perspectiva conceitual: dos aspectos legais às implicações territoriais**. 2015. 338f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2015.

TALASKA, Alcione; ETGES, Virgínia E. Georreferenciamento, Sistema de Gestão Fundiária e Acervo Digital do INCRA: Ferramentas para o planejamento e governança do território rural no Brasil. **Ar@cne (Barcelona)**, v. 197, p. 1-21, 2015. Disponível em https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-430.htm. Acesso em 22 de fevereiro de 2024.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil**: Direito das coisas v.4. 11 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. P. 238.

XIMENES, Julia Maurmann. A tensão entre juridicização e judicialização do direito à Educação Superior. **Prisma Jurídico**, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 125-152, jan./jun. 2016.

XIMENES, Julia Maurmann. **Direito e Políticas Públicas**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2021.

WESTIN, Ricardo. **Há 170 anos, Lei de Terras oficializou opção do Brasil pelos latifúndios.** Seção Arquivo S./ Portal Senado Notícias. Brasília: Agência Senado/Arquivo Senado, 2020. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/ha-170-anos-lei-de-terras-desprezou-camponeses-e-oficializou-apoio-do-brasil-aos-latifundios Acesso em: 09 fev. 2024.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS

Modelo de Entrevista Semiestruturada – Projeto Gleba Legal

Nome do Participante:
Cargo/Função na Equipe de Engenharia:
Tempo de Experiência na Atuação com o Projeto Gleba Legal:

Parte 1: Exploração das vantagens do Projeto Gleba Legal

Quais, na sua opinião, são as principais vantagens e desvantagens do Projeto Gleba Legal em comparação com outros métodos de regularização fundiária?

_____

Como as equipes de engenharia têm se utilizado da implementação do Projeto Gleba Legal em termos de eficiência, redução de custos ou otimização de processos?

_____

Existem outros profissionais que atuaram de maneira significativa?

_____

Você identifica algum impacto positivo nas comunidades locais decorrente da utilização do Projeto Gleba Legal? Se sim, quais são esses impactos?

_____

Você identifica algum impacto negativo? Se sim, quais?

_____

Parte 2: Características Territoriais e Implementação do Projeto

Como as características territoriais, como topografia, geografia e distribuição de propriedades, afetam a implementação do Projeto Gleba Legal na sua experiência prática?

_____

Quais são os desafios mais comuns enfrentados pelas equipes de engenharia ao lidar com características territoriais específicas durante a aplicação do Gleba Legal?

_____

Você acredita que a flexibilidade do Projeto Gleba Legal permite uma adaptação eficiente às particularidades de diferentes regiões? Por quê?

_____

Quais os principais resultados experimentados a partir do uso do Projeto Gleba Legal?

_____

Parte 3: Motivações dos Clientes para Utilizar o Projeto Gleba Legal

Com base em sua experiência, quais são as razões mais frequentes pelas quais os clientes buscam utilizar o Projeto Gleba Legal em vez de métodos tradicionais de regularização fundiária?

_____

Os clientes expressam alguma expectativa específica em relação aos resultados ao optarem pelo Projeto Gleba Legal? Se sim, quais são essas expectativas?

_____

Quais tipos de relações entre si ou com a comunidade que foram identificadas na aplicação do Projeto?

_____

Considerações Finais:

Existe alguma expectativa futura em relação ao Projeto?

_____

Há algo mais que você gostaria de compartilhar em relação à sua experiência com o Projeto Gleba Legal ou que não foi abordado na entrevista?

_____

Entrevista Semiestruturada de Percepções dos Tabelionatos de Notas e Registros de Imóveis

Cargo/Função no Tabelionato/Registro:
Tempo de Experiência na Atuação com o Projeto Gleba Legal:

Qual é a frequência de atendimentos relacionados ao Projeto Gleba Legal em seu tabelionato?

_____

Com que frequência os usuários procuram diretamente os cartórios para a divisão dos imóveis? É mais ou menos comum o encaminhamento de serviço diretamente ou por meio de equipes de engenharia?

_____

Como o Projeto Gleba Legal impactou os procedimentos e protocolos internos do tabelionato em comparação com outras atividades cartorárias?

_____

Você identifica algum impacto positivo ou desafio específico na equipe do tabelionato relacionado à implementação do Projeto Gleba Legal?

_____

E em relação aos proprietários, ou entre eles e a comunidade?

_____

Na sua opinião, quais são as principais vantagens do Projeto Gleba Legal para os tabelionatos de notas em comparação com outros processos de registro imobiliário?

_____

Quais desafios ou obstáculos têm sido enfrentados pelos tabelionatos de notas na execução dos procedimentos relacionados ao Gleba Legal?

_____

Em sua experiência, como as características específicas dos imóveis rurais afetam a eficiência e a eficácia do processo de regularização fundiária no contexto do Projeto Gleba Legal?

_____

Quais são as razões mais comuns pelas quais os clientes buscam utilizar o Projeto Gleba Legal em seu tabelionato em vez de outros métodos de regularização fundiária?

_____

Os clientes expressam expectativas específicas em relação aos serviços fornecidos pelo tabelionato no âmbito do Projeto Gleba Legal? Se sim, quais são essas expectativas?

_____

Há algo mais que você gostaria de compartilhar em relação à sua experiência com o Projeto Gleba Legal ou que não foi abordado nas perguntas anteriores?

_____

APÊNDICE B - LISTA DOS PROFISSIONAIS ENTREVISTADOS

Entrevistado	Cargo/Função	Tempo de Experiência	Data da entrevista
Dra. Mireila Mença Rabenhorst	Tabeliã Substituta no Tabelionato de Notas de Dom Pedrito	6 anos (2 em Santana do Livramento, 4 em Dom Pedrito)	17/02/2024
Dr. Eduardo Zachia Alan	Tabelião de notas em Paraíso do Sul/RS	6 anos em comarcas diversas, 8 meses em Paraíso do Sul	14/02/2024
Dr. Marco Antônio Uberti Gonçalves	Oficial Registrador de Imóveis de Antônio Prado (Ipê/RS)	Desde a criação do projeto, 1995	03/03/2024
Dr. Laerson Silveira e Silva	Oficial Registrador de Imóveis de Agudo/RS (Paraíso do Sul/RS)	Desde 2008, inicialmente sem Glebas Legais	19/03/2024
Dr. Christian Cassol Richter	Oficial Registrador de Imóveis de Dom Pedrito	Desde a criação, 2005	10/04/2024
Vilmar Tafernaberri Jr.	Engenheiro agrimensor em Paraíso do Sul/RS	Cerca de 15 anos	29/04/2024
Marcelo Ivan Mentges	Engenheiro Agrônomo especializado em georreferenciamento, Paraíso do Sul/RS	3 anos com escritório próprio	29/04/2024
Marcos Capuano Irigaray	Engenheiro agrônomo em Dom Pedrito/RS	9 anos	06/05/2025
Matheus Marin	Engenheiro civil especializado em georreferenciamento, Ipê/RS	Desde 2007	20/05/2024
Diego Zulian	Engenheiro agrônomo em Ipê/RS	10 anos	20/05/2024
Luciano Bastos Franco	Engenheiro agrônomo em Dom Pedrito/RS, especialista em georreferenciamento pela UNISINOS	Desde 2003, com regularização no INCRA desde 2009	28/05/2024