UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS-UNIMONTES

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIAL-PPGDS

JOÃO LUCAS GOMES OLIVEIRA

A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE RURAL NO BRASIL: HISTÓRICO E ATUALIDADES.

Montes Claros-MG

Abril de 2020.

JOÃO LUCAS GOMES OLIVEIRA

A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE RURAL NO BRASIL: HISTÓRICO E ATUALIDADES.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Social-PPGDS da Universidade Estadual de Montes Claros-UNIMONTES como requisito para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Social.

Orientador: Dr. Rômulo Soares Barbosa.

Montes Claros-MG

Abril de 2020.

Oliveira, João Lucas Gomes.

O48f A função socioambiental da propriedade rural no Brasil [manuscrito] : histórico e atualidades / João Lucas Gomes Oliveira. – Montes Claros, 2020.

148 f. : il.

Bibliografia: f. 105-113.

Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social/PPGDS, 2020.

Orientador: Prof. Dr. Rômulo Soares Barbosa.

1. Propriedade – Função social. 2. Propriedade rural – Função social. 3. Função socioambiental da propriedade rural. I. Barbosa, Rômulo Soares. II. Universidade Estadual de Montes Claros. III. Título. IV. Título: Histórico e atualidades.

Catalogação: Biblioteca Central Professor Antônio Jorge

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS-UNIMONTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIAL-PPGDS

Dissertação de Mestrado intitulada A Função Socioambiental da Propriedade Rural no Brasil: Histórico e Atualidades, de autoria do mestrando João Lucas Gomes Oliveira apreciada pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

Orientador: Dr. Rômulo Soares Barbosa.

Membros da Banca:

_____

Dr. Rômulo Soares Barbosa (PPGDS/UNIMONTES)

_____

Dr. Clóvis Zimmermann (PPGCS/UFBA)

_____

Dra. Andréa Maria Narciso Rocha de Paula (PPGDS/UNIMONTES)

Montes Claros-MG

Abril de 2020.

"Num regime de terras livres, o trabalho tinha que ser cativo; num regime de trabalho livre, a terra tinha que ser cativa". (José de Souza Martins).

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar e sempre quero agradecer a Deus por mais essa conquista em minha vida, nele depositei minhas forças, sonhos e angústias, a oração e a força de Deus sempre estiveram comigo nessa caminhada.

Quero agradecer aos meus pais Gilberto e Socorro pela confiança que sempre depositaram nos meus estudos e, pela constante motivação na busca pelo conhecimento. Agradeço às minhas irmãs pelo carinho que sempre me direcionaram, agradeço aos meus sobrinhos, amigos e demais familiares.

Agradeço à minha namorada Patrícia por ser a primeira e principal incentivadora desse projeto, o apoio e amor dela sempre me fortaleceram na busca dessa conquista, a ela todo o meu amor e gratidão.

Agradeço ao meu orientador Dr. Rômulo Soares Barbosa pelas valiosas orientações no mestrado, contribuindo muito para o desenvolvimento de minha pesquisa.

Agradeço aos colegas de turma, em especial Gislene, Lucas, Greici, Nadinne, Thaís, Guilherme Nobre, Martinha, aos colegas de disciplina do doutorado Gustavo, Sheila, Fábio Antunes, Fábio Silva, Gilberto.

Agradeço aos Professores do PPGDS, em especial aos Professores Rômulo Barbosa Andrea Narciso, Luci Helena, Daniel Coelho, Felisa Anaya, Mônica Amorim, Ana Thé, Joba e Giancarlo.

Agradeço aos servidores do PPGDS Wanessa, Ana Flávia, Sara e Adnei.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior-CAPES pelo financiamento da pesquisa, em tempos de cólera política a primeira vítima é a ciência.

RESUMO

O trabalho em tela objetiva compreender a função socioambiental da propriedade rural no Brasil, analisando sua importância, forma e atualidades, abordando os conceitos de propriedade, função social da propriedade, função social da propriedade rural e função socioambiental da propriedade rural. Os procedimentos metodológicos do trabalho foram: pesquisa bibliográfica e pesquisa documental. A pesquisa bibliográfica norteou as conceituações e alocações dos temas dentro da pesquisa, a pesquisa documental deu-se em análises de documentos e proposições legislativas. A abordagem andou por trilhos críticos, analisando a propriedade que outrora fora um direito ilimitado e perpétuo, até o advento da propriedade dotada de uma função social e após, uma função socioambiental. A função social da propriedade rural surge da imposição de restrições de natureza ambiental ao proprietário no exercício do direito de propriedade, as funções social e socioambiental da propriedade rural guardam considerável proximidade, embora sejam diferentes em alguns aspectos. A propriedade no Brasil passou por transformações ao longo do processo histórico legislativo, o mesmo ocorreu com a função social da propriedade e posteriormente surge a função socioambiental da propriedade rural, vários atores contribuíram ao debate sobre a dessacralização da propriedade no Brasil. Assim como a propriedade rural está ligada à estrutura agrária brasileira, o mesmo ocorre com a função social e socioambiental da propriedade rural, desse fato vários problemas sociais surgem, como é o caso da concentração fundiária e falta de políticas efetivas de reforma agrária. Os resultados da pesquisa indicam que a função socioambiental da propriedade rural é palco de interesses divergentes e reacionários, havendo forte movimento legislativo e governamental com o intuito de relativizá-la ou suprimi-la.

Palavras-Chave: Propriedade; Função Social da Propriedade; Função Social da Propriedade Rural; Função Socioambiental da Propriedade Rural.

ABSTRACT

The present work aims to understand the socio-environmental function of rural property in Brazil, analyzing its importance, shape and current events, addressing the concepts of property, social function of property, social function of rural property and socio-environmental function of rural property. The methodological procedures of the work were: bibliographic research and documentary research. The bibliographical research guided the conceptualizations and allocations of the themes within the research, the documentary research took place in the analysis of documents and legislative proposals. The approach followed critical paths, analyzing the property that was once an unlimited and perpetual right, until the advent of property with a social function and then, a socio-environmental function. The social function of the rural property arises from the imposition of restrictions of an environmental nature on the owner in the exercise of the right of ownership, the social and socio-environmental functions of the rural property keep considerable proximity, although they are different in some aspects. Property in Brazil has undergone transformations throughout the historical legislative process, the same has happened with the social function of property and later the socio-environmental function of rural property arises, several actors have contributed to the debate on the desecration of property in Brazil. Just as rural property is linked to the Brazilian agrarian structure, the same is true of the social and socio-environmental function of rural property, from this fact several social problems arise, as is the case of land concentration and lack of effective agrarian reform policies. The results of the research indicate that the socio-environmental function of rural property is the scene of divergent and reactionary interests, with a strong legislative and governmental movement in order to relativize or suppress it.

Keywords: Property; Social Function of Property; Social Function of Rural Property; Social and Environmental Function of Rural Property.

QUADROS, TABELAS E GRÁFICOS.

Quadro 01: Histórico Constitucional e a Função Social da Propriedade..... 29

Tabela 01: Concentração Fundiária: Índice de Gini 1920-1980 48

Tabela 02: Brasil – Mudanças da Estrutura Fundiária por Classe de Área – 1998-2014 49

Tabela 03: Número de Desapropriações de Terras no Brasil – 1993 – 2002.....58

SIGLAS E ABREVIATURAS

CAR – Cadastro Ambiental Rural

CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e o Caribe.

CC/2002 – Código Civil Brasileiro de 2002.

CMA – Comissão de Meio Ambiente do Senado.

CPT – Comissão Pastoral da Terra.

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente.

CNA – Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil.

CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura.

CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil.

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho.

CF/1988 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

FPA – Frente Parlamentar da Agropecuária.

GEE – Grau de Eficiência de Exploração.

GUT – Grau de Utilização da Terra.

IBDU – Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico.

IDS – Instituto de Democracia e Sustentabilidade.

IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.

IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil.

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

MP – Medida Provisória.

MPF – Ministério Público Federal.

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra.

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil.

ONG – Organização não Governamental.

PCB – Partido Comunista Brasileiro.

PNPCT – Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

PEC – Proposta de Emenda à Constituição.

PL – Projeto de Lei.

TAUS- Termo de Autorização de Uso Sustentável.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....11

CAP. I – Sobre o Direito de Propriedade no Brasil.....15

1.1 Conceito de Propriedade 15

1.2 Propriedade e Direito de Propriedade no Brasil 20

1.3 Função Social da Propriedade: Histórico, Conceito, Contextualização E Função Social Da Propriedade Rural. 30

1.4 Função Socioambiental Da Propriedade Rural. 38

CAP. II. A Estrutura Agrária e suas Relações com a Função Socioambiental da Propriedade Rural.....46

2.1. A Estrutura Agrária Brasileira e a Função Socioambiental da Propriedade Rural.....46

2.2 Os Índices de Produtividade da Propriedade: Grau de Utilização da Terra (GUT) e Grau de Eficiência de Exploração (GEE).....52

2.3 Desapropriação de Propriedade Rural por Descumprimento das Funções Social e Socioambiental.....54

2.4 Atores do Processo de Transformação da Visão de Propriedade.....64

CAP. III Conformação, Atualidades e Riscos para a Função Socioambiental da Propriedade Rural.....72

3.1 Atual Conformação da Função Socioambiental da Propriedade Rural no Brasil.....72

3.2 Riscos e Ameaças à Função Socioambiental da Propriedade Rural no Brasil.....74

3.2.1. A Proposta de Emenda à Constituição nº 80/2019.....76

3.3 Propostas Legislativas que Impactam/Relativizam a Função Socioambiental da Propriedade Rural.....82

3.3.1. O Projeto de Lei nº 551/2019.....82

3.3.2. O Projeto de Lei nº 1.551/2019.....85

3.3.3. O Projeto de Lei nº 2.963/2019.....89

3.4 As ameaças ao Decreto 6.040/2007 e os Riscos de Retrocesso de Direitos aos Povos e Comunidades Tradicionais.....91

3.5 A Medida Provisória 910/2019.....95

CONSIDERAÇÕES FINAIS 101

REFERÊNCIAS 105

ANEXOS 11 4

INTRODUÇÃO

A propriedade nos primórdios das civilizações teve sua origem ligada aos grupos, povos ou clãs, ela recaía a princípio sobre os utensílios móveis pertencentes à coletividade, com o desenvolvimento das civilizações começou a ser considerada a propriedade imóvel. A propriedade com o progresso temporal adquiriu novas formas, novas relações também surgiram com o andar do tempo, uma importante mudança foi a transformação da propriedade considerada um bem coletivo para um bem individualizado e comercializável, ou seja, uma típica mercadoria.

A propriedade ao ser prevista como uma espécie de direito nas primeiras legislações que se tem registro teve a marca de uma propriedade sagrada, absoluta e era em verdade uma extensão dos atos do proprietário, não havia regramento de limitação do direito de propriedade, ela ainda servia como critério aferidor de classe ou status social, paulatinamente essa situação foi mudando, mesmo que lentamente. A Igreja Católica ao adotar uma doutrina de inclinação social teve papel importante na crítica à propriedade sacralizada, aos poucos a propriedade passou a ser uma função social, bom ressaltar que no princípio ainda não havia a teorização sobre a propriedade enquanto função social, o que existia era uma preocupação social sobre ela.

O tema central da pesquisa é a função socioambiental da propriedade rural no Brasil, porém sua compreensão requer o entendimento primeiramente da noção de propriedade e função social da propriedade, dessa forma o trabalho trilhará por essas etapas conceituais até chegar ao cerne da discussão que é a importância da função socioambiental da propriedade rural no Brasil e suas relações históricas e as possibilidades às quais está sujeita.

A propriedade no Estado de matriz liberal burguesa possui em regra a marca da sacralização, um direito com poucas limitações, nos Estados sociais de Direito ela é colocada como uma função social, voltada ao atendimento dos interesses coletivos. A diferenciação aqui feita entre Estado liberal burguês e Estado Social de Direito não congelam as análises de propriedades, o exemplo é variável, nem sempre o Estado pode ser visto como ente que reflete a natureza da propriedade.

A função social da propriedade rural pode ser sinteticamente resumida como a obrigação de caráter social e voltada ao atendimento de satisfações coletivas impostas ao

proprietário no exercício do direito de propriedade. O princípio da função socioambiental da propriedade rural possui elevada importância para a sociedade contemporânea no que concerne à preservação ambiental. O princípio da função social da propriedade caracteriza-se pela imposição de ações de alcance social ao proprietário no exercício do direito de propriedade, princípio por sua vez são mandamentos abstratos de interpretação e integração legislativa, o princípio serve como norte ao intérprete da norma legal, porém existe independente da norma, porque existem os princípios implícitos na ordem legal. O princípio da função socioambiental da propriedade rural segue a mesma linha conceitual, mas provido de elementos socioambientais.

A propriedade rural atenderá suas funções social e socioambiental quando cumprir os requisitos estabelecidos por lei, respeitando o meio ambiente e as relações humanas desenvolvidas na propriedade. A análise da função social da propriedade na sua vertente ambiental requer uma discussão em linhas críticas sobre os institutos a ela relacionados, colocando os direitos civis numa espécie de harmonização com os direitos coletivos, dentre estes o direito ao meio ambiente. Diante desse contexto faz-se necessário abordar a função socioambiental da propriedade rural no seu formato sociojurídico, questionando a pretensa volta da sacralização do direito de propriedade que outrora vigorou no Brasil.

Assim, busca-se discutir a função socioambiental da propriedade de forma crítica, relacionando-a à estrutura agrária brasileira e às relações sociais, estudando ainda o atual estado da função socioambiental da propriedade e os riscos a que ela está sujeita, contextualizando de que forma essas relações ocorrem.

O estudo da função socioambiental da propriedade imóvel rural e suas relações estão relacionados a fatores de ordem sociojurídicas e ambientais. Os motivos da pesquisa estão ainda atrelados à amplitude dos elementos bases da pesquisa, quais sejam: meio ambiente, função social da propriedade rural, função socioambiental da propriedade rural, preservação socioambiental, estrutura agrária brasileira, relações sociais travadas no seio da propriedade e, também as ameaças e riscos atuais que estão submetidas às funções social e ambiental da propriedade rural.

O trabalho aborda a função socioambiental da propriedade rural no Brasil contemporâneo a partir dos contextos sociopolítico e ambiental, examinando a relação entre a

estrutura agrária brasileira e a função socioambiental da propriedade rural, contextualizando a pretensa ressacralização do direito de propriedade frente à sua função socioambiental e os riscos e ameaças atuais que vem sofrendo a função socioambiental da propriedade rural, haja vista existirem atualmente vários projetos de lei e propostas de emendas à Constituição que visam relativizar os elementos de caráter social impostos à propriedade rural.

O trabalho analisa a função socioambiental da propriedade rural no Brasil de forma a mostrar a atual feição do direito de propriedade e sua relação com as temáticas ambientais, sociais, econômicas e políticas, tecendo críticas também à ideologia imposta atualmente nesse contexto socioambiental. Pauta-se a pesquisa pela via bibliográfica, documental e análise de proposições legislativas.

O Brasil quando ainda era colônia do Reino de Portugal seguia as legislações portuguesas, com a independência do Brasil a legislação brasileira ganhou autonomia e passou a dispor sobre toda organização do Estado brasileiro, em relação ao direito de propriedade várias legislações foram adotadas com o intuito de manter a indissolubilidade dela, o fracionamento da propriedade e o seu acesso a amplos setores da sociedade não era interesse do Estado, nem dos grandes proprietários. A função social da propriedade aparece no Brasil no contexto dos problemas sociais advindos da exploração dos trabalhadores e concentração fundiária.

Pode-se dizer que a função socioambiental da propriedade rural no Brasil está atrelada à estrutura agrária, pois a forma como está a distribuição de terras e do acesso a elas no Brasil revela a forma como a propriedade em regra é gerida, o Brasil possui uma das maiores concentrações fundiárias do mundo, essa realidade contribuiu e contribui com a formação de inúmeros latifúndios improdutivos, descumprindo assim as funções social e socioambiental da propriedade rural.

A não implementação de uma política eficiente de reforma agrária no Brasil e o baixo número de desapropriações de propriedades descumpridoras de função social e socioambiental são fatores que pesam na condução de políticas de reforma agrária, não há um único fator que impede a reforma agrária no Brasil, são vários fatores de diferentes ordens, a legislação agrária e a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 ainda não gozaram da esperada eficácia no que concerne à reforma agrária.

No primeiro capítulo foi trabalhado o direito de propriedade no Brasil, analisando seu histórico legal e as funções social e socioambiental da propriedade rural; no segundo capítulo foi trabalhada a estrutura agrária brasileira e sua relação com a função socioambiental da propriedade rural; enfim, no terceiro capítulo foram abordadas a conformação atual da função socioambiental da propriedade rural e as possibilidades às quais está sujeita, tendo em vista a extensa lista de proposições legislativas relacionadas à função socioambiental.

CAPÍTULO I – SOBRE O DIREITO DE PROPRIEDADE NO BRASIL.

1.1 Conceito de Propriedade

O estudo de todo instituto deve partir em regra pela sua conceituação, a definição revela inquestionável importância para melhor delineamento do estudo, na conceituação de propriedade é certo que existem divergências de variadas ordens, sejam elas jurídicas, sociais, econômicas ou mesmo culturais. Em Ferreira[1](2001, p. 562) temos que propriedade é "qualidade de próprio. Qualidade especial; particularidade. Direito de usar, gozar, dispor de bens. Bem sobre o qual se exerce esse direito". Esse conceito revela a face jurídica da propriedade, mas ao lado de sua parcela jurídica existem outros elementos agregados à propriedade.

A origem etimológica do termo propriedade tem base no latim, *proprietas*[2]ou *proprius*[3], qualidade de algo que é próprio, distinguível de outros bens. A propriedade nessa linha possui características de bem pertencente ao arbítrio único do individuo.

De acordo com Bobbio; Matteucci e Pasquino a propriedade consiste na relação do indivíduo com um objeto:

> O substantivo propriedade deriva do adjetivo latino *proprius* e significa: "que é de um indivíduo específico ou de um objeto específico (nesse caso, equivale a: típico daquele objeto, a ele pertencente), sendo apenas seu". A etimologia oferece os traços de uma oposição entre um indivíduo ou um objeto específico e o resto de um universo de indivíduos e de objetos, como categorias que se excluem reciprocamente. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 1021).

Na mudança histórica da propriedade, diversos documentos formais previram o direito de propriedade, a codificação desse direito não é elemento novo na história, existem registros em argila, tábuas, pedras, pergaminhos e demais estruturaras que permitem alguma espécie de lançamento da escrita.

Pode-se destacar como exemplos de documentos históricos que previam ou regulamentavam o direito de propriedade, os seguintes: Código de Hamurabi (Séc. XVIII a.C), Código de Manu (Séc. II a.C), Lei de Moisés, Lei das Doze Tábuas (450 a.C), na Idade

[1]Miniaurélio Século XXI: O minidicionário da língua portuguesa. 4 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.
[2]GLOSBE. Dicionário de Latim-Português.
[3] Idem.

Média temos como principal legislação voltada à questão da propriedade a Magna Carta Inglesa de 1215, Constituição dos Estados Unidos da América de 1787, Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, Código Civil Francês de 1804 (Código Napoleônico), dentre outros códigos e legislações atinentes ao tema da propriedade. (ORRUTEA, 1998).

Delimitar objetivamente o surgimento histórico do direito de propriedade constitui tarefa de extrema dificuldade, a análise da relação entre o ser humano e a propriedade remonta à própria noção da vida humana. As organizações tribais possuíam diferentes formas de propriedade, desde a propriedade dos animais à propriedade dos alimentos colhidos ou extraídos da natureza.

Não há como fechar conceitualmente o que seja propriedade, a conceituação depende do viés a ser tomado como parâmetro, podendo o conceito albergar uma análise legalista, sociológica, jusnaturalista ou econômica. Coulanges (2007) num estudo de natureza histórica sobre a propriedade informa que as civilizações antigas como os tártaros, germanos, semitas e eslavos exploravam a propriedade imóvel de forma coletiva, esses povos não tinham instrumentalizado a noção de propriedade privada ou delimitada, pertencia ao grupo a posse das terras, a ideia de propriedade estava ligada ao sentimento de pertencimento coletivo e principalmente à religião.

De acordo com Tomás de Aquino (1225-1274) a propriedade consiste num bem externo ao homem e oferecido por Deus, que deve ter sua utilização de forma adequada e privada, na visão tomista a propriedade é um direito natural inato ao homem (2005).

Voltando à abordagem histórica e à dificuldade conceitual de propriedade, Telga de Araújo assim dispõe:

> De início, a apropriação de bens determinou a formação dos agrupamentos humanos primitivos, para, em seguida, levar esses grupos a um estágio mais aperfeiçoado de organização social (clãs, tribos) ao se estabelecer a propriedade da terraditada pelas necessidades vitais do homem primitivo. Um duplo aspecto parece ter revestido a propriedade num período mais avançado dos tempos pré-históricos: relação de pessoa e coisa (a propriedade de instrumentos de trabalho e armas) e relação de grupos e bens (a propriedade da terra, das colheitas e dos rebanhos pelo grupo familiar constituído), numa forma primeira de uso comunitário da propriedade. Não há unanimidade quanto à sua conceituação, variável de acordo com os critérios adotados para sua definição. Como não há também harmonia com referência ao seu fundamento jurídico que os estudiosos procuram determinar, ao longo dos tempos, por meio de diversas teorias-da ocupação, da lei, da especificação, da natureza

> humana, na tentativa de justificar a natureza desse direito, fundamental ao equilíbrio das relações sociais. (ARAÚJO, 1977, p. 1).

A ideia de propriedade está ligada a diversos fatores de diferentes ordens, não cabendo seu enquadramento em termos técnicos ou quantitativos, seus elementos ligam-se a fatores socioculturais, políticos, históricos e ambientais, a ideia de propriedade que vigorava no Brasil colônia é diferente da ideia que temos atualmente, a propriedade de índole sagrada do Império Romano não subsiste na maioria das sociedades contemporâneas.

Joseph Proudhon em sua obra *O Que é a Propriedade?* Discorre sobre a natureza da propriedade, trazendo ao debate uma análise crítica sobre a propriedade, conforme aponta Proudhon (1988) o direito de propriedade se confunde em parte com os abusos praticados em defesa do direito de ser proprietário.

De acordo com Proudhon a propriedade vista de forma absoluta conduz a abusos:

> O Direito Romano definiu a propriedade, *jus utendiet abutendi re sua, quateus juris ratiopatitur,* como o direito de usar e abusar dos bens contanto que a razão do direito o permita. Tentou-se justificar a palavra abusar dizendo que ela exprime o domínio absoluto e não o abuso insensato e imoral. Distinção inútil, imaginada para a santificação da propriedade e sem efeito contra os delírios do gozo, que não prevê nem reprime. O proprietário é senhor de deixar apodrecer os frutos, semear sal no campo, usar as vacas em trabalhos na areia, transformar uma vinha em deserto e converter uma horta num parque: tudo isso é, sim ou não, abuso? Em matéria de propriedade o uso e o abuso confundem-se necessariamente. (PROUDHON,1975, p. 35).

Em outra obra da autoria de Proudhon, cujo nome é *A Prorpriedade é um Roubo e Outros Escritos Anarquistas,* esse autor faz uma crítica à concepção de propriedade, ele refuta as teorias civilistas sobre a propriedade, na perspectiva de Proudhon (1998, p.22) “Eu afirmo que nem o trabalho, nem a ocupação e nem a lei podem criar a propriedade; que ela é um efeito sem causa: sou repreensível? Quantas queixas se levantam! A propriedade é um roubo”. Interessante pontuar que Proudhon ao se referir à propriedade não restringe sua crítica à propriedade imóvel, sua ideologia também se direciona à apropriação do capital, segundo esse autor a lógica da propriedade eminentemente privada restringe a liberdade dos governados.

No campo jurídico a conceituação de propriedade varia a depender da teoria ou enfoque utilizado, os operadores da ciência jurídica divergem quanto aos pressupostos fáticos necessários à existência da propriedade, entretanto, a teoria que explica a propriedade nos seus elementos essenciais naturais e formais busca definir os elementos em ordem objetiva e

subjetiva, de acordo com Orrutea (1998, p. 29) são quatro elementos indispensáveis para formação da propriedade, quais sejam: homem, coisa, vínculo jurídico e interesse social.

O surgimento da propriedade enquanto sentimento de exclusividade sobre algo remonta a períodos pré-históricos, porém apenas a partir da invenção da escrita os registros e as demarcações puderam ser feitas com mais autenticidade, embora os povos antigos, antes mesmo da invenção da escrita já fizessem espécies de registros da propriedade.

No estudo da propriedade há variação em relação às diferentes formas que os povos encontram para justificá-la, mas há um elemento invariável na propriedade, nem mesmo comparando civilizações heterogêneas, essa parte que não muda é o sentimento de pertença que existe verticalmente entre o homem e a coisa (propriedade), para Malinowski (1984) a noção de propriedade é variável, porém não aparta da ideia de assenhoramento de algo, quer de forma individual ou coletiva.

As primeiras formas de propriedade foram as de titularidade coletiva, os rebanhos, os alimentos e os utensílios pertenciam ao grupo, segundo Engels (1984) a primeira forma de comercializar o excedente da produção foi a troca ou escambo, as mercadorias começaram a ser postas em trocas a partir do momento que o grupo produzia além do necessário à sobrevivência.

Engels[4] (1984) ressalta que a princípio a posse das terras pertencia ao grupo de indivíduos, mas com o comércio de mercadorias e de escravos aliado ao fluxo do dinheiro apareceu a riqueza das terras, estas dispostas agora como uma espécie de mercadoria posta no mundo do comércio.

Dessa forma discorre Engels sobre a transformação da propriedade:

> A propriedade livre e plena do solo significava não só a posse integral do mesmo, sem nenhuma restrição, como, ainda, a faculdade de aliená-lo. Essa faculdade não existiu quando o solo era propriedade da gens. Quando, porém, o obstáculo da propriedade suprema da gens e da tribo foi suprimido pelo novo proprietário, em

[4]Ao lado da riqueza em mercadoria e escravos, ao lado da riqueza em dinheiro, apareceu a riqueza em terras. A posse de parcelas do solo, concedida primitivamente pela gens ou pela tribo aos indivíduos, fortalecera-se a tal ponto que a terra já podia ser transmitida por herança. O que nos últimos tempos eles exigiam antes de tudo era ficarem livres dos direitos que as comunidades gentílicas tinham sobre essas parcelas, direitos que para eles se tinham transformado em obstáculos. O obstáculo desapareceu, mas em pouco tempo também desaparecia a nova propriedade territorial. (In: ENGELS, Friedrich. **A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado**. Tradução de Leandro Konder, 9ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.p. 187).

> caráter definitivo, se rompeu também o vínculo que unia indissoluvelmente o proprietário ao solo. O que isto significava ensinou-lhe o dinheiro, que se inventou justamente ao tempo do advento da propriedade privada da terra. A terra, agora, podia tornar-se mercadoria, podia ser vendida ou penhorada. (ENGELS, 1984, p. 187-188).

A propriedade então, muda sua natureza e finalidade, o que outrora era sinônimo de sobrevivência coletiva, passa a ser mercadoria comercializável e sobre essa propriedade repousa mudanças na estrutura familiar e de classes. Partilhando da mesma linha crítica de Engels, Rosseau (1997) enxerga na propriedade o motor da desigualdade e fator gerador de outras mazelas.

Nas palavras de Rosseau:

> O verdadeiro fundador da sociedade civil foi o primeiro que, tendo cercado um terreno, lembrou-se de dizer isto é meu e encontrou pessoas suficientemente simples para acreditá-lo. Quantos crimes, guerras, assassínios, misérias e horrores não pouparia ao gênero humano aquele que, arrancando as estacas ou enchendo o fosso, tivesse gritado a seus semelhantes: 'Defendei-vos de ouvir esse impostor; estareis perdidos se esquecerdes que os frutos são de todos e que a terra não pertence a ninguém. (ROSSEAU, 1997, p. 87).

Rosseau atribui à propriedade o elemento fundador da sociedade civil, para ele a formação da sociedade civil organizada está ligada à propriedade e ao contrato social que existe para que ela não seja ameaçada; necessário trazer ao debate visão contrária a essa colocada por Rosseau. Voltaire assim como Rosseau era iluminista[5], entretanto, em matéria de propriedade há uma grande divergência entre eles, para Voltaire (1984) a propriedade ao lado da liberdade e igualdade são direitos fundamentais, o direito à propriedade é entendido como direito natural segundo este autor. A propriedade seria instrumento promotor de progresso econômico. Já Hobbes (1983) confere ao poder soberano a atribuição de ditar quais são os direitos de propriedade e que ações o subalterno deve tomar em relação a esse direito.

Engels e Marx (1998) fizeram um recorte histórico da propriedade na obra *A Ideologia Alemã*, para eles a propriedade passa por três formas distintas na sua escala evolutiva, a primeira forma seria a propriedade tribal, nesta forma de propriedade o grupo social se alimenta da caça, pesca pastoreio e eventualmente da agricultura, na propriedade tribal a divisão do trabalho ainda é pouco desenvolvida; a segunda forma de propriedade é a propriedade comunal ou propriedade do Estado, nesta espécie de propriedade há

[5] O Iluminismo ou Século das Luzes corresponde ao Movimento do século XVIII, em que pregava a razão como elemento central das ideias.

desenvolvimento da propriedade privada e imobiliária, embora a propriedade estatal seja a marca distintiva, aqui já se tem uma noção mais bem desenvolvida de divisão do trabalho; a terceira forma de propriedade é a feudal ou dos estamentos, esta forma de propriedade vigorou durante o feudalismo e tinha a propriedade do campo como elemento central, aqui também se tinha pouco avanço na divisão do trabalho.

O conceito de propriedade em Marx passa por três questões centrais, que são as relações advindas da propriedade privada e da propriedade dos meios de produção e a da divisão do trabalho (1998).

Em Marx (2001) há forte crítica à propriedade privada, que segundo ele ao estar concentrada nas mãos da burguesia havia por consequência concentração do poder político. SegundoMarx (2001, p. 48) “Nesse sentido, os comunistas podem resumir suas teorias numa única expressão: supressão da propriedade privada”. Em análise da propriedade e relacionada ao desenvolvimento capitalista, Polanyi (2000) destaca a relação entre a propriedade e os meios de produção, valendo-se o Estado de inúmeras medidas para que a propriedade estivesse ao lado do progresso econômico capitalista.

1.2 Propriedade e Direito de Propriedade no Brasil.

Propriedade e direito de propriedade são coisas distintas, embora inter-relacionadas, enquanto a propriedade é um elemento concreto, o direito de propriedade consiste num fato abstrato, porque depende da noção que se dá à propriedade para que exista, a ideia base de propriedade de se apossar de algo com ânimo de definitividade sofre pouca transformação, mesmo comparando culturas diferentes; já o direito de propriedade é altamente modificável e depende em regra de legislações expressas o contemplando ou mesmo de elementos simbólicos.

A história da propriedade no Brasil tem origens longínquas no tempo, desde a chegada no Brasil dos portugueses já havia aqui diversas etnias indígenas com diferentes conceitos de propriedade, fazer um recorte histórico da propriedade no Brasil delimitando seu começo com a colonização portuguesa é errôneo.

Com a chegada dos portugueses nas terras brasileiras houve a necessidade de colonizá-las para futura exploração pela coroa portuguesa, dessa forma o reino de Portugal instituiu o regime de capitanias hereditárias, este regime previa a doação de terras a particulares e estes deviam fazer a exploração delas. O regime legal era o regime de sesmarias em que o donatário recebe uma porção de terras em nome da coroa portuguesa, o principal ônus era o cultivo da terra, já que havia tanto a intenção de exploração econômica da terra, quanto a ideia de povoamento como meio de defesa de outras nações que ambicionavam as terras da América do Sul.

Sobre o regime de sesmarias e a organização legal das terras, assim sintetiza Oliveira:

> Embora o Brasil tenha sido descoberto em 1500, sua colonização teve início apenas em 1532 e apenas em 1549 Tomé de Souza foi nomeado governador, assumindo a jurisdição do território com auxílio de um Ouvidor-mor e um Provedor-mor, para o trato das questões judiciais e fazendárias, respectivamente. Nesse período colonial, o direito à terra no Brasil foi exercido com base na legislação Portuguesa, principalmente a Lei de Sesmarias; durante muito tempo não houve poder judiciário ou exercício de jurisdição na colônia, apenas o exercício de atribuições por parte do governador e de seus auxiliares. (OLIVEIRA, 2017. p. 3).

O regime de sesmarias vigorou por muito tempo, até ser abolido por outras legislações pertinentes à aquisição de propriedade imóvel. Esse regime foi adotado para atender aos interesses primários da coroa portuguesa, que naquela época resumia em povoamento e exploração. Nesse contexto a primeira relação que se dava sobre a propriedade era de uma propriedade pública, pertencente ao Estado e deferida a posse/exploração ao particular, com o passar dos tempos a propriedade pública foi modificando sua estrutura para se transformar em propriedade privada e colocada no comércio.

No Brasil vigorou por muito tempo as ordenações Manuelinas, Filipinas e Afonsinas[6], com o advento da independência do Brasil em 1822 o país passou a ter legislação própria para questões internas, dentre elas a propriedade.

A Constituição Imperial de 1824[7]previu especificamente o direito de propriedade, colocando-o como uma espécie de direito civil, assim dispunha o art. 179 da Constituição de 1824:

---

[6] Ordenações ou Legislações do Reino de Portugal. Essas normatizações eram aplicáveis ao Brasil colônia.
[7]Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824.

> Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brazileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.
>
> XXII. E'garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será ellepréviamenteindemnisado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unicaexcepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação.

A propriedade segundo a Constituição de 1824 era um direito sacralizado, adotado de forma plena, prevendo ainda indenização ao proprietário em caso de desapropriação de propriedade privada. As legislações oitocentistas (leis dos anos 1800) foram influenciadas pelo Código Civil Francês de 1804 ou Código Napoleônico, a Constituição de 1824 não fugiu a essa regra.

Em 1850 é promulgada a Lei Nº 601[8] de 18 de setembro de 1850 (Lei de Terras de 1850), esta lei introduziu uma modificação na propriedade de terras no Brasil. A partir dela a aquisição de terras se daria apenas a título de compra, conforme dispõe o art. 1º "*Ficam prohibidas as acquisições de terras devolutas por outro titulo que não seja o de compra".* A mudança da forma de aquisição de terras deve-se a diversos fatores, como concentração fundiária, colonização, e principalmente colocar o particular na gestão da propriedade, pois com o estabelecimento da compra como único meio apto a gerar o direito de propriedade, as possibilidades de ser proprietário aumentaram para alguns, porém ficaram devidamente esvaziadas para outros.

A terra enquanto vigorava o regime de sesmaria era vista como uma unidade indissolúvel, vários mecanismos eram aplicados para que não houvesse fragmentação dela, o regime de morgadio era um desses mecanismos, segundo Martins (1981) o morgadio "fazia dos outros herdeiros uma espécie de agregados do patrimônio herdado". Esse fato impedia tanto a divisão da terra, quanto o acesso a ela por outros.

De acordo com Medeiros (2002, p. 14) a Lei de Terras de 1850 introduziu no país a possibilidade de acesso à terra via compra, dado que antes havia outras formas de acesso, segundo ela "O fim do regime de sesmarias, com a independência do Brasil em 1822, e a

[8]Dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por titulo de sesmaria sem preenchimento das condições legais. bem como por simples titulo de posse mansa e pacifica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a titulo oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colonias de nacionaes e de extrangeiros, autorizado o Governo a promover a colonisaçãoextrangeira na forma que se declara.

aprovação da Lei de Terras de 1850 representaram uma mudança nesse panorama, na medida que este instrumento legal introduziu a possibilidade de acesso a terras através da compra".

Com a proclamação da República em 1889[9] e o advento da primeira Constituição republicana, houve a previsão expressa nesta constituição do direito de propriedade, ainda com teor de uma propriedade absoluta, conforme diz o art. 72:

> Art.72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no paiz a inviolabilidade dos direitos concernentes á liberdade, á segurança individual e á propriedade, nos termos seguintes:
>
> § 17. O direito de propriedade mantem-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indemnização prévia.(Redação dada pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926).

A Constituição republicana repetiu os termos em que a propriedade era vista na legislação brasileira, ou seja, um direito dotado da mais alta proteção e passível de pouquíssimas exceções.

O Código Civil de 1916[10]seguindo orientação individualista do Código Napoleônico de 1804 previu os direitos do proprietário pautado no tripé usar, gozar e dispor, conforme art. 524 do Código Civil de 1916, que assim dispõe "A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua". O Código Civil de 1916 incorporou o espírito da propriedade romana, que dava ampla ênfase ao direito de ser proprietário em si.

Prosseguindo com a marcha histórica sobre o estudo da propriedade no Brasil a Constituição Federal de 1934[11] inovou o sistema jurídico brasileiro ao prever que a propriedade atenderia a um interesse social, nascia assim no constitucionalismo brasileiro o princípio da Função Social da Propriedade.

Assim previa o art. 113 da Constituição Federal de 1934 sobre o direito de propriedade:

> Art 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[9] Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. 24 de Fevereiro de 1891.
[10] Lei Nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil.
[11] Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. 16 de julho de 1934.

> 17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.

Interessante pontuar que a propriedade na Constituição de 1934, embora estivesse marcada com o interesse social, fora colocada como uma espécie de direito e garantia individual, especificamente no Cap. II daquela Constituição.

Orrutea analisa a concepção de propriedade inaugurada com a Constituição de 1934, nas palavras desse autor:

> Há sem dúvida uma revolução no regime jurídico da propriedade inaugurada pela Constituição de 1934, e isto melhor se observa e melhor se constata uma vez que os documentos que a ela serviram de inspiração e base foram respectivamente a Constituição Mexicana de 31 de janeiro de 1917 (art. 27) e a Constituição Alemã de Weimar de 11 de agosto de 1919 (art. 153), cujos documentos lançaram exemplo positivista ao Constitucionalismo universal acerca do princípio da função social da propriedade, ao lado da teoria de LÉON DUGUIT que tratou do mesmo tema. (ORRUTEA, 1998, p. 258).

A Constituição de 1934 representou avanço no campo da função social da propriedade, o direito de propriedade passa a ser visto acrescido de elemento de ordem social, buscando introduzir na propriedade obrigações que otimizem seu uso. A propriedade aos poucos se desgarra da visão individualista que sempre tivera.

A Constituição Federal de 1937[12] também chamada constituição polaca pelo fato de se assemelhar à constituição polonesa previu o direito de propriedade nos mesmos termos das constituições anteriores, entretanto, retirou a carga social da propriedade, não prevendo expressamente que a propriedade atenderia a um interesse social, aliás previu que ela obedeceria às leis que regulassem seu exercício, assim previa o art. 122 da Constituição de 1937:

> Art 122 - A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:
>
> 14) o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício;

[12] Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937.

A Constituição Federal de 1946[13]representou considerável avanço no que se refere à função social da propriedade, esta constituição foi responsável por delimitar melhor o princípio da função social, na ocasião da promulgação dela tanto o Brasil, quanto o mundo passavam por novas relações socioeconômicas, com o fim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) novos direitos e a centralidade dos direitos humanos foram elementos de positivação nas constituições.

A Constituição Federal de 1946 assim dispunha sobre a propriedade:

> Art 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:
>
> § 16 - É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior.
>
> Art 147 - O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.

A condicionante do bem estar social da propriedade foi de inestimável importância para o aprimoramento da função social da propriedade no Brasil, a ideia de que a propriedade resultaria em direito inquestionável aos poucos foi sendo abrandada, as legislações anteriores tomavam a propriedade com um direito colocado ao arbítrio do proprietário, segundo Fachin(1993) o direito de propriedade estatuído no Código Civil de 1916 era “absoluto, perpétuo, irrenunciável, imperdível, quase que imprescritível, admitindo, por exceção, a usucapião”.

Com o Golpe Militar em 1964[14]a questão agrária que já vinha sendo discutida no âmbito legislativo, ganhou uma lei específica de abrangência e fornecendo parâmetros para aferir a função social da propriedade, essa lei é o chamado Estatuto da Terra, Lei Nº 4.504/1964[15].

---

[13] Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946.

[14] Golpe Militar de 31 de março de 1964 foi um golpe de Estado que encerrou o governo do presidente João Goulart. Teve duração de 1964 a 1985.

[15]LEI Nº 4.504, DE 30 DE NOVEMBRO DE 1964.Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências.

A mudança da questão agrária até o advento do golpe foi amplamente reivindicada por movimentos sociais e também pelo Partido Comunista Brasileiro-PCB, que tinha a desconcentração da propriedade fundiária como elemento de debate político, porém somente a partir dos anos 1960 que a questão agrária se corporificou como reivindicação ordenada.

Medeiros assim contextualiza a questão agrária e suas relações no início dos anos 1960:

> No entanto, foi somente no início dos anos 60 que a reforma agrária se tornou uma demanda ampla, proposta disputada por diferentes forças sociais, transformando-se na tradução política das lutas por terra que se desenvolviam em diversos pontos do país. Nesse momento ela passa a ser expressão de um vigoroso movimento social. Nos anos 50 as diferentes formas de conflito que existiam no meio rural brasileiro começaram a se unificar através de uma linguagem comum. Esse processo, que acabou por constituir a reforma agrária na principal demanda dos trabalhadores do campo, só pode ser pensado a partir das concepções e da atuação do Partido Comunista Brasileiro (PCB), principal mediação que então se colocava para as suas lutas. (MEDEIROS, 2002, p. 16).

O Estatuto da Terra representou avanço no campo legislativo ao condensar normas relativas à questão agrária dentro de um estatuto como o nome indica, mas a mera positivação não se traduziu efetivamente em reformas estruturais no acesso equânime à terra no Brasil, como veremos em parte oportuna desse estudo.

Em 1967 no regime militar houve a promulgação de uma nova Constituição (1967[16]), nesta havia a previsão do direito de propriedade, como em todas as demais constituições brasileiras, o interessante de se destacar é que essa constituição incluiu a função social da propriedade como princípio da ordem econômica e social.

Assim previa a Constituição de 1967 em relação à propriedade:

> Art 150 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no Pais a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
>
> § 22 - É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no art. 157, § 1º. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior.
>
> TÍTULO III
>
> Da Ordem Econômica e Social

[16] Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.

> Art 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:
>
> I - liberdade de iniciativa;
>
> II - valorização do trabalho como condição da dignidade humana;
>
> III - função social da propriedade;
>
> IV - harmonia e solidariedade entre os fatores de produção;
>
> V - desenvolvimento econômico;
>
> VI - repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros.
>
> § 1º - Para os fins previstos neste artigo, a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento de prévia e justa indenização em títulos especiais da divida pública, com cláusula de exata correção monetária, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinqüenta por cento do imposto territorial rural e como pagamento do preço de terras públicas.

Em 1969 foi promulgada a Emenda Constitucional Nº1[17], esta emenda modificou várias disposições da Constituição de 1967, mas em matéria de propriedade as disposições permaneceram inalteradas.

Com a redemocratização do Brasil formou-se uma Assembleia Constituinte para a feitura de uma nova constituição, diversos setores da sociedade civil tiveram participação nessa constituinte. A Constituição Federal de 1988[18] seguiu as linhas gerais das constituições anteriores no que diz respeito à propriedade, não obstante ter incrementado novos pressupostos visando que a propriedade atenda sua função social.

A Constituição de 1988 trouxe ainda a diferenciação da função social da propriedade urbana e rural, dispôs de competência entre os entes da federação em matéria de desapropriação, enquanto a regulação da propriedade urbana é competência municipal a regulação da propriedade rural em regra é competência da União. Não adentrar-se-á nesse momento na questão da função social da propriedade, apenas será destacado a forma como foi previsto o direito de propriedade na Constituição de 1988.

---

[17] Emenda Constitucional Nº1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967.

[18] Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

O direito de propriedade foi consagrado na CF/1988 como direito fundamental, como se nota a seguir, porém a função social da propriedade foi positivada como ocorrera em outras constituições:

> 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;

O direito de propriedade foi previsto acompanhado da obrigação de que a propriedade atenda sua função social. Não somente a CF/1988, mas outras legislações tiveram como norte para a função social da propriedade os pressupostos previstos no Estatuto da Terra de 1964.

O quadro abaixo mostra numa linha histórica o direito de propriedade atrelado à função social da propriedade no Brasil:

Quadro 01. Histórico Constitucional e a Função Social da Propriedade.

CONSTITUIÇÃO	PREVISÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE
1824	NÃO
1891	NÃO
1934	SIM
1937	NÃO
1946	SIM
1967	SIM
EMENDA CONSTITUCIONAL Nº1/1969	SIM
1988	SIM

Fonte: Autor.

Como se verá adiante a simples existência de uma lei ou até mesmo de uma constituição não significa que os ideais ou programas por elas estabelecidos possuam eficácia, é comum na hermenêutica jurídica o entendimento de que por vezes a promulgação de uma espécie normativa pode servir justamente para que seus objetivos não se cumpram efetivamente ou que para satisfação precisem de esforços extra legislativos. Existem ainda as normas conhecidas como de eficácia contida ou limitada e as normas programáticas, que precisam de programas governamentais para surtirem efeito e tem sua aplicabilidade limitada à conveniência governamental.

Em 1993 foi promulgada a Lei 8.626/1993[19] que regulamenta os dispositivos da Constituição de 1988 relativos à reforma agrária, essa lei aborda a função social da

[19] Lei 8.629/1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.

propriedade rural de forma específica, elencando os requisitos que uma propriedade rural precisa ter para cumprir sua função social, o estudo dessa lei e de seus requisitos será feito em momento adequado desse estudo.

O Código Civil de 2002 (Lei 10.406/2002[20]) é o diploma legal que cuida da propriedade em todas as suas relações, aquisição, disposição, utilização e registro. O CC/2002 não conceitua o que seja propriedade, mas com boa dose de influência romana dispõe dos direitos que tem o proprietário sobre a propriedade, assim diz o art. 1228 desse código: "O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha". A tríade *jus utendi, fruendi et abutendi* (direitos de usar, gozar e dispor, tradução nossa) do direito romano gera influência no direito civil ocidental até os dias atuais.

Se fôssemos listar aqui todas as espécies normativas que tratam direta ou indiretamente da propriedade e sua função social, perderíamos o norte do estudo proposto e ficaríamos em tempo demasiado na descrição legal, no entanto, as principais legislações e seu linear histórico foram abordados para clarear o entendimento sobre o estudo da propriedade e suas inter-relações, principalmente na questão da função social da propriedade.

1.3 Função Social da Propriedade: Histórico, Conceito, Contextualização e Função Social da Propriedade Rural.

Conforme informado nesse estudo a propriedade como direito possui origem que se perde no tempo, sendo difícil ou até inexequível a tentativa de sua demarcação temporal, as relações que resultam da propriedade são inúmeras; por outro lado o estudo da propriedade enquanto função social pode ser recortado temporalmente, havendo indícios de que sua existência também remonta a tempos distantes na história. Desde as civilizações antigas já existiam algumas espécies de restrições ao direito de propriedade, contudo essas restrições não se enquadravam faticamente na preocupação social sobre a propriedade, os anseios eram de ordem econômica e visando a circulação de riquezas.

[20] Lei 10.406/2002. Código Civil Brasileiro.

Para analisar a função social da propriedade faz-se necessário analisar a natureza do Estado, os estados liberais burgueses dão em regra à propriedade o tom de direito absoluto, mesmo nos estados de direito ditos liberais a propriedade sofre poucas intervenções; por outro lado nos estados de natureza social a limitação ao direito de propriedade está a serviço de interesses coletivos, nesse último a propriedade é colocada como um bem a serviço de utilidades coletivas e públicas.

A teorização sobre a propriedade foi preocupação de diversos autores em diferentes épocas e ocasiões, passando por Tomás de Aquino, Fustel de Coulanges, Rosseau, Hobbes, Proudhon, Marx e Engels, dentre outros. Coube ao jusfilófoso francês Léon Duguit (1859-1928) a teorização da propriedade enquanto condicionada a uma função social, em sua obra *Fundamentos do Direito,* ele aborda o direito de propriedade atrelado à obrigação do proprietário de desempenhar a natureza social que a propriedade deve possuir.

Segundo Duguit:

> O próprio direito de propriedade só deve ser atribuído a certos indivíduos que se encontrem numa característica situação econômica, como poder de desempenhar livremente a missão social que lhes cabe em virtude de sua situação especial. Concebendo o direito de propriedade como um direito natural baseado na ideia de que o homem, ao exercer o direito de desenvolver plenamente uma atividade, desfruta também do direito de se apropriar dessa atividade (...). Com a concepção da propriedade-direito-natural, surge um impasse da impossibilidade de justificar as propriedades que existam de fato, e da impossibilidade de limitar o exercício do direito de liberdade. A propriedade deve ser compreendida como uma contingência, resultante da evolução social; e o direito do proprietário, como justo e concomitantemente limitado pela missão social que se lhe incumbe em virtude da situação particular em que se encontra. (DUGUIT, 2009, p. 48-49).

Para Duguit (2009) a propriedade não se restringia apenas num direito que o indivíduo poderia exercer da forma que lhe aprouvesse, a propriedade na sua análise era uma função social, o proprietário não poderia ver a propriedade como algo intocável e sagrado, ela trazia consigo elementos de ordem social que ditavam suas relações.

Outro autor de elevada importância para compreensão da função social da propriedade foi o filósofo francês Auguste Comte (1798-1857), para Comte (1989) a ciência positiva reconhece a natureza social da propriedade, necessitando que essa natureza seja regulada pelo positivismo.

A propriedade imóvel no Brasil passou por fases até chegar ao estágio em que se exige do proprietário que cumpra a função social, segundo Stefaniak (2003) “o direito à propriedade

no Brasil foi marcado pela seguinte sequência: definição de sesmarias, direito à propriedade via Lei de Terras e direito à propriedade vinculado à sua função social".

A função social da propriedade hodiernamente é admitida como um princípio de matriz constitucional, segundo de Borges:

> A função social da propriedade é uma afetação genérica e abstrata, constitucional, que faz parte do conceito de direito de propriedade, no sentido de que este seja dirigido para, além da satisfação dos interesses do proprietário, a satisfação dos interesses da sociedade. (BORGES, 1999, p.79).

A propriedade como abordado antes era marcada pela absolutização do exercício de um direito, embora sempre na história a propriedade sofrera limitações, mas a propriedade atrelada a uma função social é fenômeno recente no constitucionalismo moderno. A principal preocupação da função social da propriedade é com a coletividade, a propriedade está colocada como instrumento de interesse social. A beneficiária direta da função social da propriedade é a sociedade.

Abordando a função social da propriedade em sua feição de direito coletivo, Cavedon (2003, p. 83):

> Assim, a propriedade passa por uma releitura, adquirindo uma Função Social a fim de contemplar os interesses coletivos e garantir a promoção do Bem Comum. Esta função social determina que o proprietário, além de um poder sobre a Propriedade, tem um dever correspondente para com toda a Sociedade de usar esta Propriedade de forma a lhe dar a melhor destinação sob o ponto de vista dos interesses sociais.

A caracterização da função social da propriedade enquanto direito de titularidade coletiva coloca o proprietário na condição de possuidor de um direito condicionado a deveres, como nos ensina Cavedon (2003) "o princípio da função social da propriedade condiciona o reconhecimento da proteção do direito do proprietário (poder) ao direcionamento do uso dado à propriedade para os interesses sociais (dever)". No mesmo raciocínio corrobora Dabus Maluf (1997) para quem "ao antigo absolutismo do direito, consubstanciado no famoso *jus utendi et abutendi,* contrapõe-se, hoje, a socialização progressiva da propriedade, orientando-se pelo critério da utilidade social para maior e mais ampla proteção aos interesses comuns".

Para Grau (1977) a propriedade não se manifesta mais como um direito petrificado, rígido, para esse autor a propriedade cumpre hoje uma função social, nas palavras de Grau:

> O que parece exato, apenas, é a circunstância de que a propriedade não consubstancia mais um direito subjetivo justificado exclusivamente pela sua origem, mas que remanesce exclusivamente na medida em que atentemos a que seu fundamento é inseparável da consideração de seu uso. Daí a formula segundo a qual não pode a propriedade ser usada de modo contrário à utilidade social, preservando-se o direito subjetivo do proprietário somente enquanto não o seu uso contrário ao interesse social não ocorrer. (GRAU, 1977, p.19).

A mudança no patamar da propriedade contribui para que naquilo que repousam muitas das desigualdades de acesso e os abusos na forma de exercício do direito de propriedade sejam relativizados ou compensados, introduzindo elementos de ordem social na caracterização da propriedade.

Grossi (2006) fez uma análise entre os direitos de liberdade, igualdade e propriedade e a consequente formatação do direito de propriedade voltado unicamente para o comércio da propriedade na lógica do Estado liberal, fato que contribui para aumentar as desigualdades sociais. Importante ratificar mais uma vez, a propriedade segue em regra a natureza do Estado, pode, contudo ocorrer situações contrárias, pode ser dado como exemplo de situação controversa no que se refere à propriedade o que ocorre em regimes ditatoriais, nesses regimes é comum a previsão de uma gama de direitos, inclusive em matéria de propriedade, entretanto, sua previsão fica apenas no campo legal, obtendo pouca ou nenhuma eficácia no mundo real. Grossi (2006, p.31) chega a dizer em sua obra *História da Propriedade e Outros Ensaios* "a propriedade é, sobretudo mentalidade".

A função social da propriedade representa um marco na formatação da propriedade, esta passou de um direito marcado pelo direito de uso incontestado a um direito permeado de restrições de ordem social. A propriedade na contemporaneidade não é mais vista pela tríade usar, gozar e dispor, agora o direito de propriedade passa por uma leitura que necessariamente contempla ideais de igualdade, justiça e fraternidade.

Nesse sentido expressa Cevedon:

> A função social da propriedade representa um marco de transição da concepção individualista da propriedade para uma concepção mais de acordo com os preceitos da Justiça Social, que faça da propriedade um veículo para a obtenção de vantagens sociais e ambientais, e não fato gerador de desigualdade e discórdia. A função social da propriedade consubstancia-se na busca do equilíbrio, do meio-termo entre dois extremos que, para Aristóteles, é a expressão da Justiça. Concilia poder e dever, direito e obrigação, individual e social, utilização econômica e preservação do Meio Ambiente. (CAVEDON, 2003, p.85-86).

A função social da propriedade pode ser caracterizada então como um dever imposto ao proprietário, ao mesmo tempo em que corresponde a um direito da sociedade de que toda propriedade cumpra sua função social. A definição legal de função social da propriedade está voltada para questões objetivas e subjetivas, contempla fatores de ordem técnica e subjetiva.

A Igreja Católica teve papel importante para a função social da propriedade, os santos Santo Agostinho, São Tomás de Aquino possuem escritos sobre a propriedade como instrumento comum aos indivíduos. De acordo com Araújo (1977, p.8) esses sãos os principais documentos da Igreja Católica que repercutem socialmente na propriedade "*Encíclica RerumNovarum, QuadragesimoAnno, MateretMagistra, Constituição Pastoral Gaudium et spes e PopularumProgressio".*

Trazendo o debate para o campo constitucional/legal temos na Constituição de 1988 amparo da função social da propriedade, nesta constituição como veremos aqui a função social foi alocada em categorias distintas, em primeiro lugar aparece como direito fundamental no corpo do art. 5º e depois no art. 170[21]que regula os princípios gerais da atividade econômica.

O Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964) no art. 2º prevê os requisitos da função social da propriedade:

> Art. 2° É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.
>
> § 1° A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:
>
> a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
>
> b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
>
> c) assegura a conservação dos recursos naturais;
>
> d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.

A promulgação do Estatuto da Terra ocorreu no mesmo ano do golpe militar em 1964, embora essa lei tenha previsto alguns avanços, suas premissas não vingaram, todas as

[21] Da Ordem Econômica e Financeira. Título VII. Capítulo I- Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

tentativas de modificação da estrutura agrária brasileira foram abafadas ou até mesmo reprimidas, como aponta Linhares e Silva (1999) a proposta de reforma agrária de João Goulart (Jango) aliada às reformas de base foi o estopim para deflagrar o Golpe Militar de 1964.

Segundo Linhares e Silva:

> A proposta de Goulart, constante da mensagem presidencial de 15 de março de 1964, baseava-se no pressuposto de que não era lícito manter terra improdutiva por força do direito de propriedade; assim, na sua mensagem ao Congresso, propunha o direito do Estado de desapropriar as terras não exploradas, a prioridade para a produção de alimentos para o mercado interno [...]. O projeto de reforma agrária não chegou a ser votado. Na madrugada, entre 31 de março e 1º de abril de 1964, os tanques do Exército rolaram pelas estradas de Minas Gerais e Pernambuco [...]. As forças armadas derrubavam o governo democrático de João Goulart. (LINHARES; SILVA, 1999, p.180-182).

A ressalva é importante para que não se confunda o período da promulgação do Estatuto da Terra com conquistas efetivas em relação à luta por terras no Brasil, esse estatuto assegurava ainda que o direito ao acesso à terra pertencia a todos, mas a realidade mostrou ser bem diverso o postulado da norma e sua concretização. Com a redemocratização do Brasil a CF/1988 previu em vários dispositivos o lado social da propriedade.

O art. 5º da CF/1988 assim sintetiza o direito de propriedade nos incisos XXII e XXIII: “é garantido o direito de propriedade”, “a propriedade atenderá a sua função social”. O art. 170 dessa constituição tem redação semelhante, o que difere é a posição geográfica dentro da constituição, fato que não gera repetição da previsão constitucional e, sim mostra outro objetivo da constituição, assim dispõe o art. 170 da CF/1988:

> 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:
>
> II - propriedade privada;
>
> III - função social da propriedade

A função social da propriedade na CF/1988 serviu como norte para os legisladores ordinários, devendo respeitar os ditames constitucionais e promover mecanismos eficientes na fiscalização do cumprimento da função social da propriedade.

O art. 186 da CF/1988 elenca quais são os requisitos para que a propriedade rural cumpra sua função social:

> 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.

A Constituição elencou requisitos quantitativos e qualitativos sobre a propriedade rural para que esta possa atender sua função social, o detalhamento detido desses requisitos será feito em momento ideal do trabalho em tela. Os requisitos acima citados em verdade é repetição dos requisitos do Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964, art. 2º), houve pouca modificação da redação desse estatuto para a Constituição.

A propriedade pode assumir múltiplas formas, há propriedade móvel, imóvel, urbana, rural, material, imaterial, intelectual e até propriedade simbólica, o foco do estudo é a propriedade rural e sua função social e ambiental. A propriedade rural é tratada em várias leis, pode-se centrar a análise da função social e sua vertente ambiental nas leis 4.504/1964 (Estatuto da Terra) e Lei 8.629/1993, essas leis condensam os requisitos da função social da propriedade rural, aborda ainda alguns elementos de natureza ambiental.

O art. 9º da Lei 8.629/1993 dispõe sobre a função social da propriedade rural, o artigo traz como requisitos os já previstos no Estatuto da Terra e na CF/1988, quais sejam: aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

A conceituação de imóvel rural é uma celeuma, duas correntes surgiram em torno dessa dificuldade conceitual, a corrente que entende que imóvel rural é conceituado pela sua localização geográfica e a outra corrente entende que imóvel rural é aquele que explora

alguma atividade relativa ao meio rural, essa última corrente inclusive é a adotada no Estatuto da Terra e na Lei 8.629/1993.

Assim diz o Estatuto da Terra sobre o conceito de imóvel rural:

> 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;

A Lei 8.629/1993 assim define imóvel rural:

> Art. 4º Para os efeitos desta lei conceituam-se:
>
> I-Imóvel Rural – o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agro-industrial;

As redações das leis são muito parecidas, o que difere é que o Estatuto da Terra se refere ao imóvel que efetivamente explore atividade, enquanto a Lei 8.629/1993 refere-se a imóvel que explore ou possa explorar atividade agrícola, agroindustrial ou pecuária.

De forma diferente da legislação agrária o Código Tributário Nacional (Lei 5.172/1966) adota o critério da localização do imóvel para fins de cobrança do Imposto Territorial Rural (ITR) ou Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU):

> Art. 29. O imposto, de competência da União, sobre a propriedade territorial rural tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, como definido na lei civil, localização fora da zona urbana do Município.
>
> Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

Os critérios conceituais da propriedade rural não elucidam completamente a questão do cumprimento da função social, pois a diferença que se dá pelos critérios gira em torno do ente competente para exigir o cumprimento daquela função e as medidas expropriatórias possíveis.

Conforme aponta Borges (1999) a propriedade rural cumpre sua função social quando respeita os requisitos estampados no art. 186 da CF/1988, e dá-se os descumprimento dessa função quando:

> Assim, ocorre mau uso da propriedade rural, a título de descumprimento de sua função social, quando o aproveitamento é irracional ou inadequado, quando não se utilizam adequadamente os recursos naturais disponíveis ou há degradação ambiental, quando não se observam as relações de trabalho ou quando a exploração não favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores. (BORGES, 1999, p.93-94).

A função social da propriedade não é elemento aritmético palpável em análises de produtividade, ela envolve elementos políticos, socioculturais e relaciona-se ainda com as variadas formas de viver e de entender o território, o bem estar de um proprietário que utiliza seu imóvel para atividades de exploração econômica é totalmente oposto do bem estar de uma comunidade tradicional ou de uma comunidade quilombola que veem a propriedade com sentimento de pertencimento.

1.4 Função Socioambiental da Propriedade Rural.

A função social da propriedade requer para sua existência a conjugação dos quatro requisitos já abordados, que são aproveitamento racional, preservação ambiental, observância da legislação do trabalho e promoção do bem estar dos proprietários e trabalhadores, a falta de um requisito não há que se falar em função social da propriedade. A função socioambiental da propriedade não é espécie do gênero função social, a função socioambiental embora esteja alicerçada dentro dos requisitos da função social, possui autonomia.

Antes de adentrar diretamente na função socioambiental da propriedade, faz-se necessário discorrer sobre o meio ambiente e suas correlações. O meio ambiente segue o universo de possibilidades da propriedade, há meio ambiente natural, artificial, cultural, do trabalho etc. (FIORILLO, 2019).

A legislação conceituou o meio ambiente na Lei Nº 6.938/1981[22] (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), o art. 3º dessa lei assim conceitua meio ambiente:

> Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:
>
> I – meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

O conceito legal é abrangente e abriga as várias espécies de meio ambiente, dando ênfase que meio ambiente está relacionado à vida em todas as suas formas. A Constituição de 1988 destaca que o meio ambiente é um direito de todos e bem de uso comum do povo, ou seja, a titularidade é a própria sociedade considerada de forma ampla, o art. 225 da CF/1988 prevê:

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

O direito ao meio ambiente na classificação hermenêutica constitucional é classificado como direito de terceira geração ou dimensão, essa geração tem como centro a fraternidade e possuem a característica de serem direitos coletivos. (FERNANDES, 2014).

Sobre o direito ambiental enquanto direito de titularidade coletiva José Afonso da Silva corrobora essa ideia:

> O proprietário, seja pessoa pública ou particular, não pode dispor da qualidade do meio ambiente a seu bel prazer, porque ela não integra sua disponibilidade. Veremos, no entanto, que há elementos físicos do meio ambiente que também não são suscetíveis de apropriação privada, como o ar, a água, que são, já por si, bens de uso comum do povo. Por isso, como a qualidade ambiental, não são bens públicos nem particulares. São bens de interesse público, dotados de um regime jurídico especial, enquanto essenciais à sadia qualidade de vida e vinculados, assim, a um fim de interesse coletivo. (SILVA, 1995, p. 56).

Em Borges (1999) temos interpretação semelhante, para essa autora há elementos do meio ambiente que podem ser apropriados por alguém, seja o Estado ou o particular, porém o meio ambiente de forma ampla não pode ser propriedade de ninguém, é bem de interesse

[22] Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

difuso. Direito difuso é aquele que não permite seu fracionamento e sua titularidade supera os limites do individual.

Interessante observação faz Milton Santos[23], sobre a contextualização do meio ambiente com o lugar:

> Ao falarmos em meio-ambiente, portanto, temos que entender, antes de tudo, a formação desse meio-técnico que, hoje, é passível de ser apreendido na relação do lugar com o mundo, posto que a técnica é a base de realização da mundialidade como totalidade empírica (SANTOS, 1985) e esta somente é alcançada através dos lugares, na medida em que os lugares exprimem a funcionalização do mundo. (SANTOS, 2005, p. 142).

A CF/1988 traz a defesa do meio ambiente como um dos princípios da ordem econômica e financeira, assim prevê o art. 170, VI: "defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação". A Constituição ao prever a defesa do meio ambiente como princípio ao lado da função social da propriedade está prevendo que a propriedade além obedecer a uma função social, obedecerá a uma função socioambiental:

> A proteção conferida ao meio ambiente pela Constituição da República Federativa do Brasil, a inserção da defesa do meio ambiente ao lado da função social da propriedade como princípios da ordem econômica, e a utilização adequada dos recursos naturais como requisito ao cumprimento da função social da propriedade rural, passam a caracterizar uma função ambiental inerente à propriedade e intrínseca à noção de função social da mesma. (CAVEDON, 2003, p. 122).

A propriedade rural disciplinada na CF/1988 possui certo grau de estabilidade em relação à propriedade urbana, esta para cumprir sua função social deve respeitar os preceitos estabelecidos no plano diretor do município, que varia de município a município, já os requisitos da função social e socioambiental da propriedade rural são aqueles estabelecidos na Constituição e previstos nas leis agrárias de âmbito federal.

O Código Civil (Lei 10.406/2002) no seu art. 1228 parágrafo 1º faz a previsão da função socioambiental da propriedade:

> Art. 1228 [...]

[23] Milton Santos chama atenção ao fato de se entender o meio ambiente pela ótica do local, dado que os lugares representam suas formas de meio ambiente dentro de uma universalidade.

> § 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

O direito de propriedade aqui é condicionado à preservação socioambiental e deve atender às finalidades da legislação ambiental. Como afirmado antes, a função social da propriedade não se confunde com a função socioambiental, segundo Lemos (2008, p. 82) "Em que pesem opiniões no sentido de que o conteúdo ambiental está contemplado na função social da propriedade, entendemos melhor a expressão função socioambiental".

Dos requisitos inscritos na CF/1988 sobre a função social da propriedade, todos têm relação com a função socioambiental da propriedade. Passemos ao estudo dos referidos requisitos previstos no art. 186 da CF/1988, relembrando que os requisitos estão previstos também nas Leis 4.504/1964 (Estatuto da Terra) e 8.629/1993 (Lei que regulamenta a reforma agrária).

O primeiro requisito é o aproveitamento racional e adequado. Por aproveitamento racional e adequado entende-se que é a utilização da propriedade de forma harmônica e proporcional, não cometendo o proprietário exageros ou explorações que desvirtuem a finalidade da propriedade rural.

A Lei 8.629/1993 traz no art. 6º os elementos para que uma propriedade possa ser considerada produtiva:

> Art. 6º Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente.
>
> § 1º O grau de utilização da terra, para efeito do caput deste artigo, deverá ser igual ou superior a 80% (oitenta por cento), calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel.
>
> § 2º O grau de eficiência na exploração da terra deverá ser igual ou superior a 100% (cem por cento), e será obtido de acordo com a seguinte sistemática:
>
> I – para os produtos vegetais, divide-se a quantidade colhida de cada produto pelos respectivos índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea;

> II – para a exploração pecuária, divide-se o número total de Unidades Animais (UA) do rebanho, pelo índice de lotação estabelecido pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea;
>
> III – a soma dos resultados obtidos na forma dos incisos I e II deste artigo, dividida pela área efetivamente utilizada e multiplicada por 100 (cem), determina o grau de eficiência na exploração.
>
> § 3º Considera-se efetivamente utilizadas:
>
> I – as áreas plantadas com produtos vegetais;
>
> II – as áreas de pastagens nativas e plantadas, observado o índice de lotação por zona de pecuária, fixado pelo Poder Executivo;
>
> III – as áreas de exploração extrativa vegetal ou florestal, observados os índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea, e a legislação ambiental;
>
> IV – as áreas de exploração de florestas nativas, de acordo com plano de exploração e nas condições estabelecidas pelo órgão federal competente;
>
> V – as áreas sob processos técnicos de formação ou recuperação de pastagens ou de culturas permanentes, tecnicamente conduzidas e devidamente comprovadas, mediante documentação e Anotação de Responsabilidade Técnica.

O órgão incumbido da competência de aferir a função social da propriedade é o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA. O legislador adotou parâmetros muito técnicos para que a propriedade se encaixe em níveis de aproveitamento, os percentuais e graus de utilização da propriedade dificilmente serão atingidos pelos proprietários, o que pode aconselhar até mesmo a degradação ambiental da propriedade para que ela atinja graus de aproveitamento, a título de exemplo uma propriedade rural em que não há produção de nenhum alimento ou criação de nenhum animal, mas que o proprietário a tenha destinado à preservação ambiental, esta propriedade pela literalidade da norma jurídica é improdutiva, embora esteja vinculada a uma causa de imperiosa nobreza. O art. 9º, parágrafo 1º da Lei 8.629/1993 traz o conceito legal de aproveitamento racional e adequado: "§ 1º Considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos §§ 1º a 7º do art. 6º desta lei".

O segundo requisito para que a propriedade cumpra sua função social é utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, esse requisito está ligado diretamente à função socioambiental da propriedade; utilização adequada e

preservação ambiental é a utilização que corresponda à natureza da propriedade e respeite as limitações ambientais.

No art. Art. 9º, parágrafo 2º e 3º da Lei 8.629/1993estão os conceitos de utilização adequada e preservação ambiental:

> § 2º Considera-se adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade.
>
> § 3º Considera-se preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.

Os conceitos estão ligados indissociavelmente à função socioambiental da propriedade, a utilização adequada e a preservação do meio ambiente preocupam-se com a possibilidade de esgotamento da propriedade, porque a atividade irresponsável e degradante além de ferir a função socioambiental pode deixar a propriedade inútil para determinados fins e prejudicar a qualidade de vida que a preservação ambiental oferta.

A lei considerada na sua amplitude não consegue responder a todos os fatores ligados à função socioambiental da propriedade, segundo Guilherme Delgado os indicadores ambientais de relações de trabalho não foram definidos precisamente em relação à função social da propriedade:

> Nos termos da Constituição Federal de 1988 o princípio da função social da propriedade é estabelecido como fonte legitimadora do direito de propriedade. Este conceito é herdado em parte do antigo Estatuto da Terra de 1964, mas também atende às pressões políticas do processo constituinte. Na função social da propriedade fundiária de 1988 entram simultaneamente os critérios "aproveitamento racional e adequado", "preservação ambiental" e "bem estar nas relações de trabalho". Contudo a Lei que regulamenta esse dispositivo constitucional, promulgada em 1993, somente recolheu o critério do "aproveitamento racional e adequado", conferindo-lhes indicadores precisos "Grau de utilização" e "Grau de exploração Econômica", deixando de definir os indicadores ambientais e de relações trabalhistas. (DELGADO, 2005, p. 18).

Os indicadores ambientais e as relações de trabalho são analisados em cada caso concreto, avalia se houve cometimento de crime ambiental ou trabalhista para que se possa declarar que determinada propriedade não atende sua função socioambiental. Borges (1999, p.109) faz ressalva "é o proprietário que deve cumprir a função ambiental da propriedade,

uma vez que apenas às pessoas e não as coisas são atribuídos direitos e deveres. Desta forma, tecnicamente, não é a propriedade que cumpre a função ambiental, mas o proprietário".

O terceiro requisito é a observância das disposições que regulam as relações de trabalho. Esse requisito tem recebido pouco estudo nos estudos da função socioambiental da propriedade, no entanto, sua relação com a função socioambiental da propriedade é cristalina. É notório e incontestável que a escravidão clássica já foi abolida no Brasil no fim do séc. XIX, porém na sociedade atual convivemos com outras formas de escravidão, com outras roupagens e novas relações.

A preocupação com as relações de trabalho do homem do campo foi por muito tempo esquecida pelos legisladores, a princípio as disposições da Consolidação das Leis do Trabalho-CLT não se aplicavam ao trabalhador rural, salvo se aplicada a analogia em favor do trabalhador hipossuficiente. Ainda hoje existem as relações que utilizam o trabalhador como uma espécie de escravo moderno para trabalhos no campo, artimanhas são utilizadas para manter o trabalhador preso ao patrão, em geral isso se dá pelo sistema de dívidas que o trabalhador é obrigado a contrair com o patrão e pelas dificuldades de retornar para sua casa, quando possui casa.

Ao que pode aparentar de início é que a relação de trabalho não tem nada em comum com o meio ambiente, mas há íntima relação entre relações de trabalho e função socioambiental da propriedade. O meio ambiente do trabalho e as relações de trabalho estão relacionados com a proteção da saúde ambiental do trabalhador e preservação ambiental, Fiorillo assim conceitua meio ambiente do trabalho:

> Constitui meio ambiente do trabalho o local onde as pessoas desempenham suas atividades laborais relacionadas à sua saúde, sejam remuneradas ou não, cujo equilíbrio está baseado na salubridade do meio e na ausência de agentes que comprometam a incolumidade físico-psíquica dos trabalhadores, independente da condição que ostentem (homens ou mulheres, maiores ou menores de idade, celetistas, servidores públicos, autônomos etc). (FIORILLO, 2019, p. 74-75).

A CF/1988 em diferentes dispositivos faz menção ao meio ambiente do trabalho:

> Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:
>
> [...]

> VIII – colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.
>
> Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:
>
> [...]
>
> XXII – redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança;

A Lei 8.629/1993 no art. 9º parágrafo 4º diz quando são observadas as disposições que regulam as relações de trabalho: § 4º A observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais. O parágrafo é econômico ao sintetizar as relações de trabalho, não há aqui uma sistematização que abranja as várias possibilidades das relações trabalho e meio ambiente, a importância do parágrafo recai exclusivamente na relação do trabalhador em si.

O quarto e último requisito da função social da propriedade é a exploração que favoreça o bem estar dos proprietários e dos trabalhadores, esse requisito pode ser entendido como uma síntese dos requisitos anteriores, a exploração como o próprio vocábulo expressa é a utilização da propriedade de forma a respeitar a dignidade dos proprietários e trabalhadores. Assim diz o art. No art. 9º parágrafo 5º da Lei 8.629/1993 a respeito da exploração que favoreça o bem estar dos proprietários e trabalhadores:

> § 5º A exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais é a que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel.

Enfim, a exploração que favoreça o bem estar dos proprietários e trabalhadores é a atividade na propriedade rural que obedeça a preservação ambiental e implique em respeito à função socioambiental da propriedade rural, esse requisito tem uma direção subjetiva, implica dizer que as relações entre proprietários e trabalhadores devem ter como base o princípio da dignidade da pessoa humana.

CAPÍTULO II – A ESTRUTURA AGRÁRIA E SUAS RELAÇÕES COM A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE RURAL

2.1. A Estrutura Agrária Brasileira e a Função Socioambiental da Propriedade Rural.

A estrutura agrária brasileira constitui-se em estado complexo de relações, analisar sua forma e conteúdo torna-se tarefa de grande relevância ao trabalho aqui proposto, assim como sua relação com a função socioambiental da propriedade rural. Não há aqui a pretensão de esgotamento ao analisar a estrutura agrária brasileira, fato que fugiria ao fim primordial da pesquisa, no entanto, entender os seus reflexos é de vital importância à pesquisa.

O Brasil é um dos países com a maior concentração fundiária do mundo, onde poucos proprietários detêm extensas propriedades e uma enorme parcela de trabalhadores rurais possuem pequenas propriedades ou mesmo nenhuma, tal fato gera diferentes tensões sociais, tanto no meio rural palco dessa relação, quanto no meio urbano (MATTEI, 2014).

Foi no período colonial que a estrutura agrária brasileira ganhou a forma pela qual até os dias atuais é reconhecida, embora com o advento da República pouco ou quase nada se fez para modificá-la e quando se tentou houve interrupção do projeto, às vezes por via ditatorial outras vezes por alianças entre proprietários e Estado. Entendimento semelhante é comungado por Linhares e Silva (1999, p. 79).

Conforme já salientado, no Brasil por muito tempo vigorou o regime de sesmarias, onde o donatário de uma propriedade tinha a principal obrigação voltada ao cultivo dela, esse regime além da lógica de exploração ainda tinha como objetivo a não fragmentação ou divisão da terra, vários mecanismos serviam a esse fim, fato que contribuiu para maior concentração de terras em poucas mãos. Segundo Júnior (1948, p. 130) “É na lavoura que se assentou a ocupação e exploração da maior e melhor parte do território brasileiro”.

Com a promulgação da Lei 601 de 1850 (Lei de Terras) criou-se um mercado de terras, agora os regimes anteriores pelos quais era possível a aquisição da terra foram abolidos e a única via era a compra, uma típica relação capitalista sendo a terra a mercadoria disponível, entretanto, esse acesso via compra foi na verdade um fechamento da possibilidade de aquisição, era mais uma manutenção de *status* e poder dos proprietários do que uma transformação, naquele momento onde já se discutia a abolição da escravidão e ondas

migratórias para mão de obra no campo, era interessante aos proprietários a manutenção da propriedade na sua integridade geográfica.

A Lei de Terras de 1850 de forma inquestionável colocou a terra dentro das relações de mercado, de acordo com Martins:

> Na verdade, o que caracteriza a penetração do capitalismo no campo não é a instauração de relações sociais de produção típicas formuladas em termos de compra e venda de força de trabalho por dinheiro. O que caracteriza é a instauração da propriedade privada da terra, isto é, a mediação da renda capitalizada entre o produtor e a sociedade. (MARTINS, 1975, p.49-50).

A propriedade a partir da Lei de Terras passou a ter sua natureza típica de propriedade privada, deixando de lado as formas não capitalistas de reconhecimento da propriedade. Essas relações colocaram a terra como instrumento de negócio, poder e fonte de pobreza. (MARTINS, 1975). Para Silva (1996) o Estado agora assumia a gestão da terra como moderador, não havia o interesse de regularização das propriedades em termos modernos, havia a ideia de manutenção do trabalho cativo. De acordo com Sevá e Lemes (2018, p. 187) o Estado tem papel fundamental nas transformações sociais relacionadas à propriedade privada da terra e da exploração do trabalho.

A questão agrária brasileira segue uma linearidade pautada em fatos históricos que lhe conferiram sua característica atual, desde o regime das capitanias hereditárias até a Constituição Federal de 1988 vários acontecimentos e marcos legais estão ligados à questão agrária, entretanto, não se esgotará o tema em sequência histórica, o objetivo é abordar a atual formatação dessa estrutura e sua relação socioambiental.

Delgado (2005) faz um importante recorte histórico da questão agrária brasileira entre os anos 1950 e 2003, mostrando os principais acontecimentos, marcos e atores envolvidos nessa questão, dentre os acontecimentos analisados podemos destacar as teses dos intelectuais ligados ao Partido Comunista Brasileiro-PCB (Caio Prado Júnior, Ignácio Rangel e Alberto Passos Guimarães), em 1964 o Golpe Militar e junto o Estatuto da Terra, em 1985 cria-se o I Plano Nacional de Reforma Agrária, em 1988 a CF/1988 estabelece a função social da propriedade como dever legal, em 1993 promulga-se a Lei 8.629/1993 (Lei da Reforma Agrária), a partir de 1998 há uma espécie de arranjo visando ao agronegócio para alcançar o mercado externo.

No que tange à concentração fundiária brasileira a tabela abaixo explicita bem o problema:

Tabela 01. Brasil: Concentração Fundiária: Índice de Gini 1920-2014

Ano	Índice
1920	0,804
1940	0,831
1950	0,843
1960	0,841
1970	0,843
1975	0,851
1980	0,859
1985	0,858
1995	0,857
2006	0,856
2010	0,838
2014	0,860

Fonte: Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). IBGE.

Pela leitura dos índices percebe-se que de 1920 até de 1980 a concentração fundiária teve aumento contínuo, o índice de *Gini*[24] é utilizado para medir a concentração de determinada situação fática, nesse caso foi utilizado para medir a concentração fundiária entre os anos considerados.

O último censo agropecuário do ano de 2017 revelou dados que confirmam a crescente concentração fundiária no Brasil, no ano de 2017 o índice de *Gini* chegou a 0,867, o maior percentual alcançado na história, esse aumento se deve principalmente pela ausência de políticas públicas voltadas a melhor distribuição de terras, principalmente a reforma agrária. Outro dado do censo agropecuário de 2017 é que 1% das maiores propriedades do país ocupa 47,6% do total da propriedade rural, enquanto 50% das propriedades menores ocupam apenas 2,3% da propriedade rural brasileira.

A tabela abaixo do boletim Dataluta (2018) revela os percentuais da concentração fundiária no Brasil entre os anos de 1998-2014:

[24]Índice de Gini é utilizado para medir o grau de concentração de um atributo (renda, terra, etc.) numa distribuição de frequência. "Razão de concentração (R)", como foi batizado, ele foi inicialmente adotado como indicador em estudos sobre a desigualdade na distribuição de rendas. (INCRA, 2019).

TABELA 02 - BRASIL - MUDANÇAS DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA POR CLASSE DE ÁREA 1998, 2003, 2010, 2011, 2012 E 2014

Classes de Área (ha)	1998		2003		2010		2011	
	Nº de Imóveis	Área (ha)	Nº de Imóveis	Área (ha)	Nº de Imóveis	Área (ha)	Nº de Imóveis	Área (ha)
TOTAL	**3.586.525**	**415.548.886,60**	**4.290.531**	**418.483.332,30**	**5.181.645**	**571.740.919,42**	**5.356.425**	**590.716.875,33**
Menos de 1	68.512	35.181,90	81.995	43.409,10	107.572	54.516,68	113.160	57.066,67
1 a menos de 2	118.926	160.875,80	141.481	191.005,50	161.313	218.441,69	165.560	224.511,20
2 a menos de 5	440.708	1.483.892,60	559.841	1.874.158,80	702.979	2.357.993,06	734.298	2.465.145,60
5 a menos de 10	515.823	3.737.828,60	626.480	4.530.025,20	772.676	5.584.385,37	805.588	5.821.439,70
10 a menos de 25	939.198	15.265.972,30	1.109.841	18.034.512,20	1.316.237	21.345.231,82	1.358.537	22.022.892,37
25 a menos de 50	573.408	20.067.945,60	693.217	24.266.354,60	814.138	28.563.707,07	838.694	29.435.561,05
50 a menos de 100	403.521	27.902.893,30	485.956	33.481.543,20	578.783	40.096.597,35	595.961	41.306.259,46
100 a menos de 200	239.219	32.260.122,40	272.444	36.516.857,80	332.817	44.898.322,02	342.041	46.171.314,37
200 a menos de 500	166.686	51.491.978,60	181.919	56.037.443,20	230.529	71.258.207,77	237.231	73.317.570,54
500 a menos de 1.000	62.643	43.317.666,40	68.972	47.807.934,80	85.305	59.299.369,71	85.218	59.287.289,60
1.000 a menos de 2.000	30.325	41.651.744,70	35.281	48.711.363,10	40.046	55.269.002,25	40.454	55.876.890,16
2.000 a menos de 5.000	20.120	59.497.823,80	26.341	77.612.461,90	31.218	91.775.306,94	31.566	92.893.149,58
5.000 a menos de 10.000	4.758	33.839.004,90	5.780	41.777.204,40	6.084	43.642.939,54	6.099	43.730.865,46
10.000 a menos de 20.000	1.648	22.485.749,70	635	8.600.834,20	1.026	14.088.771,59	1.067	14.650.668,60
20.000 a menos de 50.000	768	22.468.684,80	294	8.502.361,60	595	17.742.882,69	608	18.008.767,32
50.000 a menos de 100.000	154	10.504.269,00	32	2.181.546,40	131	9.131.626,72	135	9.513.092,82
100.000 e mais	108	29.377.251,20	22	8.314.316,30	196	66.413.617,15	208	75.934.390,83
ÍNDICE DE GINI	**0,838**		**0,816**		**0,838**		**0,839**	

Classes de Área (ha)	2012		2014	
	Nº de Imóveis	Área (ha)	Nº de Imóveis	Área (ha)
TOTAL	5.498.451	597.018.808,73	6.140.118	740.401.645,78
Menos de 1	117.301	58.875,48	274.671	68.179,10
1 a menos de 2	168.738	229.075,39	183.693	250.433,37
2 a menos de 5	759.005	2.549.567,34		2.827.508,40
5 a menos de 10	829.862	5.996.899,20	908.886	6.566.924,32
10 a menos de 25	1.391.712	22.560.429,52	1.499.140	24.305.032,47
25 a menos de 50	860.300	30.210.990,87	932.481	32.802.217,70
50 a menos de 100	611.745	42.414.477,17	665.642	46.170.133,05
100 a menos de 500	593.026	122.332.189,00	645.700	133.446.464,51
500 a menos de 1.000	85.437	59.426.508,45	93.658	65.276.368,53
1.000 a menos de 2.000	41.206	56.933.642,14	48.234	66.717.495,31
2.000 a menos de 5.000	31.865	93.781.039,50	36.639	108.793.966,83
5.000 a menos de 10.000	6.157	44.106.421,27	7.100	50.696.144,66
10.000 a menos de 20.000	1.113	15.263.453,08	1.591	21.770.955,74
20.000 a menos de 50.000	627	18.502.428,82	879	26.261.973,04
50.000 a menos de 100.000	138	9.701.272,64	222	15.806.316,49
100.000 e mais	219	72.951.538,86	365	138.641.532,26
ÍNDICE DE GINI	**0,833**		**0,860**	

Fonte: INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária / DATALUTA - Banco de Dados da Luta pela Terra, 2018.
www.fct.unesp.br/nera

Na leitura da tabela acima chegamos à conclusão que a maioria das propriedades rurais estão enquadradas na categoria de pequenas propriedades, já a as grandes propriedades ocupam extensas áreas, ou seja, as maiores áreas do território nacional, mesmo sendo minoria em relação ao número de propriedades. As grandes propriedades com mais de 100.000 (cem mil) hectares vêm crescendo gradativamente, ocupando por consequência vastas quantidades de terras, que na sua maioria são improdutivas.

Segundo Linhares e Silva em 1960 a concentração fundiária brasileira apresentava os seguintes dados:

> O latifúndio (com mais de cem mil hectares e com grande variação de dimensões de região para região): representava apenas 0,9% das propriedades, ocupando todavia 47,3% do total das terras, embora cultivasse apenas 2,3% dessa área, contribuindo com somente 11,5% da produção e ocupando 7% da mão de obra rural ativa. A maior parte dos latifúndios encontrava-se como ainda hoje, improdutiva, com pastos naturais e arrendando terras a terceiros. (LINHARES; SILVA, 1999, p. 170).

O latifúndio então correspondia a 47,3% do total das terras em 1960, em 2017 correspondeu a 47,6%, aumento que a princípio possa parecer pequeno, mas que revela a manutenção da estrutura agrária brasileira em moldes concentrados e em grande parte a existência de terras improdutivas voltadas à especulação imobiliária. É importante entender a conceituação e classificação dos latifúndios, O Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964) define o que é latifúndio por dimensão e por exploração no art. 4º V, alíneas a e b, conforme definição legal:

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

O latifúndio por dimensão é propriedade que excede a 600 (seiscentas) vezes o módulo da região, já o latifúndio por exploração é a propriedade que embora não exceda o limite de 600 (seiscentos) módulos da região mantém-se inexplorado, Linhares e Silva de forma didática explicam as formas de latifúndio:

> Latifúndio por dimensão – quando o imóvel, em duas hipóteses, estenda sua área da seguinte maneira: na área agriculturável, a seiscentas vezes o seu próprio módulo (Art. 6º, IV, a, 1ª parte); na dimensão da sua área agriculturável, a seiscentas vezes a área média dos imóveis rurais da sua região. Latifúndio por (in) exploração – quando o imóvel, ainda que não excedendo os limites das seiscentas vezes, seja mantido inexplorado, com fins especulativos, ou seja deficiente ou inadequadamente explorado. (LINHARES; SILVA, 1999, p. 186).

A definição do latifúndio serve para explicar a relação da propriedade rural com a função socioambiental, essa função guarda relação com a forma como a terra é explorada ou não explorada, no entanto, nem sempre a função socioambiental requer "exploração econômica", o aproveitamento racional e adequado não se traduz em proveitos exclusivamente econômicos, há outros diversos proveitos que a terra oferta que não se enquadram em termos patrimoniais. O minifúndio[25] por sua vez é a propriedade inferior ao módulo rural, já o módulo rural[26] é o imóvel que explorado pela unidade familiar tem a condição de lhe garantir a subsistência, o módulo rural é variável em extensão a depender da região e/ou localização[27].

Não há dado governamental que aponte o percentual de propriedades rurais que não cumpram sua função socioambiental, tal ausência é justificada pelo fato de que esse dado seria o impulso inicial para a reforma agrária, mas pode-se afirmar que o maior descumprimento da função socioambiental da propriedade está nos latifúndios, essa modalidade de domínio em regra serve a fins especulativos e tem a marca da improdutividade, conforme apontado no Censo Agropecuário de 2017 (IBGE).

Pode-se afirmar que a estrutura agrária brasileira é concentrada, essa concentração como dito antes não é fenômeno novo, sua forma e causas são antigas na sociedade brasileira, o controle da terra não era apenas sobre ela, havia e ainda há controle no campo ideológico e político. (MARTINS, 1979). De acordo com Medeiros (2002, p. 15) a transformação fundiária e a polêmica dos males do latifúndio são debatidas desde a época em que se discutia a abolição da escravatura, o movimento tenentista[28] falava sobre a necessidade da reforma agrária para democratização do país.

---

[25] Lei 4.504/1964 (Estatuto da Terra) art. 4º, IV:"Minifúndio", o imóvel rural de área e possibilidades inferiores às da propriedade familiar [...].

[26] Lei 4.504/1964 (Estatuto da Terra) art. 4º II, III: 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 [...].

[27] O termo latifúndio consiste numa categoria que além de ter previsão legal é um conceito político, a abordagem feita nessa pesquisa recai sobre o latifúndio relacionado à questão socioambiental.

[28] O Tenentismo foi um movimento político-militar do início dos anos 1920 que criticava o sistema político brasileiro vigente, esse movimento era contra o voto aberto, favorável ao voto feminino e reformas educacionais e agrárias.

A concentração fundiária no Brasil impede que se alcance o primado da justiça social, segundo Stefaniak:

> No Brasil, historicamente, a concentração da propriedade de terras nas mãos de uma minoria tem sido um dos fatores centrais que impedem a distribuição de riquezas, contribuindo para o aumento das desigualdades sociais. E a injustiça social decorrente desse processo concentracionista determina a resistência por parte da classe alijada da propriedade, na forma de movimentos sociais, organizados ou não. (STEFANIAK, 2003, P. 113).

A terra numa realidade de concentração além privar o acesso, cria diferentes problemas sociais decorrentes dessa realidade, o Estado ao assumir o papel de moderador dos conflitos agrários deve centralizar esforços para resolução deles, no entanto, no caso brasileiro o Estado teve papel fundamental na manutenção da estrutura agrária concentrada, houve uma aliança fadada ao atraso. (MARTINS, 1994). De acordo com Holanda (1995, p. 71) a superexploração da propriedade aliada ao trabalho escravo que por muito tempo vigorou no Brasil deixou-nos uma "herança rural", essa herança ainda não se encontra superada na sociedade brasileira, atualmente veste-se de roupagens modernas com argumentos como "modernidade", "adequação" e "flexibilização".

2.2 Os Índices de Produtividade da Propriedade: Grau de Utilização da Terra (GUT) e Grau de Eficiência de Exploração (GEE).

O INCRA utiliza dois indicadores para aferir a produtividade de uma propriedade rural, são eles o grau de utilização da terra (GUT) e grau de eficiência de exploração (GEE), segundo o INCRA:

> O Incra utiliza dois indicadores para aferir se a grande propriedade rural vistoriada é produtiva ou não: o Grau de Eficiência da Exploração (GEE) e o Grau de Utilização da Terra (GUT). O imóvel rural é considerado improdutivo pelo Incra quando, ao aferir sua produtividade, o órgão constatar imóvel não alcança os graus de exploração exigidos por lei (veja ao lado). A pouca ou nenhuma exploração econômica do imóvel é um dos itens preconizados pela Constituição Federal e Lei 8.629 de 1993 como indicador de que o imóvel rural em questão não cumpre a função social e é passível de desapropriação. O imóvel cumpre a função social se for explorado adequadamente (GEE igual a 100% e GUT superior a 80%); se utiliza adequadamente os recursos naturais e preserva o meio ambiente; se observa as disposições que regulam as relações de trabalho e não utiliza mão de obra em condição análoga à da escravidão; e se a exploração da terra tem por objetivo o bem estar dos trabalhadores e proprietários. (INCRA, 2019).

Os indicadores utilizados pelo INCRA estão previstos na Lei 8.629/1993 que dispõe sobre a reforma agrária, tais indicadores estão previstos no art. 6º[29]desta lei que informa que a propriedade é produtiva quando atende simultaneamente 80% ou mais de grau de utilização da terra (GUT) e 100% ou mais de grau de eficiência na exploração (GEE), O INCRA tem a atribuição legal de atualizar os indicadores para análise do cumprimento ou não da função social e socioambiental da propriedade rural, entretanto, a atualização dos índices de produtividade tem grande importância para desapropriações de propriedades que descumpram a função social e para implementação da reforma agrária.

Galeazzi (2012) argumenta que os índices de produtividade da terra utilizados atualmente são do ano de 1975, tal fato impede a aferição do cumprimento da função social da propriedade, há ainda o fato de que os movimentos sociais, principalmente o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra-MST que reivindicam a atualização desses índices, pois sem eles as desapropriações tornam-se de dificílima ocorrência.

Marés (2003, p. 113) entende que a terra é que teria uma função social e não a propriedade, esta em sua visão seria o direito considerado em si, enquanto a terra objeto material é que teria sua função social independente do título ostentado pelo titular. A inércia do Estado em atualizar os índices de utilização da terra e de eficiência de exploração é resultado de diferentes pressões exercidas sobre ele, a bancada ruralista e o os setores ligados ao agronegócio não querem as atualizações, pois temem impactos na estrutura agrária brasileira.

Com o objetivo de modificar os índices de produtividade da propriedade tramita no Senado Federal o Projeto de Lei nº 107[30]/2011 de autoria da senadora Kátia Abreu (PDT-TO), esse PL modifica a forma como a propriedade será considerada produtiva ou improdutiva, assim diz a ementa do PL 107/2011:

> Altera a Lei nº 8629/93 - que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal - para alterar os critérios de avaliação da produtividade da propriedade rural; retira do art. 6º a necessidade da propriedade atingir graus de utilização da terra para ser considerada produtiva, para que na análise da

[29]Art. 6º Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente. § 1º O grau de utilização da terra, para efeito do caput deste artigo, deverá ser igual ou superior a 80% (oitenta por cento), calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel. § 2º O grau de eficiência na exploração da terra deverá ser igual ou superior a 100% (cem por cento) [...].

[30] Projeto de Lei 107/2011. Autoria: Senadora Kátia Abre (PDT-TO). Ementa: Altera a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, para dispor sobre a fixação e o ajuste dos parâmetros, índices e indicadores de produtividade.

> produtividade seja considerada apenas a eficiência na exploração; acrescenta parágrafo ao art. 6º para estabelecer que em caso de alteração dos indicadores que informam o conceito de produtividade, os produtores rurais terão prazo de cinco anos para se adaptarem aos novos indicadores fixados; altera o art. 9º para estabelecer que o aproveitamento racional e adequado da propriedade será considerado apenas em relação aos graus de utilização da terra; estabelece que o grau de utilização da terra deverá ser igual ou superior a 80% (oitenta por cento), calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel; exclui o parágrafo 5º do art. 9º que estabelece que a exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais é a que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel; altera o art. 11 para dispor que os parâmetros, índices e indicadores que informam o conceito de produtividade serão ajustados, periodicamente, mediante lei e não mais pelos Ministros de Estado do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura e do Abastecimento. (PL 107/2011, Senado Federal).

Dentre as principais modificações do PL 107/2011 estão as análises da produtividade da propriedade através da renda do produtor como parâmetro e a modificação dos índices de produtividade não se daria mais por ato governamental, mas sim por meio de lei, duas críticas cabem a esse projeto de lei, primeiro porque como foi dito antes, nem sempre a função socioambiental da propriedade está ligada à sua exploração econômica, como exemplo podemos citar o exemplo dos povos e comunidades tradicionais que possuem uma visão coletiva de gestão e uso da propriedade, e depois a atualização dos índices por via de lei tornará ainda mais difícil suas atualizações, pois o processo legislativo para elaboração de uma lei é mais difícil e por muitas vezes de incerta aprovação.

2.3 Desapropriação de Propriedade Rural por Descumprimento das Funções Social e Socioambiental.

A Constituição Federal de 1988 no art. 5º, XXIV estabelece quando uma propriedade pode ser desapropriada: “a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição”, a desapropriação então pode ocorrer em três hipóteses, necessidade pública, utilidade pública e interesse social, cada um desses termos jurídicos têm explicação diversa, a necessidade pública ocorre quando o poder público se depara com uma situação inescapável ou que não há outra forma de resolução que não seja a desapropriação; a utilidade pública ocorre quando o poder público por motivo de conveniência administrativa decide por desapropriar, não consiste na única via possível;

enfim, a desapropriação por interesse social está atrelada a uma política pública e volta-se ao atendimento de questões sociais, como a redução das desigualdades, de acordo com Meirelles (2007) o traço que distingue a necessidade e utilidade pública do interesse social é que neste o bem desapropriado não fica com a administração ou seus entes delegados, sua destinação é a coletividade.

O interesse social que justifica desapropriação para reforma agrária está previsto na Lei 4.132/1962[31], arts. 1º e 2º:

> Art. 1º A desapropriação por interesse social será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem estar social, na forma do art. 147 da Constituição Federal.
> Art. 2º Considera-se de interesse social:
> I - o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico;
> II - a instalação ou a intensificação das culturas nas áreas em cuja exploração não se obedeça a plano de zoneamento agrícola, VETADO;
> III - o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola:
> IV - a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habilitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias;
> V - a construção de casa populares;
> VI - as terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação armazenamento de água e irrigação, no caso em que não sejam ditas áreas socialmente aproveitadas;
> VII - a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais.
> VIII - a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas.
> § 1º O disposto no item I deste artigo só se aplicará nos casos de bens retirados de produção ou tratando-se de imóveis rurais cuja produção, por ineficientemente explorados, seja inferior à média da região, atendidas as condições naturais do seu solo e sua situação em relação aos mercados.
> § 2º As necessidades de habitação, trabalho e consumo serão apuradas anualmente segundo a conjuntura e condições econômicas locais, cabendo o seu estudo e verificação às autoridades encarregadas de velar pelo bem estar e pelo abastecimento das respectivas populações.

Em se tratando de desapropriação para fins de reforma agrária a única possibilidade de expropriação do proprietário é pelo interesse social, a CF/1988 dedicou um capítulo específico para o tema, cujo título é "Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária" (Cap. III, Título VI, Da Ordem Econômica e Financeira, CF/1988, arts. 184 a 191). O art. 184

[31] Lei 4.132/1962. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação.

da CF/1988 estabelece as condições para desapropriação para fins de reforma agrária, dessa forma diz o art. 184 da CF/1988:

> Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.
>
> § 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.
>
> § 2º O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.
>
> § 3º Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.
>
> § 4º O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício.
>
> § 5º São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.

Para desapropriar uma propriedade rural que não esteja cumprindo sua função social e também socioambiental, como defendemos são necessárias as seguintes condições: o imóvel não esteja cumprindo sua função social e indenização prévia em títulos da dívida agrária, forma-se um processo judicial envolvendo a desapropriação, porém há possibilidade de acordo administrativo.

A reforma agrária pela legislação brasileira tem então na propriedade que não cumpre as funções social e ambiental a mola propulsora, embora outras propriedades possam sofrer expropriação para reforma agrária.

Veiga dessa forma explica conceitualmente reforma agrária, diferenciando-a de transformação agrária:

> A modificação da estrutura agrária de um país, ou região, com vista a uma distribuição mais equitativa da terra e da renda agrícola é a definição mais usual de reforma agrária. Tal enunciado consta em qualquer bom dicionário. Como geralmente acontece com as conceituações sintéticas, nela está apenas implícita uma ideia-chave para o seu entendimento: de que se trata de uma intervenção deliberada do Estado nos alicerces do setor agrícola. É insto que permite distinguir reforma agrária de transformação agrária. As mudanças naturais ou espontâneas do perfil fundiário de um país ou região impostas pelo crescimento econômico e por suas crises não podem ser confundidas com uma ação planejada e diretiva para adequar esse perfil a tais imposições. (VEIGA, 1990, p. 7).

A reforma agrária como o próprio nome sugere significa mudar a estrutura agrária para melhor redistribuição não apenas da terra, mas também do seu acesso, esse processo deve ocorrer por via de ação política do Estado, Veiga (1990, p.8) alerta bem que a reforma agrária não nasce de benevolência de um governante, antes de tudo ela surge das lutas sociais em seu favor.

A reforma agrária tem na legislação brasileira a CF/1988, Lei 4.504/1964 (Estatuto da Terra), Código Civil de 2002 e Lei 8.629/1993 (Lei da Reforma Agrária) como legislação norteadora, no entanto, vários decretos e legislações complementares disponham sobre o tema. A legislação tem a sua importância para o processo de reforma agrária, porém apenas a lei não é o suficiente para que ela ocorra, é necessário projeto político, além do projeto pode-se dizer que tal projeto necessita ainda de força política, porque não raro em nossa história colonial e republicana a elite agrária com auxílio de outros grupos sufocou ou interrompeu projetos de reforma agrária.

A desapropriação para fins de reforma agrária não foi instrumento utilizado com frequência pelo Estado, poucas propriedades rurais são desapropriadas para tal fim, mas por cumprimento da lei inúmeras deveriam sofrer expropriação, a resistência à reforma agrária soa como uma espécie de senso comum em boa parte da sociedade brasileira, por muitas vezes pessoas que não possuem nenhuma propriedade se posicionam contra ela ao argumento de que reforma agrária é coisa de "comunista" ou que é coisa de "invasores", revigoram o debate de que o direito de propriedade é sagrado.

A falta de reforma agrária no Brasil conduziu-nos a uma situação de desigualdades e nos mantém numa situação que respinga sobre vários setores sociais e produtivos, Stédile aponta alguns dos problemas da falta de reforma agrária:

> De todo o exposto, só cabe uma conclusão: sem uma redistribuição da propriedade latifundiária, ou, em termos mais precisos, sem uma verdadeira reforma agrária não é possível debelar grande parte dos males que nos afligem, entre os quais merecem citação:a) produção agrícola baixíssima, rotineira; pouco diversificada e de todo insuficiente para as necessidades de consumo das nossas populações; b) condições precárias de existência no campo, no que concerne à alimentação, vestuário, habitação, saúde e educação; c) fraca densidade geográfica (4,8 habitantes por km²); d) falta de mercado interno para nossas indústrias; e) situação aflitiva de nossos transportes; em que se congregam, de um lado, o estado deplorável dos equipamentos, obsoletos, gastos e supertrabalhados; de outro, a falta de transportes. (STÉDILE, 2012, p. 21).

A ausência de reformas na estrutura agrária brasileira é responsável por vários problemas de índole social, também contribui para manutenção de desigualdades, migrações, pobreza, escassez de alimentos e principalmente pela falta de democracia no acesso à terra, as tentativas de modificação dessa realidade sempre sofreram rupturas sociopolíticas, segundo Veiga (1990, p. 18) "Até hoje, todas as tentativas feitas no Brasil para se optar por uma saída democrática para a questão agrária acabaram sendo frustradas por uma reação autoritária e violenta das classes dominantes".

A tabela abaixo traz recorte das desapropriações ocorridas entre 1993-2002:

TABELA 03. - NÚMERO DE DESAPROPRIAÇÕES DE TERRAS NO BRASIL - 1993 – 2002.

Desapropriação do INCRA - número de processos Estado - Unidade

Estado	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Acre	4	-	3	9	4	7	7	-	4	-
Amazonas	-	-		-	3	-	-	-	-	-
Amapá	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pará	10	7	13	22	42	75	41	3	47	11
Rondônia	3	5	7	7	7	4	4	-	-	-
Roraima	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tocantins	-	7	19	66	14	56	34	6	15	14
SUBTOTAL	**17**	**19**	**42**	**104**	**70**	**142**	**86**	**9**	**66**	**25**
Alagoas	2	2	-	9	13	10	5	9	11	7
Bahia	5	3	10	44	54	38	50	16	36	29
Ceará	7	17	46	45	48	60	23	1	8	7
Maranhão	13	22	24	64	55	65	46	18	19	22
Paraíba	7	5	9	26	33	29	29	21	6	13
Pernambuco	2	7	5	24	27	22	30	25	36	23
Piauí	2	7	4	23	7	19	21	11	16	7
Rio Gr. do Norte	1	7	10	33	41	66	20	35	12	10
Sergipe	1	3	4	12	17	15	10	11	14	7
SUBTOTAL	**40**	**73**	**112**	**280**	**295**	**324**	**234**	**147**	**158**	**125**
Espírito Santo	-	4	1	4	10	9	2	4	2	7

Minas Gerais	3	1	9	30	41	64	33	23	17	17
Rio de Janeiro	1	-	1	3	2	5	2	2	5	4
São Paulo	2	4	8	18	31	17	3	5	5	25
SUBTOTAL	**6**	**9**	**19**	**55**	**84**	**95**	**40**	**34**	**29**	**53**
Paraná	5	13	13	24	41	80	40	6	11	1
Rio Gr. do Sul	1	6	6	21	30	24	5	10	-	2
Santa Catarina	3	5	5	19	12	7	14	3	6	3
SUBTOTAL	**9**	**24**	**24**	**64**	**83**	**111**	**59**	**19**	**17**	**6**
Distrito Federal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Goiás	10	12	10	38	57	52	30	16	11	8
Mato Grosso do Sul	4	4	3	6	23	41	14	26	11	6
Mato Grosso	3	15	17	55	37	92	36	12	13	6
SUBTOTAL	**17**	**31**	**30**	**99**	**117**	**185**	**80**	**54**	**35**	**20**
TOTAL	**89**	**156**	**227**	**602**	**649**	**857**	**499**	**263**	**305**	**229**

Fonte: INCRA apud IPEA (1993 a 2002).

Os dados acima são tímidos em se tratando da alta concentração fundiária existente no Brasil, a falta de uma política efetiva de reforma agrária em conjunto com outros fatores contribui para essa realidade, de 1993 a 1998 houve aumento do número de desapropriações para reforma agrária, a partir do ano de 1999 as desapropriações sofreram queda em relação aos anos anteriores. Segundo o INCRA nos últimos anos o número de desapropriações para reforma agrária vem caindo consideravelmente, em 2014 foram 30 decretos de desapropriação, 2015 nenhum decreto e em 2016 foram 21 decretos, o que mostra a queda nas desapropriações para reforma agrária. (INCRA 2017).

Um fato que a princípio possa parecer contraditório é que as desapropriações para fins de reforma agrária estão ligadas ao número de ocupações, ou seja, as desapropriações em regra são frutos das pressões exercidas pelos atores que demandam pela reforma agrária, nesse sentido confirma-se a tese de que a reforma agrária não nasce de um espírito benigno do governo, antes de tudo ela vem da luta pela sua efetivação.

Em relação à desapropriação por descumprimento da função socioambiental da propriedade, Borges faz relevante ressalva ao informar que o simples fato da propriedade ser produtiva não a autoriza a descumprir sua função socioambiental:

> O simples fato de a propriedade ser produtiva, diante disso, não poderia garantir sua proteção contra a desapropriação por interesse público para fins de reforma agrária. Se tal propriedade se mantém produtiva em discordância com as normas ambientais que sobre ela incidem, não se verifica, aí, o cumprimento de sua função social, conforme preceitua o art. 186 da Constituição. A exploração econômica não é intocável quando proporciona degradação ambiental. Logo, a propriedade produtiva deve atender aos ditames da preservação ambiental, pois o não cumprimento da função ambiental da propriedade sem a qual não é possível cumprir-se a função social-deveria, tendo em visto o todo jurídico, autorizar a desapropriação da propriedade rural por interesse social para fins de reforma agrária. (BORGES, 1999, p. 197).

A propriedade produtiva goza de imunidade em relação à desapropriação desde que esteja cumprindo as funções social e socioambiental da propriedade, bom relembrar que a propriedade para cumprir essas funções deve atender de forma simultânea aos quatro requisitos estabelecidos no art. 186 da CF/1988, quais sejam: aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

A desapropriação por não cumprimento da função social pode ter o enfoque exclusivamente ambiental, como é o caso da propriedade produtiva em termos estatísticos, mas que degrade o meio ambiente. A possibilidade de desapropriação por questão tipicamente ambiental, embora perfeitamente possível e também louvável é de difícil ocorrência, não por ausência de leis, mas pela força dos atores que não a querem.

A forma de se obter "produtividade" pelos impactos ambientais na propriedade é recorrente na mentalidade agroindustrial brasileira, não raro proprietários esgotam os recursos naturais em busca de produção, essa realidade contrasta com a preservação socioambiental e coloca em risco a qualidade do meio ambiente, comprometendo a fauna e a flora, entretanto, ainda é pouco debatida a desapropriação para reforma agrária quando do cometimento unicamente de crime ambiental, o fato de o crime ambiental ser cometido de forma isolada não atenua a gravidade do crime, mesmo que a propriedade seja produtiva, observe as relações de trabalho e forneça bem-estar aos trabalhadores e proprietários, o crime de natureza

ambiental que possa indicar o descumprimento da função socioambiental da propriedade sempre será grave e autorizará a desapropriação dessa propriedade.

Entendimento semelhante é compartilhado por Vieira, quando diz:

> Na atual conjuntura social, apresenta-se bastante relevante o tema relativo à *perspectiva ambiental* da função social, na medida em que se pode constatar a importância que o Meio Ambiente representa, tendo em vista o nítido processo de violação e de degradação ambiental pelo qual o mundo vem passando.Nesse diapasão, inserem-se não apenas as atividades industriais, mas também as rurais, cujos profissionais, no intuito de obterem os mais altos níveis de lucratividade, não obedecem aos preceitos de preservação do Meio Ambiente e, com isso, ocasionam grandes danos ambientais. De forma diametralmente oposta a estes proprietários que alcançam riquezas através de suas atividades poluidoras, encontram-se aqueles que não possuem acesso algum ao direito de propriedade, evidenciando-se grandes distorções sociais.É neste contexto que se insere a necessidade de se estabelecerem mecanismos jurídicos e sociais efetivamente capazes de direcionar este contexto de forma a buscar-se, concomitantemente, uma efetiva preservação do Meio Ambiente, bem como o acesso a justiça social de forma a se concretizar direitos fundamentais como o direito de propriedade àqueles que verdadeiramente o necessitam. (VIERA, 2009, p. 84-85).

A desapropriação nessa possibilidade, além de contribuir para o processo de reforma agrária, ainda traz justiça social ao campo, porque maior quantidade de propriedades desapropriadas facilitaria sua redistribuição menos desigual, na esperança de que exista interesse político. Não existe uma base de dados que certifique o número de desapropriações em razão do cometimento de crime ambiental, mas pode-se dizer que essa modalidade de desapropriação é exceção e dificilmente ocorre, no Brasil a CF/1988 e a legislação agrária permitem essa ocorrência.

Inexiste fiscalização para desapropriação tendo a vertente socioambiental como foco primário, Cunha e Théry levantam algumas hipóteses sobre a falta de utilização do instrumento de desapropriação por descumprimento da função socioambiental:

> Por que esse instrumento jurídico vem sendo utilizado de forma tão pífia, considerando que a lei que o regulamenta existe desde 1993? A falta de fiscalização quanto ao cumprimento do Código Florestal seria uma hipótese plausível. O desinteresse político seria outra possibilidade, afinal, diante do elevado número de imóveis rurais que não demarcaram suas APPs e RLs, uma maior efetividade desse mecanismo desapropriatório provocaria uma pressão brutal para os proprietários rurais regularizarem seu passivo ambiental, além de uma avalanche de desapropriações de terras. Por isso ninguém se atreve a abrir essa caixa de pandora. (CUNHA; THÉRY, 2012, p. 105).

Em caso de fiscalização pelo descumprimento da função socioambiental da propriedade, inúmeras propriedades, para dizer a imensa maioria, principalmente as grandes propriedade seriam desapropriadas, há aqui fortes dificuldades geradas para manutenção da própria estrutura agrária, no que diz respeito aos obstáculos pela reforma agrária Martins (p. 105) diz que ela nasce dos impasses históricos que geram por consequência suas condições "Não houve reforma agrária em lugar algum em que ela não se apresentasse no centro dos impasses históricos. E estar no centro dos impasses históricos depende da própria história e das contradições sociais e não do voluntarismo político de grupos, partidos ou pessoas".

Desde a promulgação do Estatuto da Terra em 1964 (Lei 4.504/1964) é possível desapropriar por questão ambiental, no entanto, apenas no ano de 2009 que a primeira propriedade no Brasil foi desapropriada pelo cometimento de crime ambiental, trata-se da Fazenda Nova Alegria[32] localizada no município de Felisburgo em Minas Gerais. Fazendo uma operação simples da data da promulgação do Estatuto da Terra 1964 e data da primeira desapropriação por crime ambiental em 2009 temos o lapso temporal de quarenta e cinco anos, quase meio século para que uma das principais disposições do referido estatuto tivesse aplicação real.

A Fazenda Nova Alegria segundo Cunha e Théry (2012, p. 109) possui 1.857,6723ha, sendo que desse montante 569,5153ha são de terras devolutas, o número de hectares difere do registro imobiliário, ou seja, uma parte considerável da fazenda é composta de terra pública. O desenvolvimento dessa história foi abordado por Cunha e Théry:

> Em maio 2002, cerca de 250 famílias lideradas pelo MST ocuparam pacificamente uma área diminuta de 2 ha. da fazenda (PFE/INCRA/MG, 2009, p. 18), situada na parte considerada como devoluta, local que posteriormente ficou conhecido como Acampamento Terra Prometida. Em 20/nov./2004, ocorreu um enfrentamento que culminou com o assassinado de cinco acampados e ferimentos em outros doze, tudo executado por pistoleiros que teriam sido contratados por um dos proprietários do imóvel, Sr. Adriano Chafick Luedy (INCRA/MG, 2006, p. 54). Esse episódio ficou conhecido como a Chacina de Felizburgo. O conflito se prorrogou pelo tempo e, nos dias atuais, o embate se realiza nos tribunais, sendo que, neste aspecto, constatou-se um verdadeiro imbróglio composto por inúmeras ações e recursos judiciais, a saber: (i) ação de desapropriação ajuizada pelo Incra em cumprimento ao respectivo Decreto Presidencial; (ii) ação ingressada pelos proprietários objetivando a nulidade do procedimento administrativo de desapropriação que antecedeu ao decreto desapropriatório em questão; (iii) ação de reintegração de posse proposta pelos proprietários contra o MST, a fim de retomar a área ocupada; (iv) ação

[32] A Fazenda Nova Alegria está localizada no município de Felisburgo-MG, Vale do Jequitinhonha. Essa fazenda tornou-se a primeira propriedade a sofrer processo de desapropriação por infração ambiental, o decreto de desapropriação é do ano de 2009. A Fazenda Nova Alegria foi o local que ocorreu uma chacina em 2004, com mortes e várias pessoas feridas a mando do "proprietário".

> discriminatória ajuizada pelo Estado de Minas Gerais visando apurar e retomar a gleba devoluta da fazenda; e (v) ações judiciais de natureza criminal. (CUNHA; THÉRY, 2012, p. 109).

Após a chacina ocorrida na fazenda a mando do proprietário em 2004, segundo as investigações, em 2009 o então Presidente Lula publicou o decreto de desapropriação da Fazenda Nova Alegria, inaugurando então como reiterado antes a primeira desapropriação por infração ambiental, importante ressalvar que a chacina ocorrida foi após o reconhecimento de interesse social pelo INCRA, a chacina, fato de extrema gravidade e da mais alta repugnância serviu como espécie de pressão para que a propriedade fosse finalmente desapropriada.

O argumento central para a desapropriação da Fazenda Nova Alegria foi o descumprimento da legislação ambiental, a fazenda [33]segundo Cunha e Théry (2012, p. 110) era produtiva e atingia o Grau de Utilização da Terra/GUT e Grau de Eficiência na Exploração/GEE, porém não tinha reserva legal averbada na matrícula do imóvel e ausência de mata ciliar ao redor das nascentes, córregos e lagos.

A título informativo cumpre dizer que após o decreto de desapropriação da Fazenda Nova Alegria em Felisburgo, outras propriedades também tiveram a desapropriação iniciada com base em infrações ambientais, é o exemplos da Fazenda Escalda do Norte-PA e Fazenda Santa Elina-RO. O fato de termos alguns poucos casos de processo de desapropriação pela temática ambiental ainda não é o suficiente para cumprimento da legislação, aliás, em questão de eficácia ou cumprimento da legislação Veiga (1990, p. 25) entende que o Estatuto da Terra, não obstante preveja vários mecanismos para implementação da reforma agrária, ainda está arquivado, funcionando como uma espada de *dâmocles* sobre a cabeça dos latifundiários.

A Fazenda Nova Alegria passou por todo o processo administrativo instaurado pelo INCRA para que fosse desapropriada e direcionada à reforma agrária, entretanto, os proprietários travaram e ainda travam uma batalha judicial morosa e que compromete o andamento do processo, não entraremos aqui nas espécies de decisões judiciais, são ações

[33] O imóvel atingia os índices suficientes de produtividade (GUT e GEE igual a 100%), sendo o seu uso predominantemente para apascentamento de animais, possuindo uma média de 2.762,33 bovinos no período apurado (fev./2005 a jun./2006), além de equinos e muares (INCRA/MG, 2006b, p. 36). Portanto, a fazenda foi classificada como grande19 propriedade produtiva (INCRA/MG, 2006b; PFE/INCRA/MG, 2009). Por outro lado, a vistoria apurou inexistência de área de RL na fazenda pela simples ausência de averbação desse espaço à margem da matrícula imobiliária competente (INCRA/MG, 2006b). Constatou-se ainda a ausência de vegetação ciliar em quase toda extensão das margens do Córrego Aliança20, bem como ao redor de nascentes e lagos, sendo as áreas consideradas de preservação permanente (APPs) estavam sendo utilizadas como pasto (INCRA/MG, 2006b). (CUNHA, THÉRY, 2012, p. 110).

diversas como ações de posse, ações que discutem o domínio e ações de nulidade do processo administrativo instaurado pelo INCRA. O MST mantém um acampamento no local da fazendo com algumas famílias, mas até hoje (março/2020) não há ainda desfecho cabal do conflito devido a algumas decisões judiciais favoráveis aos proprietários, as decisões judiciais proferidas por diferentes instâncias do Poder Judiciário nesse caso em sua maioria mantém a impunidade e dificulta a finalização da desapropriação.

2.4 Atores do Processo de Transformação da Visão de Propriedade.

Discutir os atores envolvidos na mudança do paradigma da visão de propriedade faz-se necessário nesse estudo, para tanto serão abordados os principais atores e suas respectivas contribuições na questão da propriedade e dos seus desdobramentos como luta pela terra, função social e socioambiental, mudança do paradigma de propriedade. Não serão elencados aqui todos os atores que lidam com a questão da propriedade rural, tal caminho fugiria ao escopo aqui proposto, trabalharemos os seguintes atores CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e o Caribe), Igreja Católica, Ligas Camponesas, Partido Comunista Brasileiro e MST.

A visão institucional da CEPAL em relação à propriedade de terras teve direção de natureza econômica, esta comissão enxergava na estrutura agrária uma possibilidade de alavancar o processo de industrialização capitalista, a mudança na estrutura agrária deveria ocorrer de forma dependente da pretendida industrialização, Kardos externa essa mesma visão sobre a tese cepalina da estrutura agrária:

> A estratégia de desenvolvimento nacional defendida pela CEPAL nos anos 1960 estabelecia uma relação de equivalência entre industrialização e o próprio desenvolvimento. Dessa forma, a reforma agrária era vista estritamente como um instrumento dotado da função de viabilizar o progresso técnico no campo e a adequação da agricultura às exigências da industrialização. (KARDOS, 2016, p. 70).

A CEPAL dessa forma via na reforma agrária a possibilidade de modernizar o progresso técnico como forma de incrementar as condições necessárias ao aperfeiçoamento das relações capitalista no Brasil.

Outro ator importante para compreensão da propriedade e sua função social é a Igreja Católica, que em diferentes períodos da história teve diferentes posições e adotou posicionamentos frente à questão do acesso e exploração da terra, não se pode abordar a igreja de forma homogênea, pois sempre houve divisões dentro dela no que diz respeito a questões sociais. Desde muito tempo, passando pela Idade Média que a Igreja Católica se posiciona sobre a propriedade, porém nessa etapa da pesquisa serão abordadas as ideias emanadas no contexto brasileiro.

A Igreja Católica por muito tempo herdou uma concepção da época da escravidão, onde o pensamento conservador remetia à ideia de bem estar presente nas práticas de exploração ocorridas nas fazendas, estas fazendas eram vistas como um "todo", um mundo paralelo. (MARTINS, 1999, p. 104). Com o fortalecimento do debate sobre a necessidade de reforma agrária a igreja adotou posicionamentos mais progressistas em relação a esse tema, produziu documentos em eventos importantes em que denunciava as injustiças no acesso à terra e nas relações de trabalho.

De acordo com Delgado ao discorrer sobre a função social da propriedade e a influência da Igreja Católica:

> Nesse contexto político e social, a Igreja Católica terá importante papel na luta política de organização do sindicalismo rural brasileiro, ao mesmo tempo em que exercerá influência na conceituação do direito de propriedade fundiária, legitimado em sua doutrina social pelo princípio da função social. Este princípio, que não é exclusivo da Doutrina Social, irá se inscrever de direito nas normas do Estatuto da Terra de 1964, e mais tarde na Constituição Federal de 1988. (DELGADO, 2005, p. 3).

De acordo com Martins a Igreja Católica reformulou seu ponto de vista:

> Essa reformulação aparece nas orientações católicas a partir de 1973 e culmina na assembleia da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, no início de 1980, com o documento "Igreja e Problemas da Terra", um documento que, num colegiado de cerca de trezentos bispos, teve o voto contrário de apenas quatro prelados, os mais notoriamente conservadores. Para o governo era já claro que as repercussões políticas das lutas sociais no campo eram fortemente dependentes da eficácia dos grupos de mediação, partidos ou não. (MARTINS, 1999, p. 84-85).

O documento citado por Martins (1999) chamado de "Igreja e Problemas da Terra" cita em sua introdução as principais diretrizes que tanto a igreja, quanto governo e sociedade

deveriam adotar para ocorrência de justiça social na distribuição de terras, dá ênfase ainda à função social que a propriedade deve ter, assim diz a parte introdutória:

> A situação dos que sofrem por questões de terra em nosso país é extremamente grave. Ouve-se por toda parte o clamor desse povo sofrido, ameaçado de perder sua terra ou impossibilitado de alcançá-la. Reunidos na 18ª Assembleia Geral, nós, Bispos da Igreja Católica no Brasil, decidimos dirigir uma palavra aos nossos irmãos na Fé, a todas as pessoas de boa vontade e responsabilidade, especialmente aos trabalhadores rurais e aos povos indígenas, sobre o problema da terra e dos que nela vivem e trabalham. Este documento está voltado para a problemática da posse da terra em nosso país. Não é um estudo sobre agricultura nem sobre a questão técnica da produção, mas sobre a questão social da propriedade fundiária. Focalizamos diretamente o problema da terra como se apresenta no meio rural. A gravidade e a complexidade do problema no meio urbano, que merecerá oportunamente a nossa atenção, são aqui examinadas na sua relação com o problema do campo. Procuramos valorizar, preferencialmente, o ponto de vista, o modo de pensar e a experiência concreta dos que sofrem por causa do problema da terra. É missão da Igreja convocar todos os homens para que vivam como irmãos superando toda forma de exploração, como quer o único Deus e Pai comum dos homens. Movidos pelo Evangelho e pela graça de Deus, devemos não somente ouvir, mas assumir os sofrimentos e angústias, as lutas e esperanças das vítimas da injusta distribuição e posse da terra. Cientes de que este problema nos chama à prática da justiça e fraternidade, esperamos que o nosso pronunciamento, acompanhado de ações concretas, seja um motivo de ânimo e de esperança a todos os que, no campo, precisam da terra para o trabalho ou, na cidade, para moradia. Fazemos igualmente uma advertência evangélica aos que querem "ajuntar casa a casa, campo a campo, até que não haja mais lugar e que sejam únicos proprietários da terra", como já denunciava o profeta Isaías (Is5,8) Convidamos também a todas as pessoas de boa vontade a que se unam e apoiem os nossos lavradores, não só para que eles reconquistem a terra, mas para que possam trabalhar, manter-se dignamente e produzir os alimentos de que todos precisamos, e que se unam e apoiem os que vivem em condições subumanas nas favelas e periferias das cidades. (CNBB, 1980, p.1).

O documento Igreja e Problemas da Terra preocupa-se com a função social da propriedade, tal orientação da igreja nasce num contexto importante para a questão agrária brasileira, pois sindicatos, associações, ONGs e setores da sociedade civil tiveram suas pretensões sufocadas e constantemente perseguidas durante o regime militar ditatorial instaurado em 1964. Dentro da Igreja Católica foi criada em 1975 a Comissão Pastoral da Terra-CPT, essa comissão que existe até os dias atuais nasceu no seio da luta pela terra, segundo Medeiros:

> A Comissão Pastoral da Terra surgiu em 1975, a partir da iniciativa de bispos católicos, sobretudo das regiões Norte e Centro-Oeste, áreas marcadas pelas lutas de posseiros contra os grande capitais que se apoderavam das terras da fronteira, ameaçando-os de expulsão. Em pouco tempo o trabalho da CPT expandiu-se para outros estados do Brasil e, em 1979, já tinha 15 regionais espalhadas pelo país. A CPT constitui-se como entidade de apoio às lutas do campo, em especial às lutas por terra, definindo-se como serviço, articulação e assessoria. Como tal, apoiava os

> trabalhadores para que se organizassem, resistissem e defendessem seus interesses. (MEDEIROS, 2002, p. 51-52).

A CPT fazia da luta por terra a bandeira de representação da classe dos trabalhadores rurais, tinha por base a teologia da libertação, teologia esta marcada pela forte inclinação aos problemas vivenciados pelos pobres. Falando de função social da propriedade e tendo como base a Igreja, Medeiros aponta que sob a função social da propriedade houve a diferenciação entre as diferentes espécies de terra, segundo a autora (2002, p. 53) "A defesa da função social da propriedade desaguou na distinção entre 'terra de exploração' ou 'terra de negócio', 'terra de trabalho' e 'terra de produção''.

Uma questão levantada pela CPT e prevista no documento "Igreja e Problemas da Terra" foi a questão do acesso à terra como um problema e não o *quantum* a terra produziria, esse debate foi por muito tempo exercido no contexto da Ditadura Militar, onde a corrente capitaneada pelo então ministro Delfim Netto da época da Ditadura Militar e ligado aos economistas da Universidade de São Paulo-USP, para esta corrente o problema brasileiro não residia na estrutura agrária concentrada e desigual, o problema seria a falta de modernização da agricultura.

Delgado expõe a visão institucional encabeçada por Delfim Netto:

> Todo esse diagnóstico e programa de crescimento agropecuário, explícito nas teses de 1963-64 do grupo da USP, liderado por Delfim Neto, corresponde na verdade a uma proposta de modernização técnica sem reforma, ou com reforma apenas onde se comprovasse ineficiência da estrutura agrária. Portanto, o programa agrário do grupo propõe a pergunta: "Mas afinal de que depende a expansão do setor agrícola?". O resgate das teses modernizantes de Delfim Neto e do seu grupo começa no Governo Castelo Branco como reação ao Estatuto da Terra, mas se manifesta como projeto explícito do governo a partir do momento em que Delfim Neto assume o Ministério da Fazenda em 1967 e começa a implementar o Sistema Nacional de Crédito Rural como principal estrutura de fomento à produção agropecuária. (DELGADO, 2005, p. 57).

A tese de que a estrutura agrária precisava de modernização é conhecida como modernização conservadora, muda-se para manter o estado de coisas, essa modernização conservadora segundo Delgado (2005, p. 58) ocorreu no período de 1965 a 1982, onde modernizou-se a estrutura técnica dos meios de produção, porém a estrutura agrária conservou-se concentrada e intocada, dada a repressão aos movimentos nesse período.

A Igreja Católica ainda contribuiu ao debate sobre a propriedade, tendo a função social da propriedade feito parte dessa trajetória discursiva, pode-se destacar a título de exemplo a atuação da igreja na questão social da propriedade a Ação Católica Rural, a participação da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil-CNBB, a participação nos movimentos sindicais, comunidades eclesiais de base, essas ações contribuíram e ainda agregam sobre a forma como a propriedade é entendida dentro da sociedade brasileira.

Outros atores importantes foram as ligas camponesas, essas ligas procuraram a princípio melhores condições de trabalho e depois incorporaram aos seus objetivos a luta pela reforma agrária, de acordo com Martins (1999, p. 60) as ligas surgiram como um movimento legalista e religioso em bases associativas. Um dos maiores líderes das Ligas Camponesas foi Francisco Julião que no seu livro *Que São as Ligas Camponesas?* explicou a constituição das ligas e a forma pela qual atuava, segundo Julião:

> As ligas como organização, se caracterizam pela forma centralizada de atuação. Trata-se de uma associação, o nome pouco importa, que organiza delegacias em qualquer lugar onde haja camponeses. A sede central deve ficar na capital do Estado ou na maior cidade da região onde se funde. Porque aí estão a classe operária, os estudantes, os intelectuais revolucionários, a pequena burguesia, uma Justiça mais avançada ou menos reacionário do que aquela que se deixa sufocar, numa cidadezinha do interior, sob o peso do latifúndio. (JULIÃO, 1962, p. 47).

As Ligas Camponesas surgiram no Nordeste, depois houve a constituição de outras ligas em outras regiões do país, as ligas tinham proximidade ideológica com o Partido Comunista Brasileiro-PCB, pois ambos denunciavam os males do latifúndio e engajavam esforços no sentido de uma reforma agrária estrutural. De acordo com Medeiros (2002, p. 19) "As ligas surgiram no Nordeste brasileiro, no estado de Pernambuco, com apoio do PCB, a partir da ação de foreiros que se organizaram numa associação de ajuda mútua, objetivando, além de fins sociais, garantir sua permanência na terra contra ameaças de expulsão".

A defesa pela reforma agrária no Brasil não ocorreu de forma desordenada e carente de atuação política, embora essa atuação tenha sido feita de forma quase que isolada no âmbito político, coube ao PCB "ordenar politicamente" a defesa da reforma agrária e formular formalmente as críticas ao modelo latifundiário brasileiro. Medeiros mostra a importância do PCB como força de representação do meio rural:

> Nos anos 50 as diferentes formas de conflito que existiam no meio rural brasileiro começaram a se unificar através de uma linguagem comum. Esse processo, que acabou por constituir a reforma agrária na principal demanda dos trabalhadores do campo, só pode ser pensado a partir das concepções e da atuação do Partido Comunista Brasileiro (PCB), principal mediação que então se colocava para as suas lutas. Até esse momento, embora recorrentes, os conflitos fundiários eram extremamente atomizados e localizados. (MEDEIROS, 2002, p. 16).

O PCB constitui-se como voz das classes que viam na reforma agrária o passo à redução da desigualdade e pela promoção de justiça social nas relações do campo, o PCB tinha em suas fileiras intelectuais progressistas, como é o exemplo de Caio Prado Júnior, dentre outros de igual importância, a atuação do PCB em defesa da reforma agrária tinha uma percepção interessante, pouco abordada na literatura agrária brasileira, para o PCB a modificação na estrutura agrária brasileira dependia de alianças com alguns setores burgueses, Medeiros explica:

> O PCB entendia que uma profunda alteração na estrutura fundiária, eliminando o poder dos latifúndios, que eram por esse partido estigmatizados como símbolo do atraso, contaria inclusive com o apoio dos segmentos industriais, em especial do que chamavam de burguesia nacional. [...] A ação do PCB voltava-se, de um lado, para o encaminhamento de lutas mais imediatas (melhores salários, direitos trabalhistas, abolição de vales e barracões, apoio à resistência na terra, demanda por maior prazo e garantia de renovação de contratos de arrendamento, diminuição do seu valor, diminuição de impostos e fretes). De outro, buscava estimular a luta por reforma agrária, o que supunha um conjunto amplo de alianças. (MEDEIROS, 2002, p. 18).

A ideia do PCB em fazer alianças como forma de reunir as condições necessárias à reforma agrária foi o motivo pelo qual houve rompimento entre ele e as Ligas Camponesas, a principal liderança das Ligas Camponesas Francisco Julião rejeitava essas alianças e acreditava na reforma agrária de forma independente. (MEDEIROS, 2002, p. 19). O PCB por muito tempo protagonizou a demanda por reforma agrária no Brasil, no entanto, com o Golpe Militar de 1964 todas as suas pretensões foram reprimidas por meio da violência estatal, no período da Ditadura Militar o então presidente Emílio Garrastazu Médici cunhou um termo que dava para entender a lógica da política agrária, disse este presidente “Deve-se levar homens sem terra a terras sem homens”, ou seja, influenciava a colonização de áreas pouco ou não povoadas, contudo sem mexer na estrutura agrária.

Outra confederação que desempenhou papel importante no debate sobre reforma agrária foi a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura-CONTAG, criada no final de 1963, tinha a CONTAG o objetivo de representar os trabalhadores frente ao Estado,

levando a este as demandas e denúncias do campo. Segundo Medeiros (2002, p. 45) “Através da ação da CONTAG, o tema desapropriação dos latifúndios e das áreas de conflito constituiu-se no cerne da demanda por reforma agrária”.

Por fim, também com importância na questão agrária e principalmente pela reforma agrária existe o MST, que deposita na reforma agrária sua principal busca, sobre o nascimento e significação do MST, Medeiros expõe como esse movimento social buscou seu espaço dentro da questão da reforma agrária:

> Apresentando alguns momentos de refluxo em função do contexto nacional ou de conjunturas locais, o MST, oficialmente criado em 1984, foi progressivamente se impondo como porta-voz da demanda por reforma agrária no Brasil e abrindo espaços de negociação com poderes públicos. Sua ação ao longo dos anos 80 e 90 apresentou diversas facetas: produção de fatos políticos, com a recorrência de mobilizações, acampamentos e ocupações envolvendo grande número de pessoas, dando maior visibilidade às lutas por terra; um trabalho cotidiano e molecular de fortalecimento dos assentamentos, quer na esfera produtiva (através da criação de cooperativas, por exemplo), quer na política, formação de lideranças, constituindo e liberando quadros para expandir a ação do MST em outras regiões. (MEDEIROS, 2002, p. 50).

Atualmente o principal movimento social em defesa da reforma agrária é o MST, mas coexiste com outros movimentos não homogêneos que também visam a modificação da estrutura agrária brasileira, no caso do MST também existe a inclinação para que a propriedade cumpra sua função social e socioambiental, de acordo do Stefaniak (2003, p.127) “Para o MST a propriedade é uma função social, não existindo sem esse condicionamento”.

No que se refere à visão do MST sobre a função socioambiental da propriedade, Stefaniak argumenta:

> Finalmente, com respeito ao meio ambiente, o MST defende o desenvolvimento sustentável, mediante a interação do homem com a natureza através da exploração racional, e sem a degradação do meio ambiente e a destruição dos recursos naturais, já que eles são elementos necessários para a construção de uma sociedade menos desigual. O MST condena exploração que desrespeita o meio ambiente e sustenta que qualquer exploração deve estar subordinada à preservação ecológica ou, no mínimo, harmonizar-se com ela. (STEFANIAK, 2003, p. 135).

Vê-se que nas premissas do MST existe preocupação com o meio ambiente e, em relação à propriedade rural há preocupação para que a propriedade cumpra sua função socioambiental, respeitando assim o meio ambiente, Stédile (2012) informa que o MST possui orientações no sentido de preservação ambiental, dado que a propriedade não pode ser vista como mero objeto de retirada de lucro, deve-se fornecer equilíbrio ambiental. Não

adentraremos aqui nas especificidades do MST como sua linearidade até os dias que correm, informa-se que este movimento social tem no seu programa a defesa da reforma agrária e que a função socioambiental da propriedade também é matéria que lhe assiste importância.

CAPÍTULO III – CONFORMAÇÃO, ATUALIDADES E RISCOS PARA A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE RURAL.

3.1 Atual Conformação da Função Socioambiental da Propriedade Rural no Brasil.

Como dito e defendido aqui, as funções social e socioambiental da propriedade rural consistem em processo, evoluíram com o tempo e aos poucos foram sendo albergadas na legislação brasileira, com o a positivação do direito de propriedade e após a função social da propriedade, as características da função social e socioambiental da propriedade foram paulatinamente sendo construídas ao longo do tempo, essa constatação nos permite dizer que ela está sujeita a novos incrementos progressistas, quanto a investidas reacionárias.

No atual estágio da legislação brasileira a função socioambiental da propriedade tem matriz constitucional, sua previsão está expressa no art. 186 da CF/1988, defendemos aqui a tese de que apesar de a Constituição referir-se à função social da propriedade, a função socioambiental da propriedade está também prevista no art. 186, além das leis agrárias que regem a matéria de forma especial. O direito de propriedade como alertamos antes, difere da propriedade, aquele é uma relação prevista legalmente, esta é a coisa material sobre a qual o direito repousa, o direito de propriedade era visto como uma espécie de extensão do querer do proprietário, a coisa podia ser usada da forma que mais interessasse ao proprietário, era a propriedade sacralizada e absoluta, no entanto, com o desenvolvimento da civilização e especialmente no Brasil com a constitucionalização de um Estado Social de Direito, onde os direitos fundamentais do cidadão devem ser não apenas preservados pelo Estado, mas fomentados por ele, dentre esses direitos está o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como dispõe o art. 225 da CF/1988. Atualmente a função socioambiental da propriedade rural consiste numa condicionante direcionada ao proprietário de preservar o meio ambiente em toda a sua extensão, abstendo de práticas que degradem ou possam colocar em risco o meio ambiente, a obrigação de utilizar a propriedade conectada ao meio ambiente.

É corrente hoje a discussão de que o desenvolvimento deve ser sustentável, uma espécie de desenvolvimento que além de gerar proveito econômico dá centralidade a necessidade de preservação ambiental, a função socioambiental não foge a essa abordagem,

pois ela não impede retirada de utilidades do bem, apenas indica em quais termos e quais limites devem ser preservados.

O Brasil é riquíssimo em biodiversidade e é cortado em boa parte do seu território pela Floresta Amazônica (maior floresta tropical do mundo), essa floresta conforme a CF/1988 é titularizada como patrimônio nacional do povo brasileiro. Com o desenvolvimento das relações comerciais e a crescente degradação ambiental, cresceu também a preocupação em torno da preservação ambiental, eventos como a Conferência de Estocolmo[34] e Eco-92[35] ou Conferência do Rio de Janeiro de 1992 destacaram a importância da preservação ambiental. No Brasil destacou a liderança de Chico Mendes como figura de luta pela preservação ambiental, este obteve reconhecimento internacional pela sua atuação em favor da causa ambiental.

No contexto em que estamos a função socioambiental da propriedade é a todos exigida, ou seja, entes privados, públicos, internacionais e pessoas físicas devem respeitá-la, ao mesmo tempo há vários órgãos, instituições, ministérios e ONGs que podem acompanhar seu cumprimento ou descumprimento, citamos como exemplos o Ministério Público, Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA, Conselho Nacional do Meio Ambiente-CONAMA, Ministério do Meio Ambiente e Conselhos Ambientais Estaduais, a existência de legitimidade institucional dada a esses entes não retira do cidadão a possibilidade de exigir o cumprimento da função socioambiental da propriedade rural, tal fato além de ser possível através de ação popular, mandado de segurança ou ação ordinária, é aconselhável que ocorra como exercício de cidadania. Temos e Lei 9.605/1998[36] que dispõe sobre as sanções por ações lesivas ao meio ambiente, mas em se tratando de matéria ambiental, estados e municípios também possuem inúmeras legislações que buscam preservar o meio ambiente.

[34]Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano de 1972.

[35]Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento de 1992.

[36]LEI Nº 9.605, DE 12 DE FEVEREIRO DE 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.

Sob a gestão do Presidente Bolsonaro estamos vivendo vários retrocessos em questão ambiental, as medidas adotadas por este governo geraram repercussão não só no Brasil, mundo afora teme o retrocesso que está em andamento no Brasil, podemos falar ainda do Ministro do Meio Ambiente que é ligado a setores do agronegócio e mineração. A respeitada revista *Nature* publicou artigo que demonstra a preocupação mundial com a questão ambiental brasileira:

> Desde 2005, políticas de conservação bem-sucedidas tornaram o Brasil um exemplo global de governança ambiental, em especial expandindo Áreas Protegidas e Terras Indígenas, desenvolvendo sistemas avançados de monitoramento para detectar a perda de vegetação e intervindo nas cadeias de fornecimento de soja e carne bovina . Agora, a administração do presidente Jair Bolsonaro está desmantelando as políticas socioambientais do país, comprometendo a governança de serviços ecossistêmicos de importância global .O Brasil é um país com uma imensa responsabilidade para com a humanidade. Primeiro, por conter a maior parte da floresta amazônica, um elemento crítico para estabilizar o sistema climático da Terra . Segundo, seus ecossistemas terrestres bem conservados armazenam imensas quantidades de carbono e 12% dos recursos hídricos globais . Terceiro, seus ecossistemas terrestres e marinhos abrigam 10% da biodiversidade mundial , incluindo muitas espécies úteis para alimentação, medicamentos e construção . Além disso, a diversidade cultural do Brasil inclui mais de 300 grupos étnicos que preservam o antigo conhecimento ecológico indígena e historicamente prestam serviços essenciais para as sociedades . (Revista Nature. FLORES; MAZZOCHINNI, 2020).

Se fôssemos listar aqui a gama de projetos/medidas do governo Bolsonaro que impactam o meio ambiente, perderíamos o foco do trabalho, mas torna-se interessante informar essa realidade, uma vez que aqueles que negam o real ou relativizam o passado estão dispostos a voltar ao passado ou a repetir o futuro.

3.2 Riscos e Ameaças à Função Socioambiental da Propriedade Rural no Brasil.

A função socioambiental da propriedade rural no Brasil pode ser vista como um processo evolutivo, seu percurso histórico passou por diferentes etapas com incremento de outros elementos ao longo do tempo, essa análise não implica dizer que ela está estabilizada em termos legais dentro de determinado contexto político, não se pode dizer também que está imune a investidas legislativas que queiram descaracterizá-la ou suprimi-la.

Mais uma vez torna-se oportuno atentar ao fato de que a função socioambiental consiste em relação coisa/pessoa, a propriedade por si não cumpre uma função orientada pela lei, o proprietário ou quem lhe substitua nessa relação que respeitando os ditames ambientais direcionados à propriedade é que estará respeitando a função socioambiental da propriedade.

Historicamente a propriedade rural no Brasil foi utilizada como instrumento de poder, ela era o meio por excelência para aferir a classe social, a estrutura sociopolítica advinda desse fato ocorreu de modo mais acentuado na sociedade colonial brasileira, porém ainda gera influência na mentalidade dos grandes proprietários na sociedade contemporânea. A propriedade de terras por muito tempo foi tratada como sinônimo de prestígio e poder, a intangibilidade da estrutura agrária brasileira era reivindicada pelos latifundiários nas épocas do império e da república. (LINHARES; SILVA, p. 74).

Hodiernamente pode-se dizer que a função socioambiental da propriedade corre sérios riscos sob a égide da ideologia adotada pelo governo atual (Bolsonaro), vários projetos de lei, decretos e até propostas de emenda à Constituição estão em trâmite com o escopo de relativizar ou excluir requisitos de natureza ambiental relativos à propriedade, seja rural ou mesmo urbana, porém o foco maior desses mecanismos legais é a propriedade rural, espaço que concentra maiores interesses socioeconômicos.

A função socioambiental da propriedade rural pelo fato de ter amparo constitucional (CF/1988, Art. 186) requer a princípio que sua modificação se dê através de emenda à Constituição, não se admitindo que legislação de *status* inferior a modifique, ocorre que como veremos nesse estudo a inteligência legislativa brasileira é de uma vanguarda inexplicável, pois comumente se depara com espécies normativas contrariando a Constituição em matéria ambiental. Ver-se-á nessa etapa do estudo as movimentações legislativas que ameaçam frontalmente a função socioambiental da propriedade rural.

3.2.1. A Proposta de Emenda à Constituição nº 80/2019.

Tramita atualmente (2019) no Senado Federal a Proposta de Emenda à Constituição nº 80/2019[37] de autoria do Senador Flávio Bolsonaro (PSL/RJ), esta PEC tem por objetivo mudar os requisitos para que a propriedade urbana ou rural seja considerada descumpridora de sua função social e por via reflexa a função socioambiental.

Os artigos 182 e 186 da CF/1988 passarão a vigorar com as seguintes redações, caso seja aprovada a PEC 80/2019:

Art. 1º Os artigos 182 e 186 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

> "Art. 182 [...]".
>
> § 2° A propriedade urbana cumpre sua função social quando é utilizada sem ofensa a direitos de terceiros e atende ao menos uma das seguintes exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor: I- parcelamento ou edificação adequados; II- aproveitamento compatível com sua finalidade; III - preservação do meio ambiente ou do patrimônio histórico, artístico, cultural ou paisagístico. § 5° O descumprimento da função social de que trata o § 2° somente será declarado por ato do Poder Executivo, mediante autorização prévia do Poder Legislativo, ou por decisão judicial. § 6° A desapropriação por descumprimento da função social será feita pelo valor de mercado da propriedade urbana.".
>
> "Art. 186". [...]
>
> A função social é cumprida quando a propriedade rural é utilizada sem ofensa a direitos de terceiros e atende, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, ao menos um dos seguintes requisitos: § 1º O descumprimento da função social de que trata o caput somente será declarado por ato do Poder Executivo, mediante autorização prévia do Poder Legislativo, ou por decisão judicial. § 2° A desapropriação por descumprimento da função social será feita pelo valor de mercado da propriedade rural."
>
> Art. 2° Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Interessante notar que as redações dos *caputs* dos artigos que tratam constitucionalmente da função social da propriedade não sofrerão muitas alterações em caso de aprovação da PEC 80/2019, o que mudaria é o processo para que a propriedade seja declarada como descumpridora de sua função social e socioambiental. A referida PEC é

[37]Altera os artigos 182 e 186 da Constituição Federal para dispor sobre a função social da propriedade urbana e rural. Regulamenta a função social da propriedade urbana e condiciona a desapropriação da propriedade urbana e da rural à prévia autorização do poder legislativo ou de decisão judicial, observando-se em ambos os casos o valor de mercado da propriedade na indenização.

subscrita por vinte e sete senadores de diferentes siglas ligadas à direita. Há o argumento de que não se mudaria muita coisa e que as bases das funções social e socioambiental da propriedade irão se manter, entretanto, não ocorrerá desta forma se a PEC prosperar, a relação é muito mais complexa do que se imagina a princípio.

A justificava para apresentação da PEC 80/2019 é que a função social da propriedade precisa ser mais bem definida para evitar injustiças, pretende-se ainda a limitação da alegada discricionariedade do poder público em matéria de desapropriação, a discricionariedade significa dizer que o ente público pode adotar determinada medida quando lhe for conveniente ou oportuno, porém no que se refere à desapropriação por descumprimento da função social ou socioambiental da propriedade não há que se falar em discricionariedade, ela deve preencher os requisitos legais para que ocorra, o poder público não pode desapropriar uma propriedade que esteja cumprindo sua função socioambiental para atender critérios de conveniência ou oportunidade.

Em relação às propriedades rurais cita-se um excerto da justificativa da PEC 80/2019:

> [...] Em relação às propriedades rurais, a Carta Magna manifestou-se, determinando as exigências e critérios a serem seguidos para que a função social seja cumprida e prevendo a possibilidade de desapropriação em caso de desobediência. A observância dessas exigências tornou-se condição para a manutenção do domínio privado, pois, caso contrário, corre risco de desapropriação. Dessa forma, como a relativização do direito à propriedade privada deve ser feita com cautela a fim de evitar arbitrariedades, abusos ou erros de avaliação pelo Poder Público nos processos de desapropriação fundamentados na simples justificativa de se estar agindo em atenção ao interesse social, apresentamos essa Proposta de Emenda Constitucional. A intenção é diminuir a discricionariedade do Poder Público na avaliação de desapropriação da propriedade privada, tendo em vista que é um bem sagrado e deve ser protegida de injustiças. Nesse sentido, a desapropriação dependerá de ato do Poder Executivo competente, antecedido de autorização legislativa específica ou de decisão do Poder Judiciário. [...]. (PEC 80/2019, Senado Federal, p. 3).

A justificava da proposta acima retoma a ideia de que a propriedade é um direito sagrado, tendo o proprietário toda proteção em defesa do uso que destinar à propriedade. O que está em jogo não é apenas a mudança do texto constitucional descaracterizando a feição social da propriedade, está em jogo uma clara ideologia neoliberal que visa reduzir a propriedade a uma mercadoria livre de qualquer obrigação que embarace os anseios do mercado, pode acrescentar que caso vingue a PEC 80/2019 o proprietário terá plena certeza de que sua propriedade não sofrerá sanção estatal, pois a pena que lhe caberá será a

desapropriação pelo valor de mercado da propriedade, ou seja, além de desrespeitar a função social da propriedade, caberá indenização pelo valor de mercado, traduzindo numa clara compra e venda, igualando propriedade cumpridora de sua função social/socioambiental e propriedades que não cumpram essas funções.

A PEC 80/2019 especificamente no que se refere à propriedade rural cria uma gama de etapas e pressupostos para que esta seja considerada descumpridora de sua função social/socioambiental, dentre os pressupostos estão autorização legislativa acrescida de ato do Executivo ou decisão judicial, em todo caso a desapropriação por descumprimento da função social será feita pelo valor de mercado da propriedade.

Levando-se em conta a aplicabilidade das normas constitucionais e do número de desapropriações por descumprimento de função social, em caso de aprovação dessa emenda a desapropriação por descumprimento de função social será praticamente impossível, haja vista a necessidade de manifestação de dois poderes e por vezes do Judiciário, o mais curioso é que a PEC 80/2019 caso se transforme em norma constitucional motivará o descumprimento da função social, porque a "penalização" será a desapropriação pelo valor de mercado, ou seja, o proprietário além de descumprir um dever, ganhará uma ação estatal garantindo-lhe a compra de sua propriedade.

A relatora da PEC 80/2019 no Senado Federal é a senadora Juíza Selma (PSL/MT), o seu parecer[38] além de opinar pela constitucionalidade desta PEC fez juízos de valor sobre o direito de propriedade, deixando claro o tom ideológico da proposta, dessa forma foi o parecer da referida senadora:

> [...] Entendemos que o direito de propriedade é fundamental para a existência de uma sociedade aberta na qual as pessoas possam exercer, em toda a sua amplitude, a liberdade de dispor de seus bens como quiserem, desde que não prejudiquem o direito dos outros. Os regimes totalitários, em especial o nazismo e o comunismo, que foram responsáveis pelas maiores tragédias humanas do Século XX, tinham em comum a ideia de que o Estado ou o partido hegemônico estavam acima dos interesses pessoais e detinham o poder coercitivo para limitar muitos aspectos da vida de cada indivíduo, especialmente no que se refere à liberdade para adquirir e dispor de seus bens. Não obstante os elevados méritos da Carta de 1988, mormente no que se refere às liberdades e garantias individuais, assegurando, inclusive o direito de propriedade, mediante o caput e inciso XXII do seu art. 5º, não há dúvida

[38] Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 80, de 2019, do Senador Flávio Bolsonaro e outros, que altera os artigos 182 e 186 da Constituição Federal para dispor sobre a função social da propriedade urbana e rural.

> de que os constituintes de 1987/88, no que se refere à propriedade urbana e rural, optaram por um ideário de coloração socializante, ampliadora do poder de intervenção estatal, ao incluir, curiosamente, entre os direitos e garantias elencados no citado art. 5º do Estatuto Político, a obrigatoriedade de a propriedade atender a sua função social, conforme determina o seu inciso XXIII, que não deixa de ser uma limitação de direito. A proposta, ora em exame, ao estabelecer uma nova definição para a função social da propriedade, que não deve ser exigida quando a sua utilização não ofender direitos de terceiros, vai ao encontro do direito fundamental da livre inciativa, indispensável ao exercício do pluralismo político que caracteriza as verdadeiras democracias liberais que garantem às pessoas não serem vítimas do avassalador poder estatal de limitar a sua liberdade, especialmente a de adquirir ou ter propriedade urbana ou rural. [...]. (PEC 80/2019, Senado Federal, p. 3-4).

O parecer possui uma linha interpretativa confusa, ele induz o intérprete a imaginar que a função social da propriedade constitui embaraço ao desenvolvimento socioeconômico, chegando ao extremo de metaforizar o poder sancionador estatal aos regimes totalitários como diz expressamente o parecer acima. As expressões constantes no parecer como "toda sua amplitude, a liberdade de dispor dos seus bens", "ideário de coloração socializante", "limitação de direito", "direito fundamental da livre iniciativa", "verdadeiras democracias liberais", "avassalador poder estatal de limitar a propriedade" dentre outras revelam que a PEC tem por objetivo claro a descaracterização das funções social e socioambiental da propriedade.

Fato que passou imune a análises no parecer que opina pela constitucionalidade da PEC 80/2019 é que a função social da propriedade consiste em direito fundamental e por tal razão não pode ser objeto de emenda constitucional, o art. 60 da CF/1988 que trata das emendas constitucionais assim dispõe no parágrafo 4º, IV: "§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: IV - os direitos e garantias individuais".

A função social da propriedade está insculpida no art. 5º, XXIII, núcleo elementar dos direitos e garantias fundamentais, portanto a tentativa de emenda é inconstitucional por contrariar o estabelecido pelo Poder Constituinte de 1988. Os direitos e garantias fundamentais são as cláusulas pétreas, significa dizer que não são passíveis de mudanças, essa petrificação do direito não impõe afirmar que há uma orientação perpétua sobre o direito, o que quis em verdade o Constituinte de 1988 foi dar uma garantia ao particular contra o arbítrio estatal que sempre pode reaparecer sob novas roupagens e discursos.

Vieira e Sousa (2019) também comungam do entendimento da impossibilidade de modificação da função social da propriedade via emenda constitucional por se tratar do corpo

intangível da CF/1988, apenas uma nova constituinte poderia alterar essa matéria. O discurso de modernização legislativa aliado ao ideário de reparação de injustiças não pode ser instrumento para supressão de direitos. A PEC aqui abordada privilegiará a especulação imobiliária e latifúndios improdutivos, o poder público ficará de mãos atadas, pois as possibilidades ficarão diminutas e os caminhos legais serão tortuosos.

O deputado federal Nilton Tatto (PT-SP) coordenador da Frente Parlamentar Mista Ambientalista avalia que a PEC 80/2019 traz consigo retrocesso para a função socioambiental da propriedade, em entrevista ao site Brasil de Fato [39]dessa forma pontuou o parlamentar:

> Toda propriedade tem que cumprir um papel que é de interesse do conjunto da sociedade", argumenta o parlamentar. "Ela tem que ter moradia, estar ocupada, se é urbana; no meio rural tem que produzir, tem que ter a reserva legal, as matas ciliares na beira de rios e lagos, que prestam serviços ambientais. Na Constituição está muito claro que a gente não pode ter retrocesso naquilo que é garantia difusa tanto do ponto de vista social quanto ambiental. (BRASIL DE FATO, 2019).

O parlamentar alerta sobre o retrocesso que a proposta de emenda trará em caso de aprovação. Um dos argumentos centrais que milita em favor da PEC é a diminuição de injustiças, porém eventual aprovação trará de volta a perpetuação de injustiças de difícil reparação.

Diversos setores mostraram preocupação com a PEC 80/2019, desde movimentos sociais a órgãos e instituições. O Ministério Público Federal através da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão editou a Nota Técnica nº 17/2019/PFDC/MPF[40] de 4 de outubro de 2019, há receio com a possível aprovação da PEC, teme-se que direitos fundamentais e principalmente a questão ambiental fique prejudicada, como se extrai da nota encaminhada ao Congresso Nacional:

> [...] Trata-se, como dito acima, de uma Constituição de forte acento social, e a PEC 80 é expressão genuína do retorno a um regime de propriedade superado pelo direito brasileiro pelo menos desde 1964. Como enunciado na exposição de motivos que a

---

[39] A PEC de Flávio Bolsonaro que altera função social da propriedade é inconstitucional? Proposta do senador pesselista é criticada por juristas, urbanistas, deputados e movimentos populares de moradia. Brasil de Fato | São Paulo (SP)11 de Junho de 2019.

[40] Nota Técnica nº 17/2019/PFDC/MPF, de 4 de outubro de 2019 Assunto: Proposta de Emenda à Constituição n°80, de 2019: redução das exigências relativas à função social da propriedade. Inconstitucionalidades. Cláusulas pétreas: subversão do sentido da Constituição e ofensa aos princípios federativo e da separação de poderes. Ref.: Procedimento Administrativo n° 1.00.000.020954/2019-00.

> acompanha, a propriedade é tratada como direito sagrado, concepção que encontra alguma ressonância em Constituições liberais, mas que é completamente incompatível com a Constituição brasileira. De resto, a propriedade, tal como concebida na PEC 80, praticamente inviabiliza o gozo de muitos outros direitos fundamentais, como a dignidade, a moradia, a saúde e a intimidade de todas as pessoas que ainda não têm terra para trabalhar e viver, e tampouco teto para morar. Sem falar no impacto que tem sobre o meio ambiente – cuja proteção é agora diminuída – direito das gerações atuais e futuras. De modo que, em sua generalidade, a PEC 80 encontra proibição de tramitação no art. 60, § 4º, IV, da CR.[...]. (Nota Técnica nº 17/2019/PFDC/MPF).

A nota técnica é objetiva ao elencar os retrocessos visualizados com a proposta de emenda à Constituição, há a tentativa de resgate da propriedade sacralizada que outrora vigorou no Brasil, a nota ainda reforça que a proposta esbarra na própria Constituição pelo fato da função social da propriedade ser cláusula pétrea.

A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) em conjunto com o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) e o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU) também emitiram uma nota técnica[41] rechaçando os anseios da PEC 80/2019:

> A Proposta de Emenda Constitucional nº 80/2019, de autoria coletiva liderada pelo Senador Flávio Bolsonaro, padece de inconstitucionalidades flagrantes, não obstante os riscos estruturais para o desenvolvimento econômico e social, que passam a ser analisadas pontualmente, considerando os seguintes aspectos: 1. Desconsideração do Plano Diretor como instrumento básico da Política de Desenvolvimento Urbano 2. Supressão da autoexecutoriedade dos atos de poder de polícia administrativa municipal no que diz respeito ao cumprimento da Função Social da Propriedade e violação do princípio da separação dos poderes 3. Previsão de pagamento de indenização com valores de mercado para propriedades que não atendam a sua função social, premiando um comportamento inconstitucional. 4. Motivações incompatíveis com o princípio constitucional da função social da propriedade e outros direitos e garantias individuais. (Nota Técnica sobre a PEC 80/2019. OAB, IAB, IBDU, 2019).

A nota técnica da OAB, IAB e IBDU mostra as inconstitucionalidades da proposta, tema já abordado antes e expõe a incompatibilidade entre ela e os direitos fundamentais albergados na CF/1988.

[41] Nota Técnica sobre a PEC 80/2019 - Retrocesso na Política Urbana Brasileira. Ordem dos Advogados do Brasil Instituto de Arquitetos do Brasil. Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico.

3.3 Propostas Legislativas que Impactam/Relativizam a Função Socioambiental da Propriedade Rural.

Após discorrer sobre a PEC 80/2019 e seus desdobramentos cabe-nos trazer ao estudo as propostas legislativas e as medidas adotas pelo governo atual (Bolsonaro) que dizem respeito à função socioambiental da propriedade, cumpre informar que não apenas o governo Bolsonaro adotou medidas prejudiciais ao Meio Ambiente entendido de forma ampla.

O Meio Ambiente visto em sua amplitude comporta inúmeras relações, sejam biológicas, físicas, humanas e tantas outras possíveis, dessa forma ao analisar os impactos ambientais de uma norma legal ou atividade requer análise e consideração sobre o universo possível dentro dessas relações.

Nessa fase do estudo serão analisadas as movimentações sociopolíticas que dizem respeito à função socioambiental da propriedade rural, as análises serão feitas principalmente pela via documental, haja vista as proposições legislativas estarem formalmente documentadas na Câmara dos Deputados ou Senado Federal, há ainda as normas que já gozam de validade, como é o caso das Medidas Provisórias que podem ser adotadas pelo Presidente da República.

3.3.1. O Projeto de Lei nº 551/2019.

Tramita no Senado Federal atualmente (2019) o Projeto de Lei nº551/2019[42] de autoria do senador Mecias de Jesus (PRB/RR), o projeto tem por objetivo a redução do percentual de Reserva Legal nos imóveis situados na Amazônia Legal. Antes de se discutir especificamente o mérito do projeto, faz-se oportuno explicar conceitualmente o que seja reserva legal, esta consiste numa restrição legal direcionada à propriedade rural calculada em percentuais variáveis a depender da localização do imóvel.

[42] PROJETO DE LEI N° 551, DE 2019. Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa e dá outras providências, para redefinir critérios para redução da área de Reserva Legal em imóveis rurais da Amazônia Legal. Autoria: Senador Mecias de Jesus, PRB/RR.

A Lei 12.651/2012[43] (Código Florestal) no art. 3º, III conceitua reserva legal nos seguintes termos:

> Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:
>
> III - Reserva Legal: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa;

O Código Florestal estabelece percentuais de áreas de reserva legal, conforme dispõe o art. 12 desse código:

> Art. 12. Todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente, observados os seguintes percentuais mínimos em relação à área do imóvel, excetuados os casos previstos no art. 68 desta Lei:
>
> I - localizado na Amazônia Legal:
>
> a) 80% (oitenta por cento), no imóvel situado em área de florestas;
>
> b) 35% (trinta e cinco por cento), no imóvel situado em área de cerrado;
>
> c) 20% (vinte por cento), no imóvel situado em área de campos gerais;
>
> II - localizado nas demais regiões do País: 20% (vinte por cento).

Como visto acima o percentual de reserva legal é variável de acordo com sua localização geográfica, nesse ponto como veremos, reside uma das principais disputas entre setores antagônicos no Brasil, notadamente setores do agronegócio que visualizam na reserva legal uma pedra no caminho do desenvolvimento, nesse ponto o discurso é similar ao de séculos atrás, quando o direito à propriedade detinha *status* de absolutismo.

O PL 551/2019 tem a seguinte redação:

> Art. 1º O art. 12 da Lei no 12.651, de 25 de maio de 2012, passa a vigorar com a seguinte redação:
>
> "Art.12....."

[43] Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

> § 5º Nos casos da alínea a do inciso I, o poder público estadual, ouvido o Conselho Estadual de Meio Ambiente, poderá reduzir a Reserva Legal para até 50% (cinquenta por cento), quando o Estado tiver mais de 65% (sessenta e cinco por cento) do seu território ocupado por unidades de conservação da natureza de domínio público, devidamente regularizadas, por terras indígenas homologadas e por áreas de domínio das forças armadas. § 5º-A. Na hipótese prevista no § 5º, o Conselho Estadual do Meio Ambiente deverá se manifestar no prazo máximo de 60 dias, após o qual a ausência de manifestação será considerada concordância com a redução da Reserva Legal.
>
> Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

A ideia PL do é a diminuição da área de reserva legal na região da Amazônia Legal ao argumento de que nas demais regiões da federação a média da reserva legal está no patamar de 20% e que haveria necessidade de computar no percentual para redução da reserva legal as áreas de domínio das forças armadas. O PL 551/2019 ainda não teve parecer do Senado Federal (novembro de 2019), sua tramitação legislativa está no começo, no dia 02/10/2019 o PL foi distribuído à Comissão de Constituição e Justiça do Senado e aguarda relatório sobre sua constitucionalidade e adequação legal.

Embora o PL 551/2019 ainda não tenha recebido nenhuma manifestação sobre sua matéria, caso o mesmo seja aprovado e se transforme em lei haverá inegável retrocesso ambiental, a reserva legal, principalmente na região amazônica responde a necessidades vitais à preservação socioambiental, sua previsão legal não é apenas importante, antes disso ela é necessária, os discursos de que há entraves ao desenvolvimento não podem ser aceitos quando se sacrificam ou suprimam eixos estruturais da preservação socioambiental, de acordo com Miranda (2010, p. 355) "No entanto, não podemos cometer a falácia de acharmos que o desenvolvimento predatório das florestas trará o desenvolvimento econômico e social que o povo anseia e necessita".

Outra previsão importante da Lei 12.651 (Código Florestal) é o Cadastro Ambiental Rural-CAR[44], esse cadastro é uma espécie de registro obrigatório a todos os proprietários e

[44]Art. 29. É criado o Cadastro Ambiental Rural - CAR, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente - SINIMA, registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.§ 1º A inscrição do imóvel rural no CAR deverá ser feita, preferencialmente, no órgão ambiental municipal ou estadual, que, nos termos do regulamento, exigirá do proprietário ou possuidor rural:I - identificação do proprietário ou possuidor rural;II - comprovação da propriedade ou posse;III - identificação do imóvel por meio de planta e memorial descritivo, contendo a indicação das coordenadas geográficas com pelo menos um ponto de amarração do perímetro do imóvel, informando a localização dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas

possuidores de imóveis rurais, o CAR serve para facilitação de controle de atividades em propriedades rurais e preservação ambiental.

3.3.2. O Projeto de Lei nº 1.551/2019.

Na mesma direção ideológica do PL 551/2019, no entanto, de forma mais incisiva foi o PL 1.551/2019 de autoria do Senador Márcio Bittar (MDB/AC) que tinha a ideia de revogar o Capítulo IV da Lei 12.651/2012[45] (Código Florestal) para garantir o direito de propriedade. O PL 1.551/2019 tinha a seguinte redação:

> "Art. 1º Revoga-se o Capítulo IV – Da Reserva Legal, da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Art. 2º As Áreas de Proteção Permanente continuam protegidas na forma determinada pela Lei nº 12.652, de 25 de maio de 2012. Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação".

A modificação revogaria os arts. 12 a 25 do Código Florestal, retirando toda exigência de percentual das reservas legais, fato que comprometeria sobremaneira a função socioambiental da propriedade.

A Justificativa para o PL 1.551/2019 confirma de forma cabal a tentativa legal de não apenas voltar à sacralização da propriedade, busca-se engessá-la ao arbítrio do proprietário, na justificativa legal o proponente do projeto emite juízos valorativos pautados no senso comum e desprovidos de carga científica.

A justificativa do PL 1.551/2019 ajuda a esclarecer o risco que a função socioambiental corre atualmente, citar-se-á os principais excertos do dito PL:

> Certamente, quando se examina a realidade da preservação ambiental no Brasil, chega-se à conclusão de que o país é um dos que mais preserva sua vegetação no

---

de Preservação Permanente, das Áreas de Uso Restrito, das áreas consolidadas e, caso existente, também da localização da Reserva Legal.§ 2º O cadastramento não será considerado título para fins de reconhecimento do direito de propriedade ou posse, tampouco elimina a necessidade de cumprimento do disposto no art. 2º da Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001.§ 3º A inscrição no CAR é obrigatória e por prazo indeterminado para todas as propriedades e posses rurais.§ 4º Os proprietários e possuidores dos imóveis rurais que os inscreverem no CAR até o dia 31 de dezembro de 2020 terão direito à adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA), de que trata o art. 59 desta Lei.

[45] PROJETO DE LEI N° 1551, DE 2019. Revoga o Capítulo IV – Da Reserva Legal, da Lei Nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, para garantir o direito constitucional de propriedade. AUTORIA: Senador Marcio Bittar (MDB/AC).

> mundo. Não são poucos os dados que demonstram o país como exemplo internacional de preservação da floresta e de sua vegetação. Nenhuma outra nação pode dar receitas prontas de conservação para o Brasil. Não há pertinência no clamor ecológico fabricado artificialmente por europeus, norte-americanos e canadenses e imposto ao país e a seus produtores rurais, chegando a determinar, segundo interesses políticos e comerciais estrangeiros, o rumo de nossa produção, desenvolvimento e legislação ambiental.A despeito dessa realidade cristalina, burocratas ecológicos continuam a propagar desinformações que permitem a desavisados difamar, caluniar e cercear àqueles que mais preservam a vegetação nativa: os produtores agropecuários. Ongs e organismos internacionais deveriam nos premiar e render homenagens pelo feito.Qualquer conferência, seminário ou painel internacional, que se diga sério e científico, deve render homenagens e estudos ao nosso profundo senso ecológico.Hoje, o papel de uma certa ecologia radical, fundamentalista e irracional é impedir nosso desenvolvimento e abrandar a concorrência para permitir a expansão da agropecuária em outros grandes países produtores que tem padrões de preservação bastante inferiores aos nossos. Definitivamente, é urgente a conciliação profunda e permanente entre proteção do meio ambiente, crescimento econômico e geração de oportunidades para os brasileiros. O país precisa produzir mais e explorar com racionalidade seus recursos naturais. Para tanto, é preciso flexibilizar dispositivos com excesso de rigidez e que ferem de morte o princípio constitucional do direito à propriedade privada e os objetivos nobres de crescimento econômico e geração de oportunidades. Precisamos produzir e vender mais. O principal artigo do Capítulo IV da lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, de forma excessivamente drástica, colide com o direito de propriedade, aviltado em sua essência, ao determinar que todo imóvel rural deva manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, além das Áreas de Preservação Permanente. O principal artigo do Capítulo IV da lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, de forma excessivamente drástica, colide com o direito de propriedade, aviltado em sua essência, ao determinar que todo imóvel rural deva manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, além das Áreas de Preservação Permanente.

A justificativa possui má técnica legislativa, acrescente-se o fato de ter sido proposta por um parlamentar considerado ruralista, as proposições devem guiar-se pela impessoalidade, afinal as leis são impessoais. O autor do PL chega a trazer a discussão para o lado pessoal, confundido interesses dentro de uma proposição legal. Interessante ressaltar que a justificativa repete um discurso preconceituoso ao criticar de forma generalizada as ONGs, países, organismos internacionais e ambientalistas, repetindo o jargão de que os atores da sociedade civil e instituições atrapalham o desenvolvimento econômico.

O PL 1.551/2019 não teve maiores discussões no Senado Federal, nem análise de constitucionalidade pelo fato do próprio autor ter pedido o arquivamento[46] dele, entretanto, pelo regime constitucional ele pode voltar a ter tramitação, nada impede que proposições de natureza semelhante sejam propostas e, como veremos a mesma proposição foi ofertada.

[46] Senhor Presidente, Requeiro, nos termos do art. 256, do Regimento Interno do Senado Federal, a retirada, em caráter definitivo, do PL 1551/2019, que Revoga o Capítulo IV – Da Reserva Legal, da Lei Nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, para garantir o direito constitucional de propriedade. Sala das Sessões, 9 de abril de 2019. Senador Marcio Bittar (MDB - AC).

A retirada por parte do autor do PL 1.551/2019 pode ser explicada pelo fato do relator desse PL ter sido o Senador Fabiano Contarato (REDE/ES) que é presidente da Comissão do Meio Ambiente do Senado (CMA), em entrevista ao site do Senado este senador assim se posicionou:

> Nossas leis e políticas públicas na área ambiental são o resultado de décadas de esforços de sucessivos governos que, desde os anos 1960 até recentemente, vinham buscando criar as condições institucionais para assegurar a todos os brasileiros o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Essas leis e políticas foram construídas dialogando com o Congresso Nacional, empresários, cientistas, trabalhadores e ambientalistas e têm grande potencial de promover dois dos grandes objetivos que a sociedade brasileira almeja: desenvolvimento econômico e social e conservação do meio ambiente. (AGÊNCIA SENADO, 2019).

Outro PL que tinha o mesmo objetivo foi o PL 2.362/2019 [47]do Senado Federal de autoria dos Senadores Flávio Bolsonaro (PSL/RJ) e Marcio Bittar (MDB/AC), esse PL é idêntico ao PL 1.551/2019, o que muda é que há um senador a mais propondo e que teve apreciação de sua constitucionalidade pelo Senador Roberto Rocha (PSDB/MA), no parecer mais uma vez fica claro que as ameaças à propriedade rural têm como base de sustentação o argumento de que a propriedade privada encontra-se limitada no ordenamento jurídico brasileiro, como se nota do parecer:

> Concordamos com os Autores no sentido de que os percentuais de Reserva Legal impostos pela legislação em vigor representam uma restrição desarrazoada do direito à propriedade privada, direito, este, positivado no art. 5º, inciso XXII, da Constituição e protegido pelo manto de cláusula pétrea. É preciso sublinhar que o Estado brasileiro não se pode valer de artifícios para suprimir direitos e garantias fundamentais assentados constitucionalmente, ainda que se valha de argumentos nobres, como, no caso, a proteção ao meio ambiente. Nesse sentido, a preservação ambiental não pode implicar a adoção de medidas quase confiscatórias da propriedade privada, como ocorre na legislação ora em vigor, ao passo que transmite ao produtor rural o ônus pela manutenção do ambiente ecologicamente equilibrado, responsabilidade, esta, que deve ser compartilhada entre todos os brasileiros e o Poder Público, nos termos do art. 225 da Constituição. Cumpre ressaltar, neste passo, que a razoabilidade e a proporcionalidade são princípios que devem informar não somente a atuação da Administração Pública, mas também a atividade legiferante, de modo a cumprir ao Parlamento alterar ou revogar quaisquer atos normativos que transbordem daqueles postulados constitucionais, como é o caso que se apresenta com o instituto da Reserva Legal na forma da Lei nº 12.652, de 2012.

[47]Projeto de Lei n° 2362, de 2019. Autoria**:** Senador Flávio Bolsonaro (PSL/RJ), Senador Marcio Bittar (MDB/AC). Ementa: Revoga o Capítulo IV - Da Reserva Legal, da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, para garantir o direito constitucional de propriedade. Explicação da Ementa: Revoga, no código florestal, as áreas de reserva legal, a fim de possibilitar a exploração econômica dessas áreas.

> Desse modo, em conclusão, entendemos que o PL nº 2.362, de 2019, corrige distorção hoje existente em nosso ordenamento jurídico e, portanto, merece o acolhimento desta Comissão.

Assim como o PL1.551/2019 o PL 2.362/2019 também foi arquivado por requerimento dos próprios autores. A reserva legal cumpre inegável papel na preservação socioambiental, sua revogação legal ou diminuição a patamares ínfimos deixa a propriedade rural desguarnecida de sua nobre função socioambiental.

A reserva legal possui extrema importância para a função socioambiental da propriedade rural, suas contribuições extrapolam dos marcos divisórios internos da propriedade e alcançam toda a sociedade:

> A Reserva Legal não tem por objetivo apenas a conservação da natureza, da flora e da fauna, pelo valor intrínseco dos recursos biológicos ou pela contribuição dessas áreas para a qualidade do ambiente em geral. A Reserva Legal é fundamental para a estabilidade ecológica e, consequentemente, a exploração em bases sustentáveis do próprio imóvel rural. A Reserva Legal contribui para a conservação e recuperação do solo, o controle da erosão, o controle do assoreamento dos cursos d`água, a conservação dos corpos d`água e dos mananciais, serve de abrigo para os predadores das pragas agrícolas, fornece madeira e outros recursos florestais para uso na propriedade, dentre outros benefícios. (MERCADANTE, 1999, p. 240).

Os projetos até aqui abordados trabalham com a ideia de que a propriedade é um direito que deve ser usufruído em sua totalidade e ao arbítrio do proprietário, devendo assim contribuir para o tão buscado desenvolvimento econômico, sobre este argumento de que a propriedade é entrave à produção e exploração econômica da propriedade adverte Miranda:

> Ora este argumento é uma falácia! Isto porque a Constituição em momento algum impede o trabalho e a produção em prol do proprietário, de sua família e de todos que trabalham a terra. Muito pelo contrário, o art. 186 ao elencar os requisitos para que a propriedade rural atenda a sua função social, determina em seu inciso I, o aproveitamento racional e adequado da propriedade, e no inciso IV, a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores. (MIRANDA, 2006, p. 595).

Não existe direito absoluto, nem a maneira de exercício de um direito pode se dar de forma absoluta ou a conflitar com outro direito, em casos de colisão de direitos deve-se buscar o meio-termo para a melhor concretização dos direitos colidentes, na questão socioambiental não se pode tolerar que um direito de natureza privada se sobreponha a um direito de natureza coletiva, como é o caso do direito de propriedade e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

3.3.3. O Projeto de Lei nº 2.963/2019.

Outro Projeto de Lei que modifica as funções social e socioambiental da propriedade rural é o PL 2.963/2019[48] de autoria do Senador Irajá (PSD/TO), esse PL pretende regulamentar a venda de propriedade rural a pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras, ocorre que no Brasil já existe uma lei regulamentadora dessa matéria, é a Lei 5.709/1971[49], ocorre que esta lei impõe limites à aquisição de terras brasileiras por estrangeiros, o objetivo do PL 2.963/2019 é relativizar esses limites e fomentar a compra de terras por estrangeiros, tanto que o PL 2.963/2019 pede a revogação integral da Lei 5.709/1971, o Senador que o propôs assim justificou:

> O projeto de lei apresentado tem como objetivo a adequação e a modernização da legislação brasileira, para possibilitar a aquisição e o uso de imóvel rural por estrangeiro no Brasil, mantendo a soberania nacional conforme estabelecido pela Carta Magna e legislações. Nos últimos 50 anos o Brasil e o mundo passaram por diversas mudanças e chegamos a um ponto onde se faz necessária a construção de novos critérios e mecanismos alinhados aos desafios do modelo econômico atual. Possibilitar o ingresso de agroindústrias transnacionais no Brasil voltadas para o desenvolvimento da cadeia produtiva agrícola de longo prazo, que agreguem valor, gerem mais empregos e aumentem a qualidade e a quantidade da produção agrícola brasileira é, com certeza, um passo importante para o desenvolvimento sustentável de longo prazo que nós brasileiros há muito almejamos. (PL 2.963/2019, p. 6).

Como se percebe pela leitura da justificativa o objetivo é criar um mercado de terras com vistas ao fortalecimento do agronegócio estrangeiro. O PL 2.963/2019 prevê no seu art. 2º que os imóveis rurais adquiridos por sociedades estrangeiras deverão obedecer ao princípio da função social da propriedade, essa ressalva legal nem precisaria constar, pois é inconcebível o contrário, entretanto, a proposição afeta a função social e socioambiental da propriedade rural se o viés da terra for unicamente seu valor de compra, ou seja, reduzir a propriedade a uma equação financeira.

---

[48] Projeto de Lei n° 2963, de 2019. Autoria**:** Senador Irajá (PSD/TO). Assunto: Econômico - Política fundiária e reforma agrária**.** Natureza**:** Norma Geral. Ementa: Regulamenta o art. 190 da Constituição Federal, altera o art.1º da Lei nº. 4.131, de 3 de setembro de 1962, o art. 1º da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972 e o art. 6º da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996 e dá outras providências.Explicação da Ementa**:** Regulamenta a aquisição, posse e o cadastro de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira.

[49] LEI N. 5.709, DE 7 DE OUTUBRO DE 1971. Regula a Aquisição de Imóvel Rural por Estrangeiro Residente no País ou Pessoa Jurídica Estrangeira Autorizada a Funcionar no Brasil, e dá outras Providências.

O PL 2.963/2019 já teve parecer favorável do Relator Senador Rodrigo Pacheco (DEM/MG) que opinou pela aprovação do projeto de lei. Cumpre informar que uma proposição legislativa que modifica critérios sensíveis como essa não passou por nenhuma audiência pública ou diálogo com profissionais vocacionados às numerosas matérias que o envolvem, por tal razão os Senadores Jaques Vagner (PT/BA) e Paulo Rocha (PT/PA) protocolaram dois requerimentos pedindo que o Senado convide especialistas, órgãos e instituições para discussão sobre o PL 2.963/2019:

> Requerimento 00034/2019:
>
> Requeiro, nos termos do art. 58, § 2º, II, da Constituição Federal e do art. 93, II, do Regimento Interno do Senado Federal, a realização de audiência pública, com o objetivo de debater o PL 2963, de 2019. Proponho para a audiência a presença dos seguintes convidados: 1. Prof. Sergio Sauer - Universidade de Brasilia - UnB - faculdade Unb Planaltina 2. Prof. Sergio Leite - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - Centro de Pesquisa de Desenvolvimento Agrícola 3. João Pedro Stédile - Via Campesina 4. Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG 5. Prof. Alfredo Wagner Berno de Almeida - Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia Sala da Comissão, 11 de novembro de 2019. Senador Paulo Rocha (PT - PA).
>
> Requerimento 00139/2019:
>
> Senhor Presidente, Requeiro, nos termos do art. 58, § 2º, II, da Constituição Federal e do art. 93, II, do Regimento Interno do Senado Federal, a realização de audiência pública, com o objetivo de debater o Projeto de Lei nº 2.963 de 2019. A função social da propriedade é um conceito jurídico aberto e bastante complexo, e a referida lei a tem como tema principal, assim, tais características trazem a necessidade de maiores debates e reflexões. Proponho para a audiência a presença dos seguintes convidados: 1. Representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG; 2. Representantes da Sociedade Civil Organizada. JUSTIFICAÇÃO Tema de extrema importância, a função social da propriedade é, inclusive, prescrita na Constituição Federal, e, como é tema principal do Projeto SF/19838.45176-80 (LexEdit) 00139/2019 REQ da Lei nº 2963 de 2019, faz-se imperioso ampliar o debate sobre o referido projeto, trazendo à sociedade a opinião técnica e social de especialistas. Sala da Comissão, 2 de outubro de 2019. Senador Jaques Wagner (PT - BA).

O PL 2.963/2019 caso venha ser aprovado mudará consideravelmente a estrutura agrária brasileira, com o consequente aumento da concentração fundiária e redução da participação estatal nas políticas públicas de redistribuição fundiária.

Não apenas no âmbito federal existem projetos de leis que ameaçam a função socioambiental da propriedade rural, no âmbito dos estados e municípios a ideia se repete, dado que aos entes da federação brasileira podem legislar em matéria ambiental.

3.4 As ameaças ao Decreto 6.040/2007 e os Riscos de Retrocesso de Direitos aos Povos e Comunidades Tradicionais.

O Decreto 6.040/2007[50] instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais[51] (PNPCT), esse decreto corresponde a antigas reivindicações dos povos e comunidades tradicionais, o art. 3º desse decreto conceitua Povos e Comunidades Tradicionais, Territórios Tradicionais e Desenvolvimento Sustentável:

> Art. 3º Para os fins deste Decreto e do seu Anexo compreende-se por:
>
> I - Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição;
>
> II - Territórios Tradicionais: os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações; e
>
> III - Desenvolvimento Sustentável: o uso equilibrado dos recursos naturais, voltado para a melhoria da qualidade de vida da presente geração, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras.

O Decreto 6.040/2007 foi um avanço para os povos e comunidades tradicionais, notadamente no acesso e titulação dos seus territórios, estes entendidos como os espaços necessários à sobrevivência desses povos e ao desenvolvimento sociocultural. A definição de território é mais complexa do se imagina, qualquer abordagem sobre os territórios deve ter em mente a gama de relações socioculturais, segundo Saquet:

> O território pode ser considerado como delimitado, construído e desconstruído por relações de poder que envolvem uma gama muito grande de atores que territorializam suas ações com o passar do tempo. No entanto, a delimitação pode não ocorrer de maneira precisa, pode ser irregular e mudar historicamente, bem como acontecer uma diversificação das relações sociais num jogo de poder cada vez mais complexo. (SAQUET, 2008, p. 27).

---

[50] DECRETO Nº 6.040, DE 7 DE FEVEREIRO DE 2007.Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

[51] Embora existam no Brasil diversas categorizações sobre o conceito de Povos e Comunidades Tradicionais o conceito trabalhado nessa pesquisa foi o conceito normativo do Decreto Nº 6.040/2007.

De acordo com Little (2002) a diversidade sociocultural brasileira vem acompanhada de uma diversidade fundiária, diversas comunidades atribuem ao território sentidos diversos, ou seja, não entendem o território como mero espaço geográfico, há sentido de pertencimento e identidade em relação ao território. De acordo com Almeida[52] (2009, p. 39) "Um aspecto muitas vezes ignorado da estrutura agrária brasileira refere-se às modalidades de uso comum da terra", a terra para um grupo ou categoria não possui o mesmo sentido de significação ou identidade para outros.

O Decreto 6.040/2007 é dotado de importâncias diversas, seja produtiva, sociocultural, pacificação de conflitos, legal, dentre outras que o próprio decreto especifica, entretanto, no bojo desse trabalho será trabalhada sua importância voltada ao território e a ameaça real que setores governamentais e parlamentares estão a exercer sobre ele.

A Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil-CNA por meio de seu então presidente e a deputada federal Tereza Cristina (DEM/MS) presidente da Frente Parlamentar da Agropecuária-FPA encaminharam o ofício 239/2018-CNA[53]ao então Presidente da República em 2018 Michel Temer, este ofício pede a revogação do decreto 6.040/2007, argumentando que o Decreto 6.040/2007 é inconstitucional por violação da competência legislativa, fere o direito de propriedade privada e acolhe o critério da auto atribuição para caracterização dos povos e comunidades tradicionais.

Dessa forma dispõe o Ofício 239/2018-CNA:

> Em 2007, o então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva editou o Decreto nº 6.040, o qual "institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais". Todavia, embora a pretensão fosse instituir uma política nacional para os povos tradicionais, o referido Decreto usurpou a competência do legislativo e interpretou equivocadamente o conceito de povos tradicionais e territórios tradicionais, visto que: (I) acolhe o critério da auto atribuição, sem, contudo, estabelecer um parâmetro objetivo para a conceituação; e (ii) define territórios tradicionais como "espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações", deixando margem à várias interpretações que estimulam e

[52] ALMEIDA, Alfredo Wagner, B. Terras de Preto, Terras de Santo, Terras de Índio: Uso Comum e Conflito. In: Diversidade do Campesinato: expressões e categorias, v.2. São Paulo: Editora Unesp; Brasília-DF: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2009. O conceito de Povos e Comunidades Tradicionais utilizado nesse trabalho foi o conceito técnico-legal extraído do Decreto 6.040/2007.

[53] Ofício Nº239/2018-CNA. Revogação do Decreto 6.040, de 07 de fevereiro de 2007.

> culminam em atos que afrontam a ordem e a segurança, além de violarem a garantia constitucional de proteção à propriedade privada e à dignidade humana, imputando aos proprietários rurais a perda de suas terras, de suas produções e de seu sustento familiar. É o que vem ocorrendo, por exemplo, nas demarcações de terrenos às margens do rio São Francisco, em Minas Gerais, capitaneadas pela Secretaria de Patrimônio da União (SPU), vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. A teor de denúncias que temos reiteradamente recebido, as demarcações têm sido realizadas, inadvertidamente, ao livre arbítrio dos servidores da SPU, que recorrem à amplitude conceitual contida no bojo do Decreto n° 6.040/2007, ao alvedrio dos preceitos legais específicos que regulam a matéria (Decreto-lei n° 9.760/1946), procedimento esse que tem fomentado as invasões e os conflitos em diversas regiões do Brasil. Não bastasse isso, o Decreto n° 6.040/2007 contém vícios de inconstitucionalidade formal, que comprometem sua validade e desautorizam sua permanência no ordenamento jurídico brasileiro, conforme parecer anexo. Tais fatos e fundamentos corroboram a necessidade de imediata revogação do Decreto n° 6.040/2007, com a consequente determinação de suspensão dos processos demarcatórios embasados nesse normativo, como aqueles que vêm sendo deflagrados pela SPU às margens do rio São Francisco, em Minas Gerais. (OFÍCIO 239/2018-CNA).

A Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil-CNA ao endereçar ao Presidente da República esse ofício e pedir sua revogação está tentando fortalecer o agronegócio brasileiro as custas de retirada de direitos fundamentais dos povos e comunidades tradicionais que foram arduamente conquistados, os argumentos de que o Decreto 6.040/2007 fere a dignidade humana dos produtores e que está gerando injustiças não merecem prosperar, uma simples análise crítica permite-nos ver a importância dele, tanto na titulação dos territórios tradicionais, quanto pela função socioambiental desses territórios.

O Ofício 239/2018-CNA afirma que o Presidente da República à época da edição do Decreto 6.040/2007 não possuía competência para decretação dele, no entanto, em 2018 pediu ao então Presidente que o revogasse, como um agente público é incompetente para edição e é competente para revogação, ininteligível a lógica do Ofício 239/2018-CNA.

O Decreto 6.040/2007 contribui enormemente para a função socioambiental da propriedade rural, fato é que o próprio decreto institui elementos de índole ambiental dentre os seus objetivos específicos, o território com o advento do decreto não se resume a simples mercadoria posta no comércio.

O Ministério Público Federal-MPF emitiu a Nota Técnica 06/2018-6CCR[54] relativa à constitucionalidade do Decreto 6.040/2007, a esta conclusão chegou o Ministério Público Federal:

> Diante do exposto, conclui-se que o Decreto nº 6.040/2007 é constitucional, não havendo, quanto a ele, quaisquer dos vícios apontados no Ofício nº 239/2018-CNA. Seus conceitos e instrumentos são meios de efetivação das normas constitucionais e convencionais aplicáveis, não havendo qualquer ofensa ao texto constitucional ou a direitos fundamentais. A Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, instituída pelo Decreto nº 6.040/2007 , constitui importante instrumento para o cumprimento dos arts. 225 e 216 da Constituição Federal, bem como da Convenção nº 169 da OIT, por garantir a concretização dos direitos das comunidades e povos tradicionais. Sua revogação constituiria retrocesso vedado em nosso ordenamento jurídico e resultaria em graves danos sociais a essa parcela vulnerável da sociedade brasileira. (Nota Técnica 06/2018-6CCR, p. 21-22).

O Ministério Público Federal além de dizer que o Decreto 6.040/2007 é constitucional, ressaltou sua importância para os povos e comunidades tradicionais, a importância ambiental do decreto também foi ratificada na nota técnica citada, assim ressaltou o Ministério Público Federal "Importante ainda considerar que o Decreto 6.040/2007 objetiva também dar concretude ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme dispõe o art. 225 da CF-88".

O que a Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil-CNA pretende na verdade com a revogação do Decreto 6.040/2007 não é reduzir conflitos ou buscar justiça, o que está em jogo é o aumento da produção de *commodities* agrícolas em detrimento do reconhecimento da titularidade formal dos territórios dos povos e comunidades tradicionais, interessante informar que a atual Ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento-MAPA (2020) é a deputada Tereza Cristina (DEM/MS), que foi uma das signatárias do Ofício 239/2018-CNA, ou seja, agora o agronegócio tem seus interesses tutelados dentro de um Ministério que deve por imposição legal e ética atuar em prol de todos, na verdade os interesses do agronegócio sempre foram tutelados dentro das pastas governamentais. A revogação do Decreto 6.040/2007 implicará na retirada do reconhecimento da titulação de propriedade dos territórios dos povos e comunidades tradicionais, representaria imenso retrocesso tanto na política fundiária, quanto sociocultural, pois os interessados na sua

[54] Ministério Público Federal. Procuradoria Geral da República 6ª Câmara de Coordenação e Revisão - Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais nota técnica Nº 06/2018-6ccr referência: constitucionalidade doDecreto Nº 6.040/2007.

revogação não indicam elementos compensatórios e é sabido que no direito um ato normativo revogado perde sua validade desde o seu nascimento.

3.5 A Medida Provisória 910/2019.

O Presidente da República Jair Bolsonaro adotou a Medida Provisória 910/2019[55] publicada no dia 10 de dezembro de 2019, essa MP dispõe sobre regularização fundiária de terras da União e modifica ainda a lei de licitações e Lei de Registros Públicos. A ideia central da MP 910/2019 é a regularização de terras públicas pertencentes à União, embora diga que exista interesse em flexibilizar os instrumentos para regularização de propriedades destinadas à agricultura familiar e reforma agrária. A primeira crítica que aqui se faz é o uso corriqueiro e desordenado das medidas provisórias, a MP deve ser adotada quando houver relevância da matéria e urgência, não é o caso da MP 910/2019.

O principal impacto da MP 910/2019 é a "regularização" de terras de domínio da União que estejam ocupadas, a MP adota alguns critérios duvidosos em relação à titulação de terras da União, terras públicas melhor explicando, os art. 1º e 2º da MP assim dizem:

> Art. 1º A ementa da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, passa a vigorar com as seguintes alterações:
>
> "Dispõe sobre regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União ou do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dá outras providências."
>
> Art. 2º A Lei nº 11.952, de 2009, passa a vigorar com as seguintes alterações:
>
> "Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas de domínio da União ou do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, por meio da alienação e da concessão de direito real de uso de imóveis."
>
> "Art. 2º .....

[55]MEDIDA PROVISÓRIA Nº 910, DE 10 DE DEZEMBRO DE 2019**.** Altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública, e a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos.

> VIII - concessão de direito real de uso: cessão de direito real de uso, onerosa ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, para fins específicos de regularização fundiária;
>
> IX - alienação: doação ou venda, direta ou mediante licitação, nos termos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, do domínio pleno das terras previstas no art. 1º;
>
> X - área urbana: a definição levará em consideração, para fins do disposto nesta Lei, o critério da destinação; e
>
> XI - infração ambiental: conduta lesiva ao meio ambiente comprovada por meio do esgotamento das vias administrativas."

A ideia de regularização de terras da União poderá ocorrer de forma gratuita, sem nenhuma compensação por parte do beneficiário, destaca-se que aqui não está se tratando de reforma agrária, tal medida poderá contribuir com processos de grilagem de terras públicas com vistas a regularização que a MP 910/2019 possibilita, a União por meio dessa MP concederá direito real de uso ao beneficiário dessa benesse governamental, bom frisar que o direito real de uso poderá ser conferido por tempo indeterminado e gratuito, o direito real de uso consiste no direito que alguém transfere a terceiro para que use e disponha dos frutos de determina coisa.

A MP 910/2019 poderá "regularizar" uma imensidão de terras públicas em prejuízo do interesse público e da questão socioambiental, segundo Treccani[56] (2020) a área que poderá ser "regularizada" apenas na região Amazônica é imensa e a situação de fato dessas terras contribui com o processo de grilagem de terras públicas:

> Segundo dados oficiais do INCRA o total da área das Glebas federais na Amazônia é de 119.076.812,00 hectares. Delas foram georreferenciados 62.755.454,75 ha. Isto é 56.321.357,25 de hectares de terras públicas federais não se sabe exatamente onde ficam. A situação é tão confusa que quase 30 anos depois da revogação do Decreto Lei 1.164/1971, o governo federal e os órgãos de terras estaduais dos diferentes Estados da Amazônia não sabem exatamente onde se localizam suasterras, como reconhecia a "Carta de Palmas", de 16 de outubro de 2015, que previa a necessidade de: "Buscar meios para que no prazo de dez anos todas as glebas públicas estaduais e federais estejam com seus perímetros georreferenciados e certificados, expediente necessário para o conhecimento e gestão desse bem público". (TRECCANI, 2020, p. 3).

A quantidade e extensão das propriedades que poderão ser "regularizadas" com a MP 910/2019 em caso de sua conversão em lei são altíssimas, o poder público não pode abrir mão do interesse público ao argumento de que precisa facilitar por meio de lei a situação de terras

[56] Nota Técnica 01. Medida Provisória 910/2019: Solução ou problema para a regularização fundiária? Prof. Dr. Girolamo Domenico Treccani.

públicas, dentre essas facilidades está a real possibilidade de grilagens de terras públicas da União se tornarem legais pelo disposto na MP 910/2019. Treccani (2020) ainda traz uma crítica interessante à MP 910/2019, dizendo que o aumento do tamanho dos imóveis regularizáveis por essa MP irá gerar concentração fundiária e desfazimento de patrimônio público por parte da União.

Os requisitos para "regularização" pela MP 910/2019 estão previstos no seu art. 5º, *caput*:

> "Art. 5º.
>
> IV - comprovar o exercício de ocupação e de exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anteriores a 5 de maio de 2014;
>
> V - não ter sido beneficiado por programa de reforma agrária ou de regularização fundiária de área rural, ressalvadas as situações admitidas pelo Incra.

As facilidades trazidas pela MP 910/2019 para titulação de terras da União irá gerar impacto forte na política de reforma agrária no Brasil, pois os seus destinatários finais, salvo exceções não serão os pequenos agricultores, há ainda previsão expressa no art. 4º, parágrafo 2º, de que "As terras ocupadas por comunidades quilombolas ou tradicionais que façam uso coletivo da área serão regularizadas de acordo com normas específicas." Se o fim de da MP é a regularização, porque as comunidades quilombolas e tradicionais não entraram no rol dos beneficiados com os as facilidades da MP, uma pergunta que ainda gerará tormentosos desfechos, tendo em vista que a MP 910/2019 ainda não foi apreciada pelo Congresso Nacional (fevereiro de 2020), outro fato que trará insegurança jurídica com a MP 910/2019 é que os requisitos para "regularização" serão feitos mediante declaração, como informa o art. 13 da MP 910/2019 "Art. 13. Os requisitos para a regularização fundiária de imóveis de até quinze módulos fiscais serão averiguados por meio de declaração do ocupante, sujeita à responsabilização penal, civil e administrativa".

A MP 910/2019 tem potencial de impacto em muitos setores da política ambiental, pode-se destacar como exemplo o Termo de Autorização de Uso Sustentável-TAUS disciplinado na Portaria 89/2010[57], o TAUS pode ser concedido pelo Poder Público em várias

[57] A SECRETÁRIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, no uso de suas atribuições e tendo em vista o disposto no inciso XVII, do art.1º do Regimento Interno da Secretaria do Patrimônio da União - SPU, aprovado pela Portaria nº 232, de 03 de agosto de 2005 em consonância com os arts. 6º, 20, 182, 186 e 216 da Constituição Federal de

situações, mas o TAUS disciplinado na Portaria 89/2010 diz respeito ao uso de algumas áreas da União pelas comunidades tradicionais através do referido termo, ocorre que o TAUS conferido às comunidades tradicionais não se encaixa no objetivo da MP 910/2019 que visa "regularizar" áreas da União ocupadas por terceiros, tanto é que o art. 1º da Portaria 89/2010 dispõe que o TAUS conferido às comunidades tradicionais é conferido em caráter transitório e precário, ou seja, pode ser revogado a qualquer momento por interesse do Poder Público, esse fato revela mais uma vez o caráter excludente da MP 910/2019.

A MP 910/2019, segundo Treccani ainda poderá impedir a titulação de terras tradicionalmente ocupadas:

> É de fundamental importância debater a possibilidade de promover e massificar as titulações coletivas de comunidades tradicionais que vivem nos "Projetos Ambientalmente Diferenciados" (Projeto de Assentamento Agroextrativista - PAE; Projeto de Desenvolvimento Sustentável – PDS e Projetos de Assentamento Florestal – PAF). Esta decisão, que atende os ditames, entre outros instrumentos normativos, da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho e do Decreto nº 6.040/2007 obriga a alterar o artigo 18, § 2º e 3 º da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Conforme escreveu o INSTITUTO SOCIEDADE, POPULAÇÃO E NATUREZA41: "A alteração no parágrafo 14 do artigo 18 da Lei 8.629/1993 na prática impossibilita que sujeitos de direitos regularmente constituídos, as associações ou federações de associações de moradores, celebrem CCDRU com o Estado, travando a conclusão dos processos de destinação coletiva das terras tradicionalmente ocupadas [...]. Essa situação gera insegurança fundiária e prejudica o desenvolvimento territorial, econômico e sustentável desses assentamentos, já que a assinatura do CCDRU enseja que políticas públicas de reforma agrária cheguem às famílias beneficiárias, tendo o contrato o mesmo valor dos outros documentos de titulação concedidos pelo INCRA para efeitos de acesso aos créditos". (TRECCANI, 2020, p. 15-16).

A política ambiental restará comprometida caso a MP 910/2019 seja convertida em lei pelo Congresso Nacional, como exposto nesse trabalho a estrutura fundiária brasileira guarda relação com a política ambiental, Treccani reforça esse entendimento:

> A preocupação de compatibilizar a regularização fundiária com a ambiental é presente não só no Brasil, mas em todo o mundo. As queimadas criminosas promovidas em 2019 não só envergonharam o Brasil, mas mostraram a necessidade de serem adotadas políticas de repressão mais rigorosas. Seja as normas federais que as estaduais de vários estados adotam o Cadastro Ambiental Rural como

---

1988, com art. 1 do Decreto-Lei 9760/1946, com os arts. 1º e 18, §1º, da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, e art. 7º do Decreto-Lei No- 271, de 28 de fevereiro de 1967 c/c Portaria SPU nº 100/2009, resolve: Art. 1º Disciplinar a utilização e o aproveitamento dos imóveis da União em favor das comunidades tradicionais, com o objetivo de possibilitar a ordenação do uso racional e sustentável dos recursos naturais disponíveis na orla marítima e fluvial, voltados à subsistência dessa população, mediante a outorga de Termo de Autorização de Uso Sustentável - TAUS, a ser conferida em caráter transitório e precário pelos Superintendentes do Patrimônio da União. Parágrafo único. A autorização prevista no caput poderá compreender as áreas utilizadas tradicionalmente para fins de moradia e uso sustentável dos recursos naturais, contíguas ou não.

> instrumento para dar substrato à regularização fundiária sendo um dos elementos essenciais para se conhecer a localização do imóvel e o cumprimento das normas ambientais relativas à reserva legal e áreas de preservação permanente. É muito importante esta conjugação de informações fundiárias e ambientais na medida em que eventuais crimes ambientais poderão ensejar o cancelamento do título e de seu registro imobiliário. O uso combinado destes instrumentos é instrumento relevantíssimo. (TRECCANI, 2020, p. 6-7).

A questão agrária não pode ser apartada da questão ambiental como se fossem distintas em tudo, as políticas públicas devem considerá-las como complementares e essenciais à redução de crimes ambientais, concentração fundiária, tornando-as instrumentos efetivos de preservação socioambiental e igualdade no acesso à terra. Os registros e informações governamentais de natureza ambiental são importantes para controle do cumprimento das funções social e socioambiental da propriedade rural.

O Ministério Público Federal publicou a Nota Técnica Nº 1/2020/PFDC/MPF, de 3de fevereiro de 2020[58] sobre as inconstitucionalidades e injustiças da MP 910/2019, resumidamente o MPF entende que essa MP irá criar problemas agrários, socioambientais, além de esvaziar boa parte do patrimônio público:

> A MP 910, portanto, longe de evidenciar a realização de justiça social na distribuição de terras, expõe a risco uma série de bens jurídicos constitucionalmente tutelados, como o acesso justo e legítimo à terra, mediante reforma agrária, o patrimônio público econômico e ambiental e os direitos de grupos étnicos e culturais. E, finalmente, como já adiantado, a sucessão de medidas legislativas tendentes à regularização fundiária que vão flexibilizando os requisitos para tanto tem o potencial explosivo de gerar condutas criminosas de invasão de terras públicas. Aqui, além do plano material, há uma simbologia que não pode ser ignorada. (Nota Técnica Nº 1/2020/PFDC/MPF, 2020, p. 17).

O MPF ao publicar a nota acima denuncia os retrocessos previstos na MP 910/2019, o MPF expõe ainda que essa MP é dotada de inconstitucionalidades formais e materiais, a inconstitucionalidade formal ocorre quando não se respeita o devido percurso legislativo ou é a norma é criada por autoridade incompetente; já a inconstitucionalidade material ocorre quando a proposta fere uma matéria prevista na constituição, ou seja, é contrária ao conteúdo constitucional. Nesse ponto da inconstitucionalidade podemos trazer ao debate o art. 188 da CF/1988 que assim dispõe "Art. 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária", como se

[58] Nota Técnica nº 1/2020/PFDC/MPF, de 3 de fevereiro de 2020. Tema: Medida Provisória n° 910, de 10 de dezembro de 2019 (Regularização fundiária de ocupações incidente em terras situadas em áreas da União ou do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA). Inconstitucionalidades. Ref.: PA n° 1.00.000.002132/2020-72.

vê da leitura do artigo as terras públicas devolutas pela ordem constitucional devem ser destinadas à reforma agrária e a MP 910/2019 não se destina à reforma agrária, ao contrário, poderá acentuar a desigualdade fundiária brasileira em caso de aprovação.

O Instituto de Democracia e Sustentabilidade-IDS manifestou enorme preocupação com a MP 910/2019, segundo o IDS:

> Estamos falando de sérios impactos negativos da MP que ao facilitar (premiar) titulação em áreas públicas com florestas desmatadas após julho de 2008 poderá consolidar e induzir a dinâmica de ocupação já acelerada na Amazônia ao comportamento indesejado pelo código florestal de 2012 que estabeleceu um marco temporal definitivo para um basta nas "flexibilizações" e anistias a desmatamentos ilegais, que foi julho de 2008. A MP é um enorme estímulo a novas ocupações e desmatamentos ilegais ao confirmar a eterna expectativa de grileiros e posseiros ilegais na Amazônia de que nos próximos anos os prazos serão novamente atualizados pelo governo federal ou congresso nacional. Não por acaso ou coincidência também os prazos do CAR e PRA continuam sendo empurrados há sete anos. A consolidação de milhões de hectares ilegalmente desmatados em terras públicas sobretudo na Amazônia pode impactar, num futuro próximo, algo em torno de aproximadamente 42 milhões de hectares de florestas públicas federais não destinadas com rebatimento (pois os estados tendem a acompanhar a regulamentação federal) em mais 22 milhões de hectares de áreas de florestas estaduais, somente na Amazônia. (INATITUTO DEMOCRACIA E SUSTENTABILIDADE, 2020, p. 2-3).

Enfim, a MP 910/2019 irá impactar muito na questão da função socioambiental da propriedade rural, suas pretensões ao contrário de fomentar preservação ambiental, irão contribuir com mais degradação do meio ambiente, parcela significativa do território nacional poderá ser regularizado pela MP 910/2019.

CONSIDERAÇÕES FINAIS.

A propriedade pode ser vista como uma relação complexa e passível de inúmeros desdobramentos, desde tempos antigos a propriedade tem recebido especial atenção nas sociedades, seja na forma de entender a propriedade ou na forma de apropriação dela, advindo daí com o desenvolvimento das civilizações diferentes enfoques sobre ela. A propriedade considerada na sua tangibilidade a princípio era vista como bem coletivo pertencente aos indivíduos de determinada comunidade, nesse estágio não havia apropriação individual ou específica, a propriedade era a primordial fonte de subsistência, dela eram retirados os alimentos e utensílios. Com o passar do tempo das civilizações e a intensificação do comércio a propriedade passou a ser disputada e apropriada numa típica espécie de relação produtiva capitalista, tornou-se assim uma mercadoria como outra qualquer disposta no comércio.

Propriedade e direito de propriedade são coisas diferentes, a propriedade é o bem considerado em si sobre o qual repousa o direito de propriedade, a propriedade pode repousar em diferentes formas. No estudo feito a propriedade foi o elemento do qual se extraíram as bases da pesquisa, quais sejam função social e função socioambiental da propriedade rural no Brasil, antes, contudo foram feitas as devidas explanações sobre o direito de propriedade no Brasil, analisando seu histórico legal e a paulatina transformação da propriedade sacralizada, intocável e absoluta numa propriedade voltada ao atendimento de causas sociais, surgindo assim a função social da propriedade e posteriormente a função socioambiental da propriedade.

Ocorre certa dificuldade em se conceituar função social e função socioambiental da propriedade rural, as constituições brasileiras anteriores à atual Constituição de 1988 não dizem expressamente o que seriam estas funções, dizem apenas quando a propriedade respeita aquelas funções, as principais legislações atuais sobre a função social e socioambiental da propriedade rural são a CF/1988, Lei 4.504/1964 (Estatuto da Terra) e Lei 8.629/1993 (Lei da Reforma Agrária), porém existem diversos outros diplomas legais atinentes ao tema.

A função social da propriedade institucionalmente consiste num princípio de matriz constitucional, no entanto, ela irradia efeitos além do princípio constitucional, pode-se dizer que a função social da propriedade é a imposição de condutas ao proprietário ou mesmo abstenção para que a propriedade cumpra sua função social e também socioambiental, há

quem entenda que ela seria ônus social que recai sobre a propriedade, pois ao exigir a prática de atos estaria assim sendo instituído "ônus" ao proprietário, entretanto, não comungamos da literalidade dessa leitura, pois a função social e socioambiental da propriedade serve ainda como instrumento de proteção a todos, inclusive proprietários. A propriedade rural para que cumpra sua função social deve preencher de forma simultânea os seguintes requisitos: aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente; observância das relações de trabalho e exploração que favoreça o bem estar dos trabalhadores e proprietários. Como defendemos nesse trabalho, todos os requisitos da função social da propriedade estão também presentes na função socioambiental da propriedade rural, mas trata-se de coisas diversas, porém com grande proximidade.

A função socioambiental da propriedade rural como o próprio nome informa está ligada ao meio ambiente e suas relações socioambientais, a função socioambiental da propriedade rural consiste em elementos de natureza ambiental que devem ser observados pelos proprietários no uso ou exploração da propriedade, relembrando que nem todo uso ou exploração significam retiradas de utilidades da propriedade, nesse universo existem outras formas de apropriações e usos, como é o exemplo dos povos e comunidades tradicionais.

A função socioambiental da propriedade gera então condicionantes ao exercício do direito de propriedade, a mais importante dessas condicionantes é o respeito ao meio ambiente, devendo o proprietário rural ou quem o substitua nessa qualidade respeitar as normas ambientais na sua integralidade, devendo adotar ainda práticas para que a propriedade seja cumpridora de sua função socioambiental.

A propriedade que não cumpre sua função social ou socioambiental deve ser desapropriada por meio de processo específico de desapropriação, o órgão competente para dizer se a propriedade cumpre essas funções é o INCRA, que através de análises quantitativas e qualitativas declara se o imóvel rural atende ou não as funções social e socioambiental, não obstante O INCRA ser o órgão competente para essa atribuição, as análises são dificultadas por vários fatores, em primeiro lugar estão os critérios técnicos que a legislação adotou, lembrando que os indicadores para aferir a produtividade da terra estão desatualizados, os utilizados pelo INCRA atualmente, segundo Galeazzi (2012) são do ano de 1975.

A função socioambiental da propriedade rural mantém próxima relação com a estrutura agrária brasileira, dado que a concentração fundiária aliada à falta de políticas públicas no tocante à reforma agrária contribui para com a formação e manutenção de latifúndios, estes em sua maior parte improdutivos e vocacionados em regra à especulação imobiliária. A importância de que a propriedade rural cumpra sua função socioambiental gera benefícios de ordem coletiva, na ótica do direito constitucional a função socioambiental traduz-se em direito fundamental e indispensável à qualidade de vida. Temos no Brasil uma das maiores concentrações fundiárias do mundo, desde a colonização portuguesa até o período atual a terra foi e ainda é palco de relações de poder, a exploração da terra e da força de trabalho nela empregada reflete institucionalmente no ambiente sociopolítico, há bancadas no Congresso Nacional que naturalmente se intitulam defensoras de pautas como o agronegócio, bancada ruralista, trazendo ao campo institucional visões ideológicas ao extremo.

A propriedade e as funções social e socioambiental foram sendo moldadas com o tempo no Brasil, não nasceram da forma que estão, tampouco estão prontas e "fechadas". No debate sobre a propriedade e seus desdobros houve especial importância de alguns atores no Brasil, em forma de exemplo podemos destacar a CEPAL, A Igreja Católica, as Ligas Camponesas, PCB, MST, CONTAG, ONGs e intelectuais ligados à questão agrária, esses atores com visões antagônicas na maior parte das vezes contribuíram para que a propriedade "sagrada" e intocável fosse transformada numa propriedade socializada, ou seja, uma propriedade voltada ao atendimento interesses coletivos e sociais.

O trabalho sobre a função socioambiental da propriedade rural deságua na importância de que a propriedade rural cumpra esta função, o cumprimento dessa função é ao mesmo tempo finalidade e ponto de partida para profundas transformações no acesso às propriedades rurais, marcadas pela desigualdade, é finalidade quando diz respeito ao objetivo estatuído na CF/1988 de que a propriedade cumpra sua função social e socioambiental, por outro lado é ponto de partida, porque através de uma correta e necessária fiscalização sobre o descumprimento da função socioambiental aliada a políticas efetivas de reforma agrária, tem-se o fermento necessário à redução das altas cifras de concentração fundiária no país, fato que promoverá mais justiça social.

O estudo enfrentou desafios na abordagem dos contextos sociopolítico e ambiental da função socioambiental da propriedade rural, os desafios estão relacionados tanto à ideia de

propriedade prevista legalmente, quanto à atual noção dos direitos de exercício da propriedade, nesse ponto as pesquisas bibliográfica e documental revelaram esclarecedora importância, pois elucidam elementos teóricos e conceituais atrelados ao tema central.

Atualmente o país passa por difícil fase no que diz respeito à função social e socioambiental da propriedade rural, o atual governo (Bolsonaro) tem adotado medidas que impactam diretamente àquelas funções, são inúmeras medidas e ações que esse governo tem tomado em desfavor da causa ambiental, em especial da propriedade rural, listá-las aqui faltaria espaço, a cada dia novas investidas são feitas de forma deliberada em favor do desmatamento, da "regularização" de terras públicas, do agronegócio e ao sabor dos interesses das bancadas que fazem enormes *lobbys*[59]para o setor ruralista.

Importante ressaltar que não é apenas nos quadros do Poder Executivo que a função social e socioambiental da propriedade rural encontram riscos de retrocessos, atualmente tramitam em ambas as casas do Congresso Nacional (Senado e Câmara dos Deputados) várias proposições legislativas que comprometem aquelas funções, quando não as fulminam de "morte", pois as condicionantes de natureza ambiental e social são os principais alvos das propostas reformistas, são espécies legislativas variadas que vão desde Proposta de Emenda à Constituição-PEC, Projetos de Lei-PL e revogação de normas que garantem preservação socioambiental. O cenário atual não é dos melhores para a função socioambiental da propriedade rural, em caso de aprovação de algumas dessas proposições, estar-se-á institucionalizado o retrocesso ambiental e a propriedade que outrora fora absoluta, voltará a sê-la. Importante ressaltar por fim que nada pode ser cravado como certeza em relação à função socioambiental da propriedade rural no Brasil, pois o que virá depende de vários elementos sociopolíticos e a relação pode mudar, ou seja, pode ser que os retrocessos exteriorizem-se em fatos ou que sejam rejeitadas as ameaças.

[59] Lobby consiste em atividades praticadas com o fim de gerar influência em decisões dentro da esfera pública. No Brasil o lobby não encontra regulamentação legal.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alfredo Wagner, B. **Terras de Preto, Terras de Santo, Terras de Índio: Uso Comum e Conflito.**In: Diversidade do Campesinato: expressões e categorias, v.2. São Paulo: Editora Unesp; Brasília-DF: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2009.

AQUINO, Tomás de. **Suma Teológica**. I, II, vol. 4. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

ARAÚJO, Telga de. **Função Social da Propriedade**. In: Enciclopédia Saraiva do Direito/Coordenação do Prof. R. Limongi França. São Paulo: Saraiva, Vol.39, 1977.

BIONDI, Pedro. **A PEC de Flávio Bolsonaro que altera função social da propriedade é inconstitucional?**Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2019/06/11/pec-de-flavio-bolsonaro-que-altera-funcao-social-da-propriedade-e-inconstitucional/. Acesso em: 15/11/2019 às 16:20.

BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO,Gianfranco. **Dicionário de Política.**trad. Carmen C, Varriale et ai.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais. - Brasília : Editora Universidade de Brasília, 1 la ed., 1998.

BORGES. Roxana, C,B. **Função Ambiental da Propriedade Rural**. São Paulo: LTR,1999.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil**. Elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em 15/06/2019 às 22:21.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 17/06/2019 às 11:19.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 17/06/2019 às 16:29.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937.** Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 17/06/2019 às 18:07.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 17/06/2019 às 19:18.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 15 de março de 1967**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 23/06/2019 às 14:45.

BRASIL. **Emenda Constitucional Nº1, de 17 de outubro de 1969**. Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 23/06/2019 às 15:11.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Brasília, DF, Senado Federal, 1988.

BRASIL**. Lei Nº 3.071 de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm. Acesso em 17/06/2019 às 16:11.

BRASIL. **Lei Nº 601, de 18 de setembro de 1850. Lei de Terras**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm. Acesso em: 17/06/2019 às 10:16.

BRASIL. **Lei Nº 4.132, de 10 de setembro de 1962**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4132.htm. Acesso em 02-01-2020.

BRASIL. **Lei Nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Estatuto da Terra**. In: VadeMecum RT 2018. Ed. Especial. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2018.

BRASIL. **Lei Nº 5.172/1966, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional.** In: VadeMecum RT 2018. Ed. Especial. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2018.

BRASIL. **Lei Nº 5.709/1971, de 07 de outubro de 1971**.In: VadeMecum RT 2018. Ed. Especial.São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2018.

BRASIL. **Lei Nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Lei da Política Nacional do Meio Ambiente**. In: VadeMecum RT 2018. Ed. Especial. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2018.

BRASIL. **Lei Nº8.629/1993.**In: VadeMecum RT 2018. Ed. Especial. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2018.

BRASIL. **Lei. Nº 9.605,** de 12 de fevereiro de 1998. Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: 10-01-2020.

BRASIL. **Lei. Nº 10.406/2002. Código Civil Brasileiro.**In: VadeMecum RT 2018. Ed. Especial.São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2018.

BRASIL. **Lei. Nº 12.651/2012. Código Florestal.** In: VadeMecum RT 2018. Ed. Especial. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2018.

BRASIL. **Portaria Nº 89, de 15 de abril de 2010**. Disponível em: file:///C:/Users/User/Downloads/Portaria%2089-2010%20TAU.pdf. Acesso em: 15-01-2020.

BRASIL. **Medida Provisória 910, de 10 de dezembro de 2019**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv910.htm. Acesso em: 16-01-2020.

BRASIL. **Decreto 6.040, de 07 de fevereiro de 2007**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em: 16-01-2020.

BRASIL. **Projeto de Lei Nº 2.963/2019**. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136853. Acesso em: 16-01-2020.

BRASIL. **Projeto de Lei Nº 1.551/2019**. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135799. Acesso em: 16-01-2020.

BRASIL. **Projeto de Lei Nº 551/2019**. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135117. Acesso em: 16-01-2020.

CAVEDON, Fernanda de S. **Função Social e Ambiental da Propriedade**. Florianópolis: Visualbooks, 2003.

CUNHA, Paulo Robert. THÉRY, Neli Aparecido de Mello. **A terra prometida ainda é promessa. Desapropriação da fazenda Nova Alegria pelo descumprimento do Código Florestal: conflito, impunidade e imbróglio jurídico**. In: Revista NERA, ano 15, nº 20, 2012.

COMTE, Auguste. **Teoria Positivista**: Os pensadores. São Paulo: Nova Cultural, 1989.

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. CNBB. **Igreja e Problemas da Terra**. Disponível em: https://pstrindade.files.wordpress.com/2015/01/cnbb-doc-17-igreja-e-problemas-da-terra.pdf. Acesso em: 08-01-2020.

COULANGES, Fustel de**. A Cidade Antiga**.Tradução de Frederico Ozanam Pessoa de Barros.2. ed. São Paulo: Editora Martin Claret, 2007.

DATALUTA. **Banco de Dados da Luta Pela Terra 2017**. Disponível em: http://www2.fct.unesp.br/nera/boletim.php. Acesso em: 29-12-2019.

DELGADO, Guilherme, C. **A Questão Agrária no Brasil, 1950-2003**. In: JACCOUD, Luciana. Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo. Brasília: IPEA, 2005.

DUGUIT. Léon. **Fundamentos do Direito**. Tradução de Márcio Pugliesi. São Paulo: Martin Claret, 2009.

ENGELS, Friedrich. **A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado**. Tradução de Leandro Konder, 9ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

ENGELS, Friedrich. MARX, Karl. **A Ideologia Alemã**. Tradução de Luis Claudio de Castro e Costa. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

ENGELS, Friedrich. MARX, Karl. **Manifesto do Partido Comunista.** Tradução de Sueli Tomazzini Barros Cassal. Porto Alegre: L&PM Pocket, 2001.

FACHIN, Luis, E. **O Regime Jurídico da Propriedade no Brasil Contemporâneo e o Desenvolvimento Econômico-Social**. Revista Acadêmica da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, v.4, n.7, p. 3-6, 1993.

FERNANDES, B. G. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª ed. Salvador, Juspodivm, 2014.

FERREIRA, Aurélio, B, de H. **Miniaurélio Século XXI: O minidicionário da língua portuguesa.**4 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.

FIORILLO, Celso, A, P. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

GALEAZZI, Fabiana C. **O Índice de Produtividade do INCRA e a Função Social da Propriedade Rural.** Disponível em: https://jus.com.br/artigos/21013/o-indice-de-produtividade-do-incra-e-a-funcao-social-da-propriedade-rural. Acesso em: 28-12-2019.

GLOSBE. **Dicionário de Latim-Português**. Disponível em: https://pt.glosbe.com/la/pt. Acesso em: 07/06/2019 às 09:54h.

GRAU, Eros, R. **Função Social da Propriedade**. In: Enciclopédia Saraiva do Direito/Coordenação do Prof. R. Limongi França. São Paulo: Saraiva, Vol.39, p.17-27, 1977.

GROSSI, Paolo. **História da propriedade e outros ensaios**. Tradução de Luiz Ernani Fritoli e Ricardo Marcelo Fonseca. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

HOBBES, Thomas .**O Leviatã**. 3ª ed, São Paulo: Abril Cultural, 1983.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INSTITUTO DEMOCRACIA E SUSTENTABILIDADE/IDS. MP 910/19 da Regularização Fundiária desmoraliza o Código Florestal de 2012 e premia com titulação de terra o desmatamento ilegal na Amazônia. Disponível em: https://static.congressoemfoco.uol.com.br/2020/01/MP-910-Desmoraliza-C%C3%B3digo-Florestal.pdf. Acesso em: 05-02-2020.

INTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA/INCRA. Disponível em: http://www.incra.gov.br/imovel_improdutivo. Acesso em: 18-12-2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE. Censo Agropecuário de 2017. Disponível em: https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/. Acesso em: 27-12-2019.

JULIÃO, Francisco. **Que São as Ligas Camponesas?** Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1962.

JUNIOR, José, G, S. VIEIRA, Renata, C, C**. A função social da propriedade: pedra angular da Constituição Cidadã.** Disponível em: https://diplomatique.org.br/a-funcao-social-da-propriedade-pedra-angular-da-constituicao-cidada/. Acesso em: 16/11/2019 às 16:33.

LEMES, João, V,M. SEVÁ, Janaína Tude. **Propriedade da terra e poder no Brasil na obra de José de Souza Martins.** Revista da Faculdade de Direito da UFG, vol.42, n. 3, 2018.

LEMOS, Patrícia, F, I. **Meio Ambiente e Responsabilidade do Proprietário: análise do nexo causal.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

LINHARES, Maria, Y. SILVA, Francisco, C, T. **Terra Prometida: uma história da questão agrária no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999.

LITTLE, Paul. **Territórios sociais e Povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade.** In: Simpósio "Natureza e Sociedade: desafios epistemológicos e metodológicos para a antropologia". XXIII Reunião Brasileira de Antropologia, Gramado-RS, 2002.

MALINOWSKI, Bronislaw. **Os Argonautas do Pacífico Ocidental**. São Paulo, Ed. Abril S/A-Cultural, 1984.

MALUF, Carlos, A,D. **Limitações ao Direito de Propriedade**. São Paulo: Saraiva, 1997.

MARÉS, Carlos Frederico. **A Função Social da Terra. .** Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2003.

MARTINS, José de Souza. **Capitalismo e Tradicionalismo**. Estudo das contradições da sociedade agrária no Brasil. São Paulo: Pioneira, 1975.

MARTINS, José de Souza. **O Cativeiro da Terra.** São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979.

MARTINS,José de S. **Os Camponeses e a Política no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1981.

MARTINS, José de Souza. **O Poder do Atraso**: ensaios de sociologia da história lenta. São Paulo: Hucitec, 1994.

MATTEI, Lauro. **A Questão Agrária No Desenvolvimento Brasileiro Contemporâneo**. Florianópolis: Insular, 2014.

MEDEIROS, Leonilde, S. de. **Movimentos Sociais, Disputas Políticas e Reforma Agrária de Mercado no Brasil.** Rio de Janeiro: UNRISD, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33ª edição atualizada. São Paulo: Editora Malheiros, 2007.

MERCADANTE, Maurício. **A Medida Provisória n. 1.736 e a Legislação Florestal. A edificante história de um tiro que saiu pela culatra**. In: Anais do 3º Congresso Internacionalde Direito Ambiental. São Paulo: IMESP, 1999, vol. 2.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**. Nota Técnica nº 17/2019/PFDC/MPF de 04 de outubro de 2019.** Disponível em: http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/notas-tecnicas/nota-tecnica-no-17-2019-pfdc-mpf. Acesso em: 17/11/2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Nota Técnica nº 1/2020/PFDC/MPF, de 3 de fevereiro de 2020.** Disponível em: http://www.mpf.mp.br/pfdc/manifestacoes-pfdc/nota-tecnica-1-2020. Acesso em: 19/03/2020.

MIRANDA, João, P, R.**A Reserva Legal e o Direito de Propriedade**. In: Registro de Imóveis e o Meio Ambiente. São Paulo: Saraiva, 2010.

MIRANDA, João, P, R. **Reserva Legal na Amazônia: desapropriação indireta ou função social da propriedade?** In: Anais do 10º Congresso Internacional de Direito Ambiental. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2006, v. 1.

NATURE.Levis, C., Flores, B.M., Mazzochini, G.G. *et al.* **Help restore Brazil's governance of globally important ecosystem services.** *Nat EcolEvol* **4,** 172–173 (2020). https://doi.org/10.1038/s41559-019-1093-x.

OFÍCIO 239 DA CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL-CNA. Disponível em: https://pt.scribd.com/document/386439298/Oficio-239-Cna. Acesso em 16-01-2020.

OLIVEIRA, Neyilto da C. **O Direito de Propriedade no Brasil: As mazelas decorrentes de uma concepção liberal do Direito**. In: Jus.com.br. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/54865/o-direito-de-propriedade-no-brasil. Acesso em: 15/06/2019 às 18:32.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO. **Nota Técnica sobre a PEC 80/2019.** Disponível em: http://ibdu.org.br/api/wp-content/uploads/2019/07/Nota-T%C3%A9cnica-OAB-IAB-IBDU-PEC80-2.pdf. Acesso em: 18/11/2019 às 18:40.

ORRUTEA, Rógério, M. **Da Propriedade e a sua Função Social no Direito Constitucional Moderno.** Londrina: Ed. UEL,1998.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação: as origens de nossa época**. Tradução de Fanny Wrabel. 2 ed. Rio de Janeiro: Compus, 2000.

PEC Nº 80/2019. **Proposta de Emenda à Constituição Nº 80 de 2019**. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136894. Acesso em: 17/11/2019 às 14:36.

PROUDHON, Pierre, J. **A Propriedade é um Roubo e Outros Escritos Anarquistas**. Tradução de Suely Bastos. São Paulo: L&PMPocket, 1998.

PROUDHON, Pierre, J. **O Que é a Propriedade***?* Lisboa: Editorial Estampa, 1975.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade entre os Homens.** Trad. de Lourdes Santos Machado. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

SANTOS, Milton. **A Questão do Meio Ambiente: desafios para a construção de uma perspectiva transdisciplinar**. In: Geotextos, vol1, n 1, 2005.

SAQUET, Marcos Aurélio. **Por uma abordagem territorial**. In: SAQUET, Marcos Aurélio; SPOSITO, Eliseu Savério (org.) Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos. 1ª.ed. São Paulo: Expressão Popular: UNESP. Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

SILVA, Lígia Osório. **Terras Devolutas e Latifúndio**. Campinas: São Paulo. Unicamp, 1996.

STÉDILE. João Pedro. **A Questão Agrária no Brasil: Programas de Reforma Agrária 1946-2003**. 2. Ed. São Paulo: Expressão Popular 2012.

STEFANIAK, Janeth, N**. Propriedade e Função Social: perspectivas do ordenamento jurídico e do MST.** Ponta Grossa: UEPG,2003.

TRECCANI, Girolamo Domenico. **Medida Provisória 910/2019: solução ou problema para a regularização fundiária?** Belém: UFPA-ITERPA, 2020.

VEIGA, José Eli. **O Que é Reforma Agrária**. 13ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1990.

VIEIRA, Talita Thomaz. **Desapropriação de propriedade rural produtiva para fins de reforma agrária: efetivação de direitos fundamentais a partir de uma perspectiva ambiental constitucional fundada na justiça social**. 2009. Disponível em: http://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/20 Acesso em: 03-01-2020.

VOLTAIRE, François, M, A. **Dicionário Filosófico-Propriedade**. 3ª Ed. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

ANEXOS

SENADO FEDERAL

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 80, DE 2019

Altera os artigos 182 e 186 da Constituição Federal para dispor sobre a função social da propriedade urbana e rural.

AUTORIA: Senador Flávio Bolsonaro (PSL/RJ) (1º signatário), Senadora Juíza Selma (PSL/MT), Senador Alvaro Dias (PODE/PR), Senadora Mailza Gomes (PP/AC), Senadora Maria do Carmo Alves (DEM/SE), Senador Antonio Anastasia (PSDB/MG), Senador Arolde de Oliveira (PSD/RJ), Senadora Simone Tebet (MDB/MS), Senadora Soraya Thronicke (PSL/MS), Senador Carlos Viana (PSD/MG), Senador Chico Rodrigues (DEM/RR), Senador Eduardo Girão (PODE/CE), Senador Elmano Férrer (PODE/PI), Senador Irajá (PSD/TO), Senador Jorge Kajuru (PSB/GO), Senador José Maranhão (MDB/PB), Senador Lasier Martins (PODE/RS), Senador Luiz do Carmo (MDB/GO), Senador Marcos do Val (CIDADANIA/ES), Senador Nelsinho Trad (PSD/MS), Senador Omar Aziz (PSD/AM), Senador Otto Alencar (PSD/BA), Senador Roberto Rocha (PSDB/MA), Senador Romário (PODE/RJ), Senador Styvenson Valentim (PODE/RN), Senador Tasso Jereissati (PSDB/CE), Senador Weverton (PDT/MA)

Página da matéria

À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.
Em 21/5/2019

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 80 DE 2019

SF/19062.27282-92

Altera os artigos 182 e 186 da Constituição Federal para dispor sobre a função social da propriedade urbana e rural.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os artigos 182 e 186 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 182. .....

.....

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando é utilizada sem ofensa a direitos de terceiros e atende ao menos uma das seguintes exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor:

I – parcelamento ou edificação adequados;

II – aproveitamento compatível com sua finalidade;

III – preservação do meio ambiente ou do patrimônio histórico, artístico, cultural ou paisagístico.

.....

§ 5º O descumprimento da função social de que trata o § 2º somente será declarado por ato do Poder Executivo, mediante autorização prévia do Poder Legislativo, ou por decisão judicial.

§ 6º A desapropriação por descumprimento da função social será feita pelo valor de mercado da propriedade urbana." (NR)

"**Art. 186.** A função social é cumprida quando a propriedade rural é utilizada sem ofensa a direitos de terceiros e atende,

Página: 1/3 09/05/2019 15:42:18
fcfcb411ecdbebef4e08bed190ec9c5ee3567883

Recebido em 21/05/19
Hora. 19:35
SGM/GLSF

segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, ao menos um dos seguintes requisitos:

.....

§ 1º O descumprimento da função social de que trata o caput somente será declarado por ato do Poder Executivo, mediante autorização prévia do Poder Legislativo, ou por decisão judicial.

§ 2º A desapropriação por descumprimento da função social será feita pelo valor de mercado da propriedade rural."

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Esta Proposta de Emenda à Constituição tem por objetivo alterar os artigos 182 e 186 da Magna Carta de 1988 para definir de forma mais precisa a função social de propriedade urbana e rural e os casos de desapropriação pelo seu descumprimento.

A Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso XXII, estabelece a garantia do direito de propriedade, sendo este um direito e uma garantia fundamental. Da mesma forma, no inciso XXIII da referida carta, principia que a propriedade deverá atender a sua função social, o que, sem dúvidas, mostra-se como um limitante ao referido direito.

Em relação às propriedades rurais, a Carta Magna manifestou-se, determinando as exigências e critérios a serem seguidos para que a função social seja cumprida e prevendo a possibilidade de desapropriação em caso de desobediência. A observância dessas exigências tornou-se condição para a manutenção do domínio privado pois, caso contrário, corre risco de desapropriação.

Dessa forma, como a relativização do direito à propriedade privada deve ser feita com cautela a fim de evitar arbitrariedades, abusos ou erros de avaliação pelo Poder Público nos processos de desapropriação fundamentados na simples justificativa de se estar agindo em atenção ao interesse social, apresentamos essa Proposta de Emenda Constitucional.

A intenção é diminuir a discricionariedade do Poder Público na avaliação de desapropriação da propriedade privada, tendo em vista que é um bem sagrado e deve ser protegida de injustiças. Nesse sentido, a desapropriação

SF/19062.27282-92

Página: 2/3 09/05/2019 15:42:18

fcfcb411ecdbebef4e08bed190ec9c5ee3567883

dependerá de ato do Poder Executivo competente, antecedido de autorização legislativa específica ou de decisão do Poder Judiciário.

No caso da propriedade urbana, inova-se ao definir os requisitos para o cumprimento da função social na redação proposta para o art. 182, nos moldes do que já se encontra insculpido à propriedade rural no art. 186.

Assim, certo de que as alterações sugeridas contribuirão para evitar a recorrência e a perpetuação de injustiças, aprimorando o arcabouço protetivo do direito fundamental à propriedade, peço o apoio dos nobres Senadores para a aprovação desta importante proposição.

Sala das Sessões,

Senador FLÁVIO BOLSONARO
(PSL-RJ)

SF/19062.27282-92

Página: 3/3 09/05/2019 15:42:18

fcfcb411ecdbebef4e08bed190ec9c5ee3567883

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº DE 2019

Altera os artigos 182 e 186 da Constituição Federal para dispor sobre a função social da propriedade urbana e rural

	Senador(a)	Assinatura
1	ROMÁRIO FARIA	
2	ARIOSE	
3	Maria do Carmo	
4	Carlos Viana	
5		
6	MARCOS DO VAL	
7	Simone Tebet	
8	Senadora Juíza Selma	
9		
10		
11	NASIER	
12		
13		
14		
15	Mailza Gomes	
16		
17		
18		
19		

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº DE 2019

Altera os artigos 182 e 186 da Constituição Federal para dispor sobre a função social da propriedade urbana e rural

	Senador(a)	Assinatura
20		
21		
22		
23		
24		
25		
26		
27		
28		
29		
30		
31		
32		
33		
34		
35		
36		
37		
38		

SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI
Nº 551, DE 2019

Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa e dá outras providências, para redefinir critérios para redução da área de Reserva Legal em imóveis rurais da Amazônia Legal.

AUTORIA: Senador Mecias de Jesus (PRB/RR)

Página da matéria

SENADO FEDERAL
Senador MECIAS DE JESUS

SF/19798.96804-07

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2019

Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa e dá outras providências, para redefinir critérios para redução da área de Reserva Legal em imóveis rurais da Amazônia Legal.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 12 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, passa a vigorar com a seguinte redação:

"**Art. 12.** .....

.....

§ 5º Nos casos da alínea *a* do inciso I, o poder público estadual, ouvido o Conselho Estadual de Meio Ambiente, poderá reduzir a Reserva Legal para até 50% (cinquenta por cento), quando o Estado tiver mais de 65% (sessenta e cinco por cento) do seu território ocupado por unidades de conservação da natureza de domínio público, devidamente regularizadas, por terras indígenas homologadas e por áreas de domínio das forças armadas.

§ 5º-A. Na hipótese prevista no § 5º, o Conselho Estadual do Meio Ambiente deverá se manifestar no prazo máximo de 60 dias, após o qual a ausência de manifestação será considerada concordância com a redução da Reserva Legal.

....." (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

SENADO FEDERAL
Senador MECIAS DE JESUS

SF/19798.95604-07

JUSTIFICAÇÃO

Vários estados da Amazônia Legal apresentam porção considerável de seu território ocupada por áreas cuja exploração econômica é limitada por instrumentos legais, tais como unidades de conservação da natureza, reserva legal e terras indígenas. De fato, nessas áreas, em geral, não se podem realizar atividades econômicas tais como agropecuária, produção mineral e atividades industriais.

Cabe destacar que de acordo com o Código Florestal, no mínimo 80% (oitenta por cento) da área dos imóveis rurais na Amazônia Legal devem ser conservadas como Reserva Legal, cujo uso econômico deve se dar apenas de modo a auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa, enquanto nos demais estados da Federação, a área mínima de Reserva Legal é, na maior parte dos casos, de 20% da área do imóvel rural.

Portanto, observa-se que os estados da Amazônia Legal prestam enorme contribuição à preservação da vegetação nativa, permitindo inclusive que o Brasil cumpra compromissos assumidos no âmbito de acordos internacionais para proteção do regime climático global e para conservação da biodiversidade. Prestam essa contribuição de forma muito mais destacada que os demais estados da Federação.

O Código Florestal previu que essa área mínima de Reserva Legal poderia ser reduzida de 80% (oitenta por cento) para até 50% (cinquenta por cento) nos estados da Amazônia, após oitiva do Conselho Estadual de Meio Ambiente, quando o Estado tiver Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) aprovado e mais de 65% do seu território estiver ocupado por unidades de conservação da natureza de domínio público, devidamente regularizadas, e por terras indígenas homologadas.

Propomos a inclusão das áreas de domínio das forças armadas nesse cômputo, pois em muitos estados da Amazônia, com extensas fronteiras nacionais, essas áreas ocupam porção considerável de seu território e representam vastas extensões de vegetação nativa, excluindo

SF/19798.95604-07

pequenas áreas povoadas pelos próprios militares, até mais protegidas do que as unidades de conservação e as terras indígenas.

Entendemos, também, que para os estados que já tenham pelo menos 65% de seu território ocupado por essas áreas protegidas e também por áreas de domínio das forças armadas, essa possibilidade de redução da Reserva Legal deve ser simplificada, dispensando-se a aprovação do ZEE.

Defendemos essa alteração por entender que um estado da Amazônia Legal que contribui com mais de 65% do seu território preservado, já demonstrou seu compromisso e seu sacrifício em prol da causa ambiental.

Entendemos, ainda, que deve ser consignado prazo de 60 dias ao Conselho Estadual de Meio Ambiente para manifestar-se sobre a redução da Reserva Legal nos estados que já tenham pelo menos 65% de seu território ocupado por áreas protegidas e também por áreas de domínio das forças armadas. Findo esse prazo, a ausência de manifestação será entendida como aprovação da redução de Reserva Legal. Essa alteração é necessária para evitar morosidade ou indefinição quanto à proposta de redefinição dos percentuais de reserva.

Esse é o objetivo do projeto de lei que ora apresento, para o qual conto com o apoio de meus nobres pares, Senadoras e Senadores.

Sala das Sessões,

Senador MECIAS DE JESUS

SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI
N° 1551, DE 2019

Revoga o Capítulo IV – Da Reserva Legal, da Lei Nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, para garantir o direito constitucional de propriedade.

AUTORIA: Senador Marcio Bittar (MDB/AC)

Página da matéria

SF/19094.38605-75

PROJETO DE LEI Nº , DE 2019

Revoga o Capítulo IV – Da Reserva Legal, da Lei Nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que d*ispõe sobre a proteção da vegetação nativa*, para garantir o direito constitucional de propriedade.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Revoga-se o Capítulo IV – Da Reserva Legal, da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

Art. 2º As Áreas de Proteção Permanente continuam protegidas na forma determinada pela Lei nº 12.652, de 25 de maio de 2012.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Certamente, quando se examina a realidade da preservação ambiental no Brasil, chega-se à conclusão de que o país é um dos que mais preserva sua vegetação no mundo. Não são poucos os dados que demonstram o país como exemplo internacional de preservação da floresta e de sua vegetação. Nenhuma outra nação pode dar receitas prontas de conservação para o Brasil. Não há pertinência no clamor ecológico fabricado artificialmente por europeus, norte-americanos e canadenses e imposto ao país e a seus produtores rurais, chegando a determinar, segundo interesses políticos e comerciais estrangeiros, o rumo de nossa produção, desenvolvimento e legislação ambiental.

SF/19094.38605-75

Hoje, com os dados do Cadastro Ambiental Rural (CAR) tem-se uma radiografia completa do uso e ocupação do solo nacional e uma poderosa ferramenta de gestão ambiental. Até 31 de dezembro de 2018, foi cadastrada uma área total de 503.834.037 ha, ultrapassando a área passível de cadastro, que era originalmente de 430.673.417 ha. Já foram cadastrados 5.498.416 imóveis. Em todas as regiões se cadastrou mais que a área passível originalmente.

Os dados do CAR são confiáveis e mostram que existem 1.871 unidades de conservação, ocupando uma área de 154.433.280 ha, ou, 18% do território nacional. As terras indígenas ocupam 117.956.054 ha em 600 unidades que correspondem a 14% das terras brasileiras. Em áreas protegidas, como reza a ONU (unidades de conservação e terras indígenas), há uma área de 257.257.508 ha, ou, 30,2% do país.

Dados internacionais mostram que, por exemplo, a Austrália protege 19,2% do seu território, os Estados Unidos preservam 13%, e o Canadá 9,7%. Somente a área protegida no Brasil, segundo os critérios da ONU, equivale à superfície de 15 países europeus.

Segundo o grupo de Inteligência Territorial Estratégica – GITE da Embrapa -, utilizando os dados do CAR, em unidades de conservação e terras indígenas muitos estados da Federação batem recordes de preservação ambiental: Amapá tem 70,8% do seu território em áreas protegidas, Roraima 66,7%, Pará 56,2%, Amazonas 54,5%, Acre 46,4%, Rondônia 42,9%, Maranhão 25,2%, Tocantins 20,8% e Mato Grosso 20,1%. Até mesmo estados altamente produtivos e industrializados preservam, em padrões internacionais, vasta área: Rio de Janeiro tem 18,2% do seu território em áreas protegidas e São Paulo 15%.

De forma geral, é revelado pelos dados do CAR a existência de 1.871 unidades de conservação, 600 terras indígenas, 9.349 assentamentos, 296 quilombolas e 68 áreas militares, um total de 12.184 áreas legalmente atribuídas, ocupando 315.924.844 ha, ou, 37,1% do Brasil.

SF/19094.38605-75

Ainda, segundo os dados constantes no CAR, produtores rurais dedicam 218 milhões de hectares à área de preservação permanente, ou seja, 50% das áreas dos imóveis rurais ou 25,6% do território nacional. O patrimônio fundiário imobilizado pelos proprietários rurais brasileiros a favor do meio ambiente foi estimado pelo doutor Evaristo de Miranda da Embrapa em mais de 3 trilhões de reais, com um custo de manutenção pago pelo produtor de 20 bilhões de reais por ano. Não é demais reafirmar que o Brasil é o pais que mais preserva sua vegetação nativa e o produtor rural é personagem central desta preservação, ao bancar do próprio bolso a conservação de um quarto do território nacional.

Os dados do CAR, portanto, mostram que 66,3% das terras do Brasil são áreas destinadas à vegetação protegida e preservada, ou seja, unidades de conservação, terras indígenas, assentamentos rurais, quilombolas, áreas militares, áreas de preservação permanente nos imóveis rurais e terras devolutas. Dada a realidade, é preciso enfatizar: dois terços do território nacional são dedicados à preservação e proteção do meio ambiente. Apenas 30,2% das terras brasileiras são de uso agropecuário: 8% de pastagens nativas, 13,2% de pastagens plantadas, 7,8% de lavouras e 1,2% de florestas plantadas. O restante, 3,5% do território nacional, é ocupado por cidades, infraestrutura e outros.

Os Estados Unidos, a nação mais rica do planeta, utilizam 74,3% do seu território para a agropecuária, 5,8% são ocupados por cidades e infraestrutura e 19,9% são dedicados à proteção e preservação da vegetação nativa. Em outros termos, enquanto os brasileiros usam menos de um terço do território em produção agropecuária, os Estados Unidos utilizam quase 75%. Eis uma das razões que o trabalhador americano é mais rico e próspero. O PIB per capta brasileiro é de menos de 15,000 dólares e o dos Estados Unidos de cerca de 59.000 dólares.

A despeito dessa realidade cristalina, burocratas ecológicos continuam a propagar desinformações que permitem a desavisados difamar, caluniar e cercear àqueles que mais preservam a vegetação nativa: os produtores agropecuários. Ongs e organismos internacionais deveriam nos premiar e render homenagens pelo feito.

SF/19094.38605-75

Qualquer conferência, seminário ou painel internacional, que se diga sério e científico, deve render homenagens e estudos ao nosso profundo senso ecológico.

Hoje, o papel de uma certa ecologia radical, fundamentalista e irracional é impedir nosso desenvolvimento e abrandar a concorrência para permitir a expansão da agropecuária em outros grandes países produtores que tem padrões de preservação bastante inferiores aos nossos.

Definitivamente, é urgente a conciliação profunda e permanente entre proteção do meio ambiente, crescimento econômico e geração de oportunidades para os brasileiros. O país precisa produzir mais e explorar com racionalidade seus recursos naturais. Para tanto, é preciso flexibilizar dispositivos com excesso de rigidez e que ferem de morte o princípio constitucional do direito à propriedade privada e os objetivos nobres de crescimento econômico e geração de oportunidades. Precisamos produzir e vender mais.

O projeto de Lei, ora apresentado, propõe a revogação do Capítulo IV da Lei Nº 12.651, de 25 de maio de 2012, para garantir o direito constitucional de propriedade, com a observação explícita de que as Áreas de Proteção Permanente continuem protegidas na forma determinada pela Lei citada.

O principal artigo do Capítulo IV da lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, de forma excessivamente drástica, colide com o direito de propriedade, aviltado em sua essência, ao determinar que todo imóvel rural deva manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, além das Áreas de Preservação Permanente.

Aos imóveis rurais, localizados na Amazônia Legal, é determinado que 80% da propriedade sejam de Reserva Legal quando situados em área de florestas, 35% nos imóveis situados em área de cerrado, 20% nos imóveis situados em área de campos gerais e nas demais regiões do país 20% de reserva legal em cada propriedade rural.

SF/19094.38605-75

Removido tal entrave, poderemos expandir a produção agropecuária, gerar empregos e contribuir para o crescimento do país, atendendo interesses legítimos e nacionais, além de preservar, como nenhum outro pais faz, o meio ambiente.

Em particular, é necessidade ocupar mais ainda a região amazônica e explorar os seus recursos naturais, transformando-os em riquezas, ou seja, completar o projeto nacional e dar concretude à integração nacional. A região Amazônia brasileira é uma bandeira política de esperança, geração de riquezas e bem-estar. Estudos e prospecções revelam que a região possuiu em valores de recursos naturais o montante de 23 trilhões de dólares a ser explorado, sendo 15 trilhões em recursos minerais metálicos, não metálicos e energéticos e oito trilhões na superfície, com a biodiversidade.

Sala das Sessões,

Senador **MARCIO BITTAR**

SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI
N° 2963, DE 2019

Regulamenta o art. 190 da Constituição Federal, altera o art.1° da Lei n°. 4.131, de 3 de setembro de 1962, o art. 1° da Lei n° 5.868, de 12 de dezembro de 1972 e o art. 6° da Lei n° 9.393, de 19 de dezembro de 1996 e dá outras providências.

AUTORIA: Senador Irajá (PSD/TO)

Página da matéria

PROJETO DE LEI Nº , DE 2019

Regulamenta o art. 190 da Constituição Federal, altera o art.1º da Lei nº. 4.131, de 3 de setembro de 1962, o art. 1º da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972 e o art. 6º da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996 e dá outras providências.

SF/19014.33639-15

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º. Esta Lei regulamenta o art. 190 da Constituição Federal, altera o art.1º da Lei nº. 4.131, de 3 de setembro de 1962, o art. 1º da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972 e o art. 6º da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996 e dá outras providências, com o objetivo de disciplinar a aquisição, todas as modalidades de posse, inclusive o arrendamento, e o cadastro de imóvel rural em todo o território nacional por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras, sendo estas aquelas constituídas e estabelecidas fora do território nacional.

§ 1º As restrições estabelecidas nesta Lei não se aplicam aos casos de sucessão legítima, ressalvado o disposto no art. 9º.

§ 2º As restrições estabelecidas nesta Lei não se aplicam às pessoas jurídicas brasileiras, ainda que constituídas ou controladas direta ou indiretamente por pessoas privadas, físicas ou jurídicas estrangeiras, ressalvado o disposto no art. 3º e a obrigatoriedade de fornecerem informações, nos termos de Regulamento, sobre a composição do seu capital social e nacionalidade dos sócios no cadastro ambiental rural e Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), anualmente e sempre que houver aquisição, alteração do controle societário, transformação da natureza societária e celebração de contrato de qualquer modalidade de posse.

Art. 2º. Os imóveis rurais adquiridos por sociedade estrangeira no país deverão obedecer aos princípios da função social da propriedade e quando assim autorizar expressamente o ato do Poder Executivo mencionado no Art. 1.134 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

Art. 3º. Estão sujeitos a aprovação pelo conselho de defesa nacional a aquisição de imóveis rurais ou exercício de qualquer modalidade de posse, ainda que sob a forma indireta, mediante a aquisição direta ou indireta de participação societária, constituição de fundos de investimentos quaisquer ou contratação de consórcios, as seguintes pessoas jurídicas:

SF/19014.33639-15

I – a organização não-governamental com atuação no território brasileiro que tenha sede no exterior ou organização não-governamental estabelecida no Brasil cujo orçamento anual seja proveniente, na sua maior parte, de uma mesma pessoa física estrangeira, ou empresa com sede no exterior ou, ainda, proveniente de mais de uma dessas fontes quando coligadas, quando a localização do terreno for na faixa de fronteira nos termos do art. 1º do Decreto nº 85.064/1980;

II – a fundação particular quando os seus instituidores forem pessoas enquadradas no disposto no inciso I ou empresas estrangeiras ou empresas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil com sede no exterior;

III - os fundos soberanos constituídos por recursos provenientes de estados estrangeiros e sociedades estatais estrangeiras, que detenham mais do que dez por cento, direto ou indireto, de qualquer sociedade brasileira.

IV – pessoas jurídicas brasileiras constituídas ou controladas direta ou indiretamente por pessoas, físicas ou jurídicas, estrangeiras, quando o imóvel rural se situar no Bioma Amazônia e sujeitar-se a reserva legal igual ou superior a 80% (oitenta por cento).

§ 1º As restrições mencionadas neste artigo não se aplicam quando a aquisição de direitos reais ou o exercício de posse de qualquer natureza se destinar à execução ou exploração de concessão, permissão ou autorização de serviço público, inclusive das atividades de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, ou de concessão ou autorização de bem público da União.

§ 2º Sob pena de responsabilidade civil e criminal da pessoa do representante legal da adquirente, as circunstâncias relacionadas no § 1º deverão ser declaradas no ato da escritura pública de aquisição do imóvel rural e averbada na matrícula do imóvel.

Art. 4º. É vedada qualquer modalidade de posse por tempo indeterminado, bem assim, o arrendamento ou subarrendamento parcial ou total por tempo indeterminado de imóvel rural por pessoa física ou jurídica estrangeira.

§ 1º É vedada ainda à pessoa física ou jurídica estrangeira a habilitação à concessão florestal de que trata a Lei nº. 11.284, de 2 de março de 2006.

§ 2º A vedação de que trata o § 1º não se aplica à pessoa jurídica brasileira, ainda que constituída ou controlada direta ou indiretamente por pessoa, física ou jurídica, estrangeira.

§ 3º As vedações mencionadas neste artigo não se aplicam quando a aquisição de direitos reais ou o exercício de posse de qualquer natureza destinar-se à execução ou exploração de concessão, permissão ou autorização de serviço público, inclusive das atividades de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, ou de concessão ou autorização de bem público da União.

Art. 5º. Não se aplicam as restrições previstas nesta lei, ressalvado o disposto no art. 3º, incisos I, II e III, nos casos de direitos reais ou pessoais de garantia.

Parágrafo único. Caso a concessão de garantia por instrumento público ou particular importe na aquisição da propriedade por credor atingido por esta lei, essa

propriedade será sempre resolúvel e deverá ser alienada no prazo de 2 (dois) anos, renováveis por mais 2 (dois) anos, a contar da adjudicação do bem, sob pena de perda de eficácia da aquisição e reversão do bem ao proprietário original com desconstituição da garantia.

Art. 6º. Ressalvadas as exigências gerais determinadas em Lei, dispensa qualquer autorização ou licença, a aquisição e qualquer modalidade de posse por estrangeiros quando se tratar de imóveis com áreas não superiores a quinze módulos fiscais.

Art. 7º. Os imóveis rurais adquiridos ou, por qualquer modalidade, possuídos por pessoa física ou jurídica estrangeira deverão cumprir do disposto no art. 186 da Constituição Federal.

Parágrafo único. A não observância do disposto no caput, implicará:

I – no caso da aquisição, na desapropriação nos termos do art. 184 da Constituição Federal;

II – no caso de qualquer modalidade de posse, na anulação do contrato correspondente, sem direito ao pagamento de multas ou outros encargos rescisórios, mas com indenização das eventuais benfeitorias úteis e necessárias;

III – nos casos de insuscetibilidade de desapropriação, serão anulados os contratos de compra e venda, sendo os imóveis incorporados ao patrimônio da União por meio de aquisição nos valores de mercado, consoante Decreto-Lei 3.365, 21 de junho de 1941.

Art. 8º. A soma das áreas rurais pertencentes e arrendadas a pessoas estrangeiras não poderá ultrapassar a um quarto da superfície dos Municípios onde se situem.

§ 1º As pessoas da mesma nacionalidade não poderão ser proprietárias ou possuidoras, em cada Município, de mais de quarenta por cento do limite fixado neste artigo.

§ 2º Ficam excluídas das restrições deste artigo as aquisições de áreas rurais quando o adquirente, no caso, for casado com pessoa brasileira sob o regime de comunhão total de bens.

Art. 9º. A aquisição, por pessoas estrangeiras, de imóvel situado em área indispensável à segurança nacional depende do assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional.

Art. 10. É indispensável a lavratura de escritura pública na aquisição de imóvel rural por pessoa estrangeira.

Parágrafo único. Da escritura relativa à aquisição de área rural por pessoas estrangeiras constará, obrigatoriamente:

I – menção do documento de identidade do adquirente;

II – prova de residência no território nacional;

III – autorização ou licença do órgão competente, a ser definido em regulamento, e assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional, quando for o caso; e

SF/19014.33639-15

IV – memorial descritivo do imóvel georreferenciado ao Sistema Geodésico Brasileiro e certificado pelo INCRA.

Art. 11. Os Cartórios de Registro de Imóveis manterão cadastro especial, em livro auxiliar, das aquisições de imóveis rurais pelas pessoas físicas e jurídicas estrangeiras no qual deverá constar:

I – qualificação completa do proprietário, com menção do documento de identidade das partes contratantes ou dos respectivos atos de constituição, se pessoas jurídicas;

II – número da matrícula do imóvel respectivo;

§ 1º No prazo de até dez dias após o registro, os Cartórios de Registros de Imóveis informarão, sob pena de serem aplicadas as penalidades na forma prevista no art. 32 da Lei n. 8.935, de 18 de novembro de 1994, os dados previstos nos incisos deste artigo, à Corregedoria da Justiça dos Estados a que estiverem subordinados e ao INCRA.

§ 2º Quando se tratar de imóvel situado em área indispensável à segurança nacional, assim estabelecida pelo Conselho de Defesa Nacional, a relação mencionada neste artigo deverá ser remetida também à Secretaria-Executiva deste órgão.

Art. 12. O Congresso Nacional poderá, mediante decreto legislativo, por manifestação prévia do Poder Executivo, autorizar a aquisição de imóvel por pessoas estrangeiras, além dos limites fixados nesta Lei, quando se tratar da implantação de projetos julgados prioritários em face dos planos de desenvolvimento do País.

Art. 13. O disposto nesta Lei não afasta aplicação da legislação sobre patrimônio da União.

Art. 14. São anuláveis as contratações atinentes a imóvel rural que violem as prescrições desta Lei.

Art. 15. O art. 1º da Lei n. 4.131, de 3 de setembro de 1962, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 1º .....

"Parágrafo único. Os recursos financeiros ou monetários introduzidos no Brasil, a qualquer título, por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras, ou quando objeto de reinvestimento nos termos do art. 7º desta Lei, para aplicação em atividades econômicas que envolvam a aquisição e o arrendamento de áreas rurais no território nacional, estarão sujeitas à legislação que regula a aquisição de imóveis rurais por pessoas estrangeiras, sem prejuízo do que dispõe a presente Lei."

Art. 16. Revogam-se a Lei n. 5.709, de 7 de outubro de 1971 e o art. 23 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.

§ 1º Ficam convalidadas as aquisições e os arrendamentos de imóveis rurais celebrados por pessoas físicas ou jurídicas brasileiras, ainda que constituídas ou controladas direta ou indiretamente por pessoas privadas, físicas ou jurídicas estrangeiras, durante a vigência da Lei nº 5.709 de 7 de outubro de 1.971.

SF/19014.33639-15

§ 2º A convalidação de que trata o § 1º não isenta a pessoa jurídica brasileira constituída ou controladas direta ou indiretamente por pessoas privadas, físicas ou jurídicas, estrangeiras ao fornecimento das informações de que trata o § 2º do art. 1º.

Art. 17. A Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 1º. .....

§ 5º Os cadastros a que aludem o caput deste artigo serão informatizados e, ressalvado as informações protegidas por sigilo fiscal, publicados no âmbito da rede internacional de computadores, garantida a emissão gratuita de certidões das suas informações com autenticação digital.

Art. 2º. O banco de dados do SNCR a que alude esta lei terá sua base de dados atualizada com as informações prestadas pelos contribuintes no Documento de Informação e Atualização Cadastral do ITR – DIAC, a que alude o art. 6º da Lei nº 9.393 de 19 de dezembro de 1996, independentemente de qualquer providência dos contribuintes.

§ 1º (revogado)

§ 2º (revogado)

§ 3º (revogado)."

Art. 18. A Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 6º .....

§ 1º .....

VI – Constituição de direito real de superfície;

VII – concessão florestal;

VIII – cessão temporária do uso da terra, a qualquer título, inclusive arrendamento ou parceria rural.

Art. 6º-A. No Documento de Informação e Apuração do ITR – DIAT, os contribuintes deverão informar, sem prejuízo das informações cadastrais do imóvel e do contribuinte:

a) Dados sobre Estrutura fundiária do imóvel, conforme definido em regulamento;

b) Dados sobre Uso do imóvel, conforme definido em regulamento;

c) Dados Pessoais e de Relacionamentos.

§ 1º – No caso de relacionamentos com pessoas jurídicas, seja a título de propriedade, seja a título de parceria, arrendamento, direito real de superfície ou concessão florestal, será obrigatória a indicação do controlador direto ou indireto, como assim caracterizado na legislação societária, devendo ser informada a sua nacionalidade, no caso de ser o mesmo estrangeiro".

SF/19014.33639-15

Art. 19. Regulamento disciplinará a unificação dos cadastros a que se referem Leis nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972 e Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, bem como sua informatização em base única e gestão, assim como disporá sobre a integração com a base de dados das juntas comerciais e demais órgãos que disponham de informações sobre a aquisição de direitos reais por estrangeiros ou por pessoas físicas ou jurídicas brasileiras, ainda que constituídas ou controladas direta ou indiretamente por pessoas privadas, físicas ou jurídicas, estrangeiras.

Art. 20. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

SF/19014.33639-15

JUSTIFICAÇÃO

O projeto de lei apresentado tem como objetivo a adequação e a modernização da legislação brasileira, para possibilitar a aquisição e o uso de imóvel rural por estrangeiro no Brasil, mantendo a soberania nacional conforme estabelecido pela Carta Magna e legislações.

Nos últimos 50 anos o Brasil e o mundo passaram por diversas mudanças e chegamos a um ponto onde se faz necessária a construção de novos critérios e mecanismos alinhados aos desafios do modelo econômico atual.

Possibilitar o ingresso de agroindústrias transnacionais no Brasil voltadas para o desenvolvimento da cadeia produtiva agrícola de longo prazo, que agreguem valor, gerem mais empregos e aumentem a qualidade e a quantidade da produção agrícola brasileira é, com certeza, um passo importante para o desenvolvimento sustentável de longo prazo que que nós brasileiros há muito almejamos.

Sala das Sessões,

Senador IRAJÁ

Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO Nº 6.040, DE 7 DE FEVEREIRO DE 2007.

Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea "a", da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais - PNPCT, na forma do Anexo a este Decreto.

Art. 2º Compete à Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais - CNPCT, criada pelo Decreto de 13 de julho de 2006, coordenar a implementação da Política Nacional para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

Art. 3º Para os fins deste Decreto e do seu Anexo compreende-se por:

I - Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição;

II - Territórios Tradicionais: os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações; e

III - Desenvolvimento Sustentável: o uso equilibrado dos recursos naturais, voltado para a melhoria da qualidade de vida da presente geração, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras.

Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 7 de fevereiro de 2007; 186º da Independência e 119º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Patrus Ananias
Marina Silva

Este texto não substitui o publicado no DOU de 8.2.2007.

ANEXO

POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

PRINCÍPIOS

Art. 1º As ações e atividades voltadas para o alcance dos objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais deverão ocorrer de forma intersetorial, integrada, coordenada, sistemática e observar os seguintes princípios:

I - o reconhecimento, a valorização e o respeito à diversidade socioambiental e cultural dos povos e comunidades tradicionais, levando-se em conta, dentre outros aspectos, os recortes etnia, raça, gênero, idade, religiosidade, ancestralidade, orientação sexual e atividades laborais, entre outros, bem como a relação desses em cada comunidade ou povo, de modo a não desrespeitar, subsumir ou negligenciar as diferenças dos mesmos grupos, comunidades ou povos ou, ainda, instaurar ou reforçar qualquer relação de desigualdade;

II - a visibilidade dos povos e comunidades tradicionais deve se expressar por meio do pleno e efetivo exercício da cidadania;

III - a segurança alimentar e nutricional como direito dos povos e comunidades tradicionais ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades

essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis;

IV - o acesso em linguagem acessível à informação e ao conhecimento dos documentos produzidos e utilizados no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais;

V - o desenvolvimento sustentável como promoção da melhoria da qualidade de vida dos povos e comunidades tradicionais nas gerações atuais, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras e respeitando os seus modos de vida e as suas tradições;

VI - a pluralidade socioambiental, econômica e cultural das comunidades e dos povos tradicionais que interagem nos diferentes biomas e ecossistemas, sejam em áreas rurais ou urbanas;

VII - a promoção da descentralização e transversalidade das ações e da ampla participação da sociedade civil na elaboração, monitoramento e execução desta Política a ser implementada pelas instâncias governamentais;

VIII - o reconhecimento e a consolidação dos direitos dos povos e comunidades tradicionais;

IX - a articulação com as demais políticas públicas relacionadas aos direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais nas diferentes esferas de governo;

X - a promoção dos meios necessários para a efetiva participação dos Povos e Comunidades Tradicionais nas instâncias de controle social e nos processos decisórios relacionados aos seus direitos e interesses;

XI - a articulação e integração com o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

XII - a contribuição para a formação de uma sensibilização coletiva por parte dos órgãos públicos sobre a importância dos direitos humanos, econômicos, sociais, culturais, ambientais e do controle social para a garantia dos direitos dos povos e comunidades tradicionais;

XIII - a erradicação de todas as formas de discriminação, incluindo o combate à intolerância religiosa; e

XIV - a preservação dos direitos culturais, o exercício de práticas comunitárias, a memória cultural e a identidade racial e étnica.

OBJETIVO GERAL

Art. 2º A PNPCT tem como principal objetivo promover o desenvolvimento sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Art. 3º São objetivos específicos da PNPCT:

I - garantir aos povos e comunidades tradicionais seus territórios, e o acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam para sua reprodução física, cultural e econômica;

II - solucionar e/ou minimizar os conflitos gerados pela implantação de Unidades de Conservação de Proteção Integral em territórios tradicionais e estimular a criação de Unidades de Conservação de Uso Sustentável;

III - implantar infra-estrutura adequada às realidades sócio-culturais e demandas dos povos e comunidades tradicionais;

IV - garantir os direitos dos povos e das comunidades tradicionais afetados direta ou indiretamente por projetos, obras e empreendimentos;

V - garantir e valorizar as formas tradicionais de educação e fortalecer processos dialógicos como contribuição ao desenvolvimento próprio de cada povo e comunidade, garantindo a participação e controle social tanto nos processos de formação educativos formais quanto nos não-formais;

VI - reconhecer, com celeridade, a auto-identificação dos povos e comunidades tradicionais, de modo que possam ter acesso pleno aos seus direitos civis individuais e coletivos;

VII - garantir aos povos e comunidades tradicionais o acesso aos serviços de saúde de qualidade e adequados às suas características sócio-culturais, suas necessidades e demandas, com ênfase nas concepções e práticas da medicina tradicional;

VIII - garantir no sistema público previdenciário a adequação às especificidades dos povos e comunidades tradicionais, no que diz respeito às suas atividades ocupacionais e religiosas e às doenças decorrentes destas atividades;

IX - criar e implementar, urgentemente, uma política pública de saúde voltada aos povos e comunidades tradicionais;

X - garantir o acesso às políticas públicas sociais e a participação de representantes dos povos e comunidades tradicionais nas instâncias de controle social;

XI - garantir nos programas e ações de inclusão social recortes diferenciados voltados especificamente para os povos e comunidades tradicionais;

XII - implementar e fortalecer programas e ações voltados às relações de gênero nos povos e comunidades tradicionais, assegurando a visão e a participação feminina nas ações governamentais, valorizando a importância histórica das mulheres e sua liderança ética e social;

XIII - garantir aos povos e comunidades tradicionais o acesso e a gestão facilitados aos recursos financeiros provenientes dos diferentes órgãos de governo;

XIV - assegurar o pleno exercício dos direitos individuais e coletivos concernentes aos povos e comunidades tradicionais, sobretudo nas situações de conflito ou ameaça à sua integridade;

XV - reconhecer, proteger e promover os direitos dos povos e comunidades tradicionais sobre os seus conhecimentos, práticas e usos tradicionais;

XVI - apoiar e garantir o processo de formalização institucional, quando necessário, considerando as formas tradicionais de organização e representação locais; e

XVII - apoiar e garantir a inclusão produtiva com a promoção de tecnologias sustentáveis, respeitando o sistema de organização social dos povos e comunidades tradicionais, valorizando os recursos naturais locais e práticas, saberes e tecnologias tradicionais.

DOS INSTRUMENTOS DE IMPLEMENTAÇÃO

Art. 4º São instrumentos de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais:

I - os Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais;

II - a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, instituída pelo Decreto de 13 de julho de 2006;

III - os fóruns regionais e locais; e

IV - o Plano Plurianual.

DOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

Art. 5º Os Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais têm por objetivo fundamentar e orientar a implementação da PNPCT e consistem no conjunto das ações de curto, médio e longo prazo, elaboradas com o fim de implementar, nas diferentes esferas de governo, os princípios e os objetivos estabelecidos por esta Política:

I - os Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais poderão ser estabelecidos com base em parâmetros ambientais, regionais, temáticos, étnico-socio-culturais e deverão ser elaborados com a participação eqüitativa dos representantes de órgãos governamentais e dos povos e comunidades tradicionais envolvidos;

II - a elaboração e implementação dos Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais poderá se dar por meio de fóruns especialmente criados para esta finalidade ou de outros cuja composição, área de abrangência e finalidade sejam compatíveis com o alcance dos objetivos desta Política; e

III - o estabelecimento de Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais não é limitado, desde que respeitada a atenção equiparada aos diversos segmentos dos povos e comunidades tradicionais, de modo a não convergirem exclusivamente para um tema, região, povo ou comunidade.

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 6º A Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais deverá, no âmbito de suas competências e no prazo máximo de noventa dias:

I - dar publicidade aos resultados das Oficinas Regionais que subsidiaram a construção da PNPCT, realizadas no período de 13 a 23 de setembro de 2006;

II - estabelecer um Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável para os Povos e Comunidades Tradicionais, o qual deverá ter como base os resultados das Oficinas Regionais mencionados no inciso I; e

III - propor um Programa Multi-setorial destinado à implementação do Plano Nacional mencionado no inciso II no âmbito do Plano Plurianual.

*

Presidência da República
Secretaria-Geral
Subchefia para Assuntos Jurídicos

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 910, DE 10 DE DEZEMBRO DE 2019

Altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública, e a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos.

Exposição de motivos

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

Art. 1º A ementa da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Dispõe sobre regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União ou do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dá outras providências." (NR)

Art. 2º A Lei nº 11.952, de 2009, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas de domínio da União ou do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, por meio da alienação e da concessão de direito real de uso de imóveis." (NR)

"Art. 2º .....

.....

VIII - concessão de direito real de uso: cessão de direito real de uso, onerosa ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, para fins específicos de regularização fundiária;

IX - alienação: doação ou venda, direta ou mediante licitação, nos termos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, do domínio pleno das terras previstas no art. 1º;

X - área urbana: a definição levará em consideração, para fins do disposto nesta Lei, o critério da destinação; e

XI - infração ambiental: conduta lesiva ao meio ambiente comprovada por meio do esgotamento das vias administrativas." (NR)

"Art. 3º .....

.....

Parágrafo único. Esta Lei aplica-se subsidiariamente a outras áreas sob domínio da União, sem prejuízo da utilização dos instrumentos previstos na legislação patrimonial." (NR)

"Art. 4º .....

.....

§ 2º As terras ocupadas por comunidades quilombolas ou tradicionais que façam uso coletivo da área serão regularizadas de acordo com normas específicas." (NR)

"Art. 5º .....

.....

IV - comprovar o exercício de ocupação e de exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anteriores a 5 de maio de 2014;

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

Parágrafo único. Fica vedada a regularização das ocupações em que o ocupante ou o seu cônjuge ou companheiro exerçam cargo ou emprego público nos seguintes órgãos:

I - Ministério da Economia;

II - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

III - Incra; ou

....." (NR)

"Art. 6º Preenchidos os requisitos previstos no art. 5º, o Incra, ou, se for o caso, o Ministério da Economia regularizará as áreas ocupadas por meio de alienação.

.....

§ 4º A concessão de direito real de uso nas hipóteses previstas no § 1º do art. 4º será outorgada pelo Ministério da Economia, após a identificação da área, nos termos do disposto em regulamento.

....." (NR)

"Art. 13. Os requisitos para a regularização fundiária de imóveis de até quinze módulos fiscais serão averiguados por meio de declaração do ocupante, sujeita à responsabilização penal, civil e administrativa.

§ 1º O processo administrativo de regularização da área será instruído pelo interessado ou pelo Incra com:

I - a planta e o memorial descritivo, assinados por profissional habilitado e com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, contidas as coordenadas dos vértices definidores dos limites do imóvel rural, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro;

II - o Cadastro Ambiental Rural - CAR;

III - as declarações do requerente e do seu cônjuge ou companheiro, sob as penas da lei, de que:

a) não sejam proprietários de outro imóvel rural em qualquer parte do território nacional e não tenham sido beneficiários de programa de reforma agrária ou de regularização fundiária rural;

b) exerçam ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anteriormente a 5 de maio de 2014;

c) pratiquem cultura efetiva;

d) não exerçam cargo ou emprego público:

1. no Ministério da Economia;

2. no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

3. no Incra; ou

4. nos órgãos estaduais e distrital de terras;

e) não mantenham em sua propriedade trabalhadores em condições análogas às de escravos; e

f) o imóvel não se encontre sob embargo ambiental ou seja objeto de infração do órgão ambiental federal, estadual, distrital ou municipal; e

IV - a comprovação de prática de cultura efetiva, ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anteriores a 5 de maio de 2014, que poderá ser feita por meio de sensoriamento remoto.

§ 2º O Incra dispensará a realização da vistoria prévia de imóveis de até quinze módulos fiscais, sem prejuízo do poder fiscalizatório, após análise técnica dos documentos referidos no § 1º, se verificado o preenchimento dos requisitos estabelecidos por esta Lei.

§ 3º A realização de vistoria prévia será obrigatória nas seguintes hipóteses:

I - imóvel objeto de termo de embargo ou de infração ambiental, lavrado pelo órgão ambiental federal;

II - imóvel com indícios de fracionamento fraudulento da unidade econômica de exploração;

III - requerimento realizado por meio de procuração;

IV - conflito declarado ou registrado na Ouvidoria Agrária Nacional;

V - ausência de indícios de ocupação ou de exploração, anterior a 5 de maio de 2014, verificada por meio de técnicas de sensoriamento remoto;

VI - acima de quinze módulos fiscais; ou

VII - outras hipóteses estabelecidas em regulamento.

§ 4º A vistoria realizada na hipótese prevista no inciso I do § 3º verificará se o preenchimento de requisitos para a regularização fundiária decorreu de dano ambiental, situação em que o pedido será indeferido, exceto se o interessado tiver aderido ao Programa de Regularização Ambiental - PRA ou tiver celebrado termo de ajustamento de conduta ou instrumento similar com o órgão ambiental competente ou com o Ministério Público." (NR)

"Art. 15 .....

.....

II - o respeito à legislação ambiental, em especial quanto ao cumprimento do disposto no Capítulo VI da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012; e

III - a não exploração de mão de obra em condição análoga à de escravo.

§ 1º As condições e a forma de pagamento serão previstas nos títulos de domínio e na concessão de direito real de uso, hipótese em que o imóvel será dado em garantia até a quitação integral do pagamento.

§ 1º-A Na hipótese de inadimplemento, o imóvel será levado a leilão, com garantia de restituição ao beneficiário dos valores na forma prevista no § 7º do art. 18.

.....

§ 7º A cláusula de inalienabilidade prevista neste artigo não impede a utilização da terra como garantia para empréstimos relacionados à atividade a que se destina o imóvel.

§ 8º Os títulos emitidos anteriormente a 10 de dezembro de 2019 permanecem com as cláusulas resolutivas inalteradas, inclusive quanto àquelas relativas a pagamento." (NR)

"Art. 19. No caso de descumprimento de contrato firmado com órgãos fundiários federais até 10 de dezembro de 2019, o beneficiário originário ou os seus herdeiros que ocupem e explorem o imóvel poderão requerer a renegociação do contrato firmado, nos termos a serem estabelecidos em regulamento.

§ 1º O disposto no **caput** não se aplica na hipótese de manifestação de interesse social ou de utilidade pública relacionada aos imóveis titulados, independentemente do tamanho da área.

....." (NR)

"Art. 23. .....

I - ao Incra, quando se tratar de terras arrecadadas ou por ele administradas; ou

II - ao Ministério da Economia, quando se tratar de outras áreas sob domínio da União.

.....

§ 2º Caberá ao Incra ou, se for o caso, ao Ministério da Economia analisar se a planta e o memorial descritivos da área apresentados atendem às exigências técnicas fixadas.

§ 3º O Ministério do Desenvolvimento Regional participará da análise do pedido de doação ou de concessão de direito real de uso de imóveis urbanos e emitirá parecer." (NR)

"Art. 24. Quando necessária a prévia arrecadação ou a discriminação da área, o Incra ou, se for o caso, o Ministério da Economia procederá à sua demarcação, com a cooperação do Município interessado e de outros órgãos públicos federais e estaduais, com posterior registro imobiliário em nome da União." (NR)

"Art. 25. Na hipótese prevista no § 2º do art. 21, o Ministério da Economia lavrará o auto de demarcação.

....." (NR)

"Art. 26. O Incra ou, se for o caso, o Ministério da Economia formalizará a doação em favor do Município, com a expedição de título que será levado a registro, nos termos do disposto no inciso I do **caput** do art. 167 da Lei nº 6.015, de 1973.

§ 1º O Ministério da Economia formalizará a concessão de direito real de uso na hipótese prevista no § 2º do art. 21.

.....

§ 5º A abertura de matrícula referente à área independerá do georreferenciamento do remanescente da gleba, nos termos do disposto no § 3º do art. 176 da Lei nº 6.015, de 1973, desde que a doação ou a concessão de direito real de uso sejam precedidas do reconhecimento dos limites da gleba pelo Incra ou, se for o caso, pelo Ministério da Economia, de modo a garantir que a área esteja nela localizada." (NR)

"Art. 28. A doação e a concessão de direito real de uso implicarão o cancelamento automático, total ou parcial, das autorizações e das licenças de ocupação e de quaisquer outros títulos não definitivos outorgados pelo Incra ou, se for o caso, pelo Ministério da Economia, que incidam na área.

.....

§ 2º Para o cumprimento do disposto no **caput**, o Incra ou, se for o caso, o Ministério da Economia fará publicar extrato dos títulos expedidos em nome do Município, com indicação do número do processo administrativo e dos locais para consulta ou obtenção de cópias das peças técnicas necessárias à identificação da área doada ou concedida.

....." (NR)

"Art. 33 .....

§ 1º Compete à Secretaria Especial de Assuntos Fundiários do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento o monitoramento de toda atividade fundiária federal.

§ 2º O Incra, nos termos do disposto no parágrafo único do art. 16 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, pode atuar em demandas que envolvam áreas ou imóveis rurais de domínio da União, afetados ou passíveis de afetação à regularização fundiária de destinação à reforma agrária ou a outro interesse social reconhecido.

§ 3º O disposto no § 2º se aplica às ações ajuizadas anteriormente à data de entrada em vigor desta Lei." (NR)

"Art. 34. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e o Ministério da Economia criarão sistema informatizado a ser disponibilizado na internet, com vistas a assegurar a transparência sobre o processo de regularização fundiária de que trata esta Lei." (NR)

"Art. 38 .....

.....

Parágrafo único. .....

I - quando se tratar de ocupações posteriores a 5 de maio de 2014 ou em áreas em que tenha havido interrupção da cadeia alienatória posterior à referida data, desde que observado o disposto nos art. 4º e art. 5º e comprovado o período da ocupação atual há, no mínimo, um ano anterior à data de entrada em vigor da Medida Provisória nº 910, de 10 de dezembro de 2019;

....." (NR)

"Art. 40-A. Aplicam-se as disposições desta Lei à regularização fundiária das ocupações nas áreas urbanas e rurais do Incra, inclusive nas áreas remanescentes de projetos criados pelo Incra, em data anterior a 10 de outubro de 1985 com características de colonização, conforme estabelecido em regulamento.

....." (NR)

"Art. 40-B. Não serão cobradas custas ou emolumentos para registro de títulos translativos de domínio concedidos pelo Incra de imóveis rurais de até quatro módulos fiscais." (NR)

Art. 3º A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 17 .....

.....

§ 2º-A .....

I - aplicação exclusivamente às áreas em que a detenção por particular seja comprovadamente anterior a 5 de maio de 2014;

.....

§ 2º-B .....

.....

II - fica limitada às áreas de até dois mil e quinhentos hectares, vedada a dispensa de licitação para áreas superiores a esse limite;

....." (NR)

Art. 4º A Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 213. .....

.....

§ 17. São dispensadas as assinaturas dos confrontantes, previstas no inciso II do **caput**, quando da indicação das coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional fixada pelo Incra, bastando a apresentação de declaração do requerente interessado de que respeitou os limites e as confrontações." (NR)

Art. 5º Ficam revogados os seguintes dispositivos da Lei nº 11.952, de 2009:

I - o § 1º do art. 5º;

II - o parágrafo único do art. 13; e

III - o inciso IV do **caput** do art. 15.

Art. 6º Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 10 de dezembro de 2019; 198º da Independência e 131º da República.

JAIR MESSIAS BOLSONARO
Tereza Cristina Corrêa da Costa Dias

Este texto não substitui o publicado no DOU de 11.12.2019.

*