



Luiz Gabriel Da Silva

A FLEXIBILIZAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL (PEC 80) COMO EMPECILHO PARA A CONSOLIDAÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA

Lavras
2021

Luiz Gabriel Da Silva

**A FLEXIBILIZAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL (PEC 80)
COMO EMPECILHO PARA A CONSOLIDAÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA**

Monografia apresentada à banca examinadora da Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do curso de Direito, para obtenção do título de Bacharel
Orientadora: Profa. Dra. Ana Luiza Garcia Campos

Lavras
2021

LUIZ GABRIEL DA SILVA

**A FLEXIBILIZAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL (PEC 80)
COMO EMPECILHO PARA A CONSOLIDAÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA**

**FLEXIBILIZATION OF THE SOCIAL FUNCTION OF RURAL PROPERTY (PEC
80) AS A STACK FOR THE CONSOLIDATION OF AGRARIAN REFORM**

Monografia apresentada à banca examinadora da Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do curso de Direito, para obtenção do título de Bacharel.

PROF. Dra. Ana Luiza Garcia Campos
Orientadora

APROVADO EM:

Lavras
2021

À minha mãe Alessandra pelo amor e empenho a mim dedicados e por ser o meu grande exemplo de vida

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha mãe pelo amor, empenho e incentivo

Agradeço à minha coordenadora Ana Luíza Garcia Campos por ter em aceito como orientando, bem como pelo suporte e apoio

Agradeço à Universidade Federal de Lavras e todos seus docentes e funcionários por terem me proporcionado uma excelente formação pessoal e profissional

Agradeço à Deus por me manter firme e alimentar minha fé, a qual foi crucial para o andamento desse momento da vida

Agradeço a todos os meus amigos, aos quais fiz em Lavras e também pela internet, pelo apoio e compreensão prestados

Agradeço aos meus demais familiares que me apoiaram nos momentos difíceis que passei após o falecimento de minha mãe

*Nós não somos contra o progresso, mas nós não
queremos o progresso que é anárquico e
criminalmente negligencia os direitos dos outros
(Thomas Sankara)*

RESUMO

Pretendeu-se nesse trabalho, analisar os impactos que poderão ser causados pela PEC 80 nas questões fundiárias. Também objetivou-se verificar a constitucionalidade da Proposta e sua relação com as cláusulas pétreas e direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988. Para tal, analisou-se conceitos importantes como: propriedade privada, função social da propriedade, reforma agrária. Para tal pesquisa, utilizou-se busca bibliográfica de autores especialistas no tema, bem como também foram analisadas diversas legislações. Também foram considerados os posicionamentos dos movimentos sociais ligados à questão agrária, bem como de agentes políticos, organizações políticas e organizações jurídicas. Além disso, foram analisadas quais seriam as intenções implícitas e explícitas da PEC 80. Por fim, foram trazidas as considerações finais acerca do tema. Espera-se que o trabalho possa angariar conteúdo ao tema central, porém sem que ele seja esgotado, podendo servir como mote para novas pesquisas e debates, uma vez que o tema é recente e não está bem ampliado na doutrina.

Palavras-chave: PEC 80, Reforma Agrária, Função social da propriedade

ABSTRACT

In this work, we intended to analyze the impacts that could be caused by PEC 80 on land issues. It also aimed to verify the constitutionality of the Proposal and its relationship with the fundamental rights and fundamental clauses provided for in the Federal Constitution of 1988. To this end, we analyzed important concepts such as: private property, social function of property, and agrarian reform. For this research, it was used bibliographical research of authors specialized in the theme, as well as the analysis of several pieces of legislation. The positions of social movements linked to the agrarian issue were also considered, as well as those of political agents, political organizations, and legal organizations. Besides this, the implicit and explicit intentions of PEC 80 were analyzed. Finally, the final considerations about the theme were brought. It is hoped that this work can raise content to the central theme, but without being exhaustive, and can serve as a motto for new research and debates, since the theme is recent and is not well expanded in the doctrine.

Keywords: PEC 80, Agrarian Reform, Social function of propriety

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - CHARGE SOBRE PROPRIEDADE PRIVADA	11
FIGURA 2 - MAPA DAS CAPITANIAS HEREDITÁRIAS NO BRASIL	12
FIGURA 3 - GRÁFICO DA DESACELERAÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL	13
FIGURA 4 - NÚMERO DE FAMÍLIAS ASSENTADAS POR ANO NO BRASIL	14
FIGURA 5 - TRABALHADORES RURAIS QUE LUTAM PELA REFORMA AGRÁRIA	24
FIGURA 6 - PROTESTO POLÍTICO DO MST	27
FIGURA 7 - DOAÇÃO DE ALIMENTOS PRODUZIDOS FEITA PELO MST	34

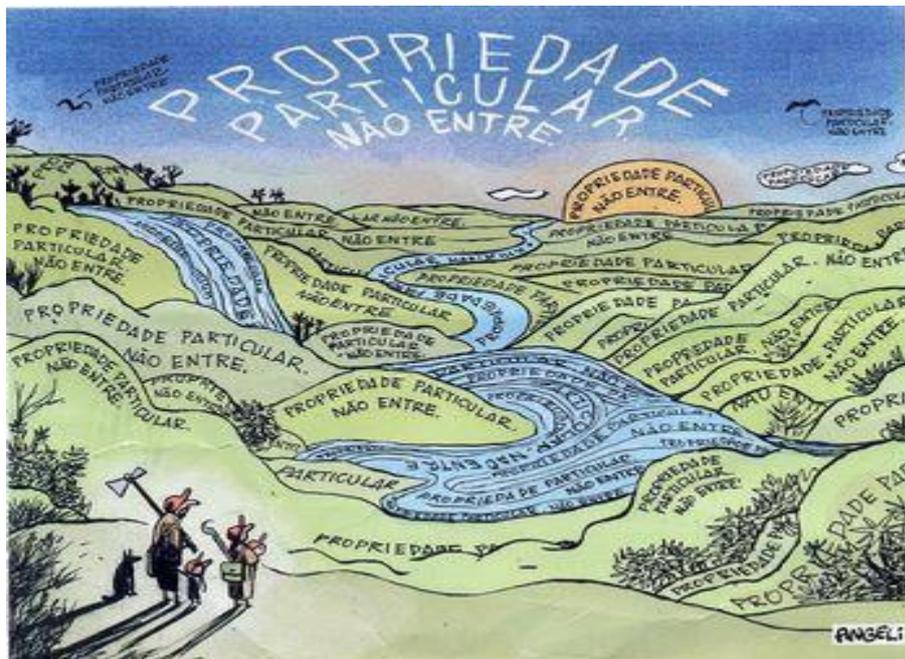
SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. PROPRIEDADE PRIVADA E FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE	15
2.1 Conceituação Da Propriedade Privada	15
2.2 Princípios E Componentes Da Propriedade	16
2.3 A Propriedade Privada No Brasil	17
2.4 A Função Social Da Propriedade	19
2.5 Requisitos Para A Função Social Da Propriedade	20
3. RESTRIÇÕES AO DIREITO DE PROPRIEDADE	22
3.1 Desapropriação Por Interesse Social Para Fins De Reforma Agrária	23
3.1.1 <i>Regulamentação Através Da Lei N° 8629/93</i>	24
3.2 A Propriedade No Estatuto Da Terra	25
4. PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL NÚMERO 80/2019	29
4.1 Exposição Dos Motivos E Alterações Propostas	29
4.2 Os Reflexos Da Pec Na Reforma Agrária	30
4.3 O Acesso Às Terras Como Direito Fundamental	32
4.4 Princípio Da Vedação Ao Retrocesso Social	35
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	38
6. REFERÊNCIAS	39

1. INTRODUÇÃO

A luta pelo acesso e distribuição de terras é tema recorrente no Brasil nos últimos séculos. A propriedade privada é um direito fundamental consagrado nos mais diversos sistemas jurídicos do mundo, podendo ser vista por algumas concepções distintas, dentre elas a concepção liberal e a concepção social.

Figura 1 - Charge sobre propriedade privada



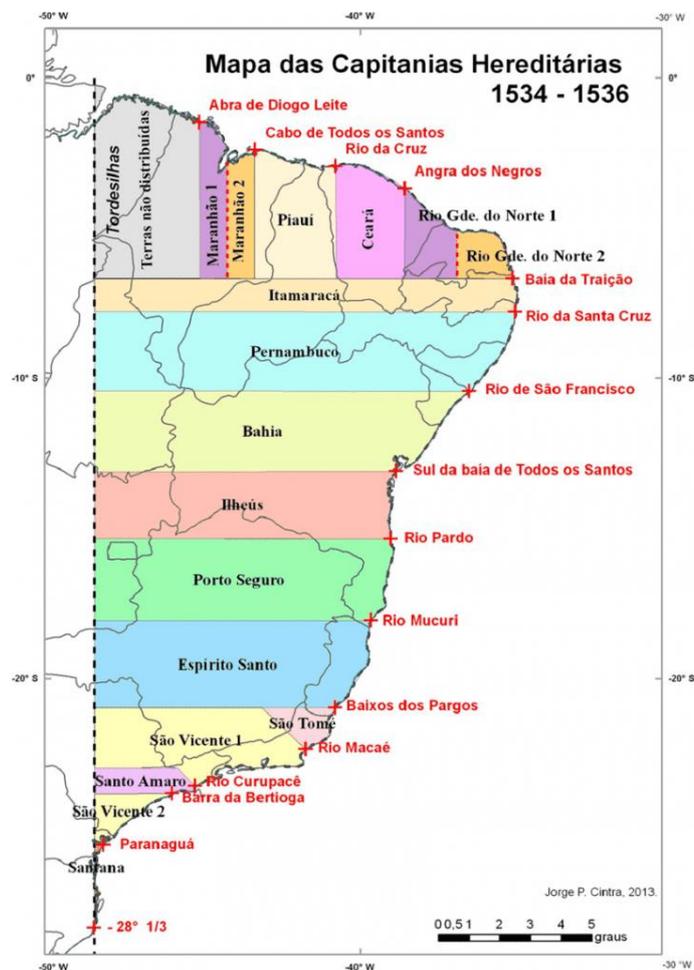
Fonte: Propriedade Privada - Angeli (portaldoprofessor.mec.gov.br)

A questão fundiária no Brasil remete aos tempos em que o país ainda era uma colônia e que foram criadas as capitanias hereditárias e as sesmarias. Por conseguinte, surgiu nesse contexto a Lei de Terras de 1850, que instituiu que as terras devolutas seriam adquiridas exclusivamente por compra (Lei nº 601/50), o que favoreceu os latifundiários que eram aqueles que possuíam o dinheiro suficiente. Nem a Independência em 1822, tampouco a República em 1889 amenizou as consequências da má distribuição de terras no país (CRUZ, 2014). Por outro lado, O Estatuto da Terra foi um importante instrumento surgido no Brasil durante o período da ditadura militar de 64. Entretanto, essa norma não foi cumprida, contribuindo para o surgimento de vários movimentos sociais, dentre eles o MST.

A formação da propriedade agrária no Brasil é dividida em 7 fases por Antônio José de Mattos Neto (2006, p.100-102): em um primeiro momento teve-se o período pré-sesmarial que ocorreu na chegada dos portugueses ao Brasil, na qual a terra foi conquistada, porém ainda não era colonizada; em segundo momento ocorre o período sesmarial na qual foi marcada pelos

interesses financeiros e territoriais da Coroa portuguesa; logo depois ocorreu a fase do regime de posses, na qual as terras começaram a ser ocupadas pelos imigrantes e também pelos moradores pobres brasileiros; em 1850 ocorre o Regime da Lei de Terras que visou a retomada do monopólio das terras por meio do latifundiário, com a proibição da posse de terras sem ser por compra e venda, ex escravos e imigrantes ficaram impedidos de possuírem terras; em 1916 o Código Civil trouxe novidades, uma vez que o imóvel rural era dividido de maneira indiscriminada entre os herdeiros, porém o problema da ausência da função social seguiu; o Estatuto da Terra de 1964 inovou ao ter como foco que a propriedade rural fosse mais facilmente acessada e trouxe também várias normas técnicas, como divisão e classificação dos imóveis rurais; por fim tem-se a fase constitucional, na qual novas classificações foram feitas e a função social da propriedade rural ganhou ainda mais valor

Figura 2 - Mapa das Capitânicas Hereditárias no Brasil



Fonte: Capitânicas hereditárias, o que eram? História, divisão, características (r7.com)

Nesse contexto, a questão da propriedade teve uma evolução social através das Constituições que existiram no Brasil ao longo do último século, bem como no Código Civil de 2002. Entretanto, mesmo com a evolução normativa propiciada pelo Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64) e pela Lei da Reforma Agrária (Lei nº 8.629/93), a reforma agrária ainda caminha lentamente no país. Números do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) mostram que de 1994 até 2017 foram assentadas 1.349.689 famílias no Brasil, com certa variação entre o número de assentamentos anual (SENADO FEDERAL, 2021). Todavia, nos anos de 2016 e 2017 houve significativa redução, sendo respectivamente 1686 e 1205 famílias assentadas, algo bem inferior às 26.335 famílias assentadas em 2015 no país (SENADO FEDERAL, 2021).

Figura 3 - Gráfico da desaceleração da Reforma Agrária no Brasil



Fonte: Sob Bolsonaro, ritmo de assentamento na reforma agrária perde força | Poder360

Figura 4 - Número de famílias assentadas por ano no Brasil



Fonte: G1 - Dilma assentou menos famílias que Lula e FHC; meta é 120 mil até 2018 - notícias em Política (globo.com)

A função social da propriedade surgiu com o intuito de superar o caráter individual, liberal e patrimonialista da propriedade privada. Nesse sentido, a PEC 80/2019 busca esvaziar os critérios pelos quais são determinadas a função social da propriedade, trazendo de volta a superada concepção liberal do direito absoluto e “sagrado” de propriedade. Além disso, outra polêmica existente na PEC 80 reside no esvaziamento do poder executivo para a realização das desapropriações, trazendo o poder legislativo e judiciário como “autorizadores” de tal tema.

Nesse sentido, o presente trabalho objetiva analisar os conceitos e traçar uma linha histórico-temporal dos conceitos de propriedade privada e função social da propriedade. Além disso, serão analisadas as mudanças legislativas propostas pela 80/2019, bem como, sua constitucionalidade e efeitos/resultados que poderão ser gerados na luta por direitos sociais no país. Também serão apresentados os posicionamentos dos movimentos sociais que lutam por terras, uma vez que o tema afeta diretamente os anseios dessa classe.

Para o desenvolvimento do trabalho, foram realizadas pesquisas doutrinárias e legislativas. Quanto à estruturação, o primeiro capítulo tratará da função social da propriedade, o segundo versará sobre as restrições ao direito de propriedade, o terceiro capítulo será, enfim, sobre a PEC 80 e seus efeitos e por fim o serão apresentadas as considerações finais.

2. PROPRIEDADE PRIVADA E FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

2.1 Conceituação Da Propriedade Privada

O conceito de propriedade privada surgiu ao longo da história e pode ser visto por diferentes perspectivas. Na conceituação liberal, a propriedade privada é vista como “sagrada” e essencial, tendo um caráter individual e quase absoluto. Entretanto, a evolução histórica demonstrou que o caráter absoluto da propriedade trouxe desigualdade social, uma vez que os bens patrimoniais passaram a se concentrar nas mãos de poucos. Diante do exposto, o Estado se viu na necessidade de intervir para amenizar as mazelas sociais e garantir uma distribuição mais igualitária de bens. Sobre a propriedade privada e o ordenamento jurídico brasileiro, assim conceitua Felipe Dall’Alba:

A propriedade é base do capitalismo, sistema esse que domina todo planeta. Entretanto, devido às desigualdades causadas pelo capital, a propriedade deixou de ter um caráter absoluto e passou a de maneira equilibrada ter um contexto social. O Código Civil de 1916 era individualista e patrimonialista. (DALL’ALBA, 2004)

Nos dizeres de Fustel de Coulanges:

Os tártaros admitiam o direito de propriedade quando se tratavam de rebanhos, mas não o concebiam quando se tratava de solo. Entre os antigos germanos, a terra não pertencia a ninguém; cada ano a tribo indicava cada um dos seus membros o lote para cultivar, e mudava o lote no ano seguinte. Ainda acontece o mesmo com parte da raça semita e com alguns povos eslavos. (COULANGES, 2001)

Analisando-se a perspectiva histórico-temporal, Simone Nunes Ferreira estatui acerca da formação do instituto propriedade:

As explicações sobre a origem do instituto remontam ao processo de sedentarização do ser humano, embora argumente-se que os nômades conheciam a propriedade na forma de posse de objetos de uso pessoal ou de animais de transporte. As principais teorias sobre a origem da propriedade privada são: I-razão natural e revelação divina; II trabalho como fundamento e fator de valorização econômica da propriedade: Locke; III-politeísmo greco-romano: Coulanges; e IV- concepção materialista: Engels e Marx. (FERREIRA, 2007)

Ainda sob a perspectiva histórica, Valcir Gassen em uma análise crítica da obra de Coulanges, traz o seguinte:

Em *A cidade antiga*, quando os homens viviam em tribos familiares, o culto aos antepassados mortos criava uma religião essencialmente doméstica, que era hereditária. A crença de ‘Platão’ sustentava que com a morte as pessoas passavam a

ter uma segunda existência, mas ela se dava aqui junto e ao lado dos vivos, daí toda a ritualização com as oferendas, o fogo sagrado, etc. Os corpos e a alma continuavam unidos após morte. Em resumo: a crença primitiva é uma religião doméstica que cultua permanentemente os mortos familiares. (GASSEN, 2012)

Marx e Engels são pensadores cuja obra é essencial a qualquer estudo sobre propriedade privada, uma vez que dedicaram boa parte de suas produções à crítica ao capitalismo e ao modelo vigente na época. Gassen traz o resumo do que seria o conceito de propriedade nas visões de Marx e Engels:

Para Marx e Engels, a propriedade entre os povos antigos era por excelência a fundiária, isto tanto na propriedade tribal quanto na estatal posterior. Na propriedade estatal, quando da formação das cidades nas quais viviam juntas várias tribos, o direito do indivíduo era apenas o de posse da terra, a propriedade era basicamente estatal. Já a propriedade tribal na Idade Média desenvolve-se em várias fases (propriedade fundiária feudal, propriedade móvel corporativa, capital manufatureiro) até o capital moderno (condicionado pela concorrência em nível mundial e pela grande indústria), em que a propriedade privada moderna corresponde ao Estado moderno, que foi, no seu entender, adquirido gradualmente pelos proprietários privados. (GASSEN, 2012)

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) (FERREIRA, 1978) surgiu após a Revolução Francesa e, por conta disso, expressa ideais liberais e libertários. O art.17 do documento disciplina que a propriedade é um direito inviolável e sagrado, sendo excepcionais as possibilidades de alguém ser dela privado. Naturalmente, por conta da importância da Revolução Francesa na época, esse caráter inviolável e sagrado foi seguido por diversos ordenamentos jurídicos, inclusive pelo brasileiro no Código Civil de 1916.

A definição jurídica de propriedade também é importante para se entender o contexto. De Plácido e Silva (2006) conceitua que propriedade é um direito exclusivo e permanente, pelo qual se tem a coisa que se pertence, porém, o próprio autor deixa claro existem restrições, quer sejam em respeito aos direitos coletivos, quer seja em respeito à função social.

2.2 Princípios E Componentes Da Propriedade

Sobre os princípios da propriedade, Pinto elenca da seguinte forma:

1º - Oponibilidade erga omnes: o direito de propriedade é oposto contra qualquer pessoa da sociedade humana que o viole – caráter absoluto. 2º - Publicidade: o direito de propriedade só é oponível quando se torna público, e a propriedade se torna pública pelo registro. O registro dá publicidade à propriedade. 3º - Perpetuidade: o direito de propriedade é perpétuo. Não é obrigatório. A propriedade só desaparece por vontade do proprietário ou por determinação legal. Existe uma exceção que é a propriedade resolúvel. 4º - Exclusividade: não é um princípio absoluto. Exceção: condomínio. 5º - Elasticidade: a propriedade pode se distender ao máximo ou comprimir ao máximo à vontade do proprietário. Quando o proprietário detém todos os poderes, há a

propriedade plena. Quando um dos poderes é retirado do proprietário, chama-se propriedade limitada, o mesmo que direito reais sobre coisas alheias. Ex: superfície, usufruto, hipoteca. (PINTO, 2013)

Os princípios regem o direito e em relação à propriedade não é diferente. Pinto (2013) traz a questão da erga omnes, garantindo o respeito mútuo entre os indivíduos no direito de propriedade. Outro importante princípio mencionado pelo autor é o da publicidade, pelo qual nota-se a importância do registro legal da propriedade para defender requisitar perante o Estado seus direitos; além disso sobre a perpetuidade da propriedade, isso quer dizer que uma propriedade não tem “prazo de validade”, ela é do indivíduo até ele ou o próprio Estado decidirem dar um fim diferente; além disso como já demonstrado anteriormente, a propriedade não é absoluto, sendo isso constituído também como princípio, por fim o princípio da elasticidade diz respeito a quão grande é o poder e domínio do proprietário sobre a propriedade.

Pinto também define os componentes do direito de propriedade:

Usar: consiste em utilizar-se da coisa no seu próprio interesse, ou seja, extrair da coisa todos os benefícios ou vantagens que ela puder prestar, sem alterar a substância. O direito de propriedade não exige o uso. O uso é uma faculdade. Mesmo que o proprietário não use, não se perde a propriedade. Gozar: significa que o proprietário pode retirar da coisa as suas utilidades econômicas, como, por exemplo, os frutos naturais, industriais e civis, além dos produtos. É uma faculdade do proprietário. Dispor: é a faculdade de alienar a coisa, seja onerosa ou gratuitamente. Reivindicar: não é uma faculdade, é um direito subjetivo. Concede ao proprietário o direito de recuperar a coisa que lhe foi injustamente retirada, para restaurar o seu patrimônio. Neste caso, existe a ação reivindicatória, cuja autoria é exclusiva do proprietário. (PINTO, 2013)

2.3 A Propriedade Privada No Brasil

A primeira Constituição Brasileira, de 1824, trouxe a propriedade como um conceito individualista e patrimonialista. A respeito, dispunha o art. 179 dessa Constituição, que a inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império.

Ainda no dispositivo supramencionado, no inciso XXII, a evidência da adoção de uma concepção absoluta do direito de propriedade:

É Garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A Lei marcará os casos, em que terá lugar está única exceção, e dará as regras para se determinar a indenização.” (CONSTITUIÇÃO, 1824)

Como visto, a desapropriação poderia ocorrer na vigência da Constituição de 1824, mas apenas em decorrência do interesse público e não por conta da função social. O conceito de função social da propriedade é introduzido na Constituição de 1934. Diz o art.113 dessa Constituição: “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”. O inciso XVII desse mesmo artigo trazia os casos de exceção:

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 previa e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção interna, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito á indenização ulterior. (CONSTITUIÇÃO, 1934)

A Constituição de 1937 concedeu ao legislador ordinário a competência para regular a propriedade, sem fazer menções explícitas ao interesse social ou à função social. Por seu turno, a Constituição de 1946 trouxe uma inovação em seu art. 147 “o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social”. Já a Constituição de 1967 foi a primeira a trazer expressa “função social da propriedade” em seu inciso III do art.157.

O antigo Código Civil de 1916 estava mais em compasso com o conceito liberal de propriedade do que com o conceito social. Conforme traz Cielo (2013), essa legislação civil não era satisfatória no que tange a definição de propriedade rural. Os critérios sociais e coletivos foram completamente ignorados por esse Código. O novo Código Civil de 2002 trouxe melhoras ao demonstrar preocupação em se atender os critérios da função social da propriedade, entretanto o legislador não se preocupou em definir o conceito de propriedade, sendo definidos apenas alguns requisitos dessa.

No Brasil, o direito de propriedade é entendido como um direito fundamental e, por sua vez, está previsto no artigo 5º da Constituição da República de 1988. O inciso XXII desse artigo prevê que é garantido o direito de propriedade.

Nos dizeres de Di Angellis (2004), a propriedade é um direito que alcança a todos, sendo o principal dos direitos reais, mas que há de ter seu caráter relativizado. As limitações ao direito de propriedade são várias, como exemplo o art.1228 do Código Civil que trata das limitações no âmbito civil. Porém o foco deste trabalho se dá na limitação constitucional da propriedade privada, advinda da sua função social.

2.4 A Função Social Da Propriedade

As modificações sociais ao longo da história, conforme traz Melo (2013), refletem em mudanças na sociedade e conseqüentemente no direito. Esse mesmo autor traz:

A massificação da sociedade e das relações sociais, provocadas pela intensa intervenção da economia e da sociologia no direito, levou à massificação contratual. Injustiças sociais acontecem em todas as fases da história da humanidade. Verifica-se, por vezes, um descompasso entre o direito e os fenômenos sociais. Como no eterno fluxo e refluxo das ondas, as matrizes filosóficas do Direito procuram manter o equilíbrio social. Equilíbrio social esse, que a cada momento histórico se transmuda ao sabor do ir e vir das demandas e das necessidades da própria sociedade. Assim é que a doutrina da função social emerge como uma dessas matrizes, limitando institutos de conformação nitidamente individualista, em contraposição aos ditames do interesse coletivo – que se apresentam acima dos interesses particulares – concedendo aos sujeitos de direito não só uma igualdade em seu aspecto estritamente formal, mas permitindo uma igualdade e liberdade aos sujeitos de direito, os igualando de modo a proteger a liberdade de cada um deles, em seu aspecto material. (MELO, 2013)

A existência da função social da propriedade não pode ser entendida como competitiva à existência do capitalismo, sendo ela intrínseca à existência da propriedade. Superar concepções liberais não quer dizer criar teorias opostas a elas, mas sim adaptar para contextos atuais. Na época dos surgimentos dos ideais liberais os ideais absolutos da propriedade eram perfeitamente plausíveis, uma vez que se lutava pelas garantias individuais após um período de grande domínio dos Estados Absolutistas.

Nas cidades brasileiras, é fácil notar a distribuição desigual de bens, principalmente de territórios. Os ricos possuem propriedades com enorme extensão e valor imobiliário, enquanto os pobres muitas vezes estão amontoados em locais violentos e até mesmo em locais com possibilidade de deslizamento de terra, enchentes, entre outros problemas. Nas áreas rurais os problemas são ainda maiores, visto que os grandes proprietários de terras impedem que os pequenos possam ter sua subsistência. Ora, numa sociedade dominada por tantos problemas, dar definição absoluta ao direito de propriedade seria se desconectar da realidade do país, assim como contribuir para que os problemas cresçam ainda mais. Traz Melo:

Existe no direito positivo brasileiro todo um sistema integrado por institutos de direito material e processual para a propriedade e todas as suas manifestações. Tem a propriedade um regime jurídico constitucional e infraconstitucional onde se faz sempre presente um rígido e cauteloso cuidado para com o direito de propriedade. Nunca o operador jurídico se ressentiu da ausência de meios legais para garantir a posse e a propriedade individual, haja vista o conjunto dos poderosos interesses que surgem em sua defesa. O que se reivindica hoje do Direito, são soluções pacíficas e legais para a posse e propriedade sociais. (MELO, 2013)

A Constituição da República expressa os requisitos para que uma propriedade atinja juridicamente sua função social. Sobre a função social Cássia Celina Paulo Moreira da Costa sublinha:

Importante se faz alertar que o reconhecimento de que há na propriedade privada uma função social não é o mesmo que afirmar ter essa um fim social, vez que fim e função são conceitos inconfundíveis. Quando nos referimos ao fim de um determinado enunciado é o mesmo que delimitar sua destinação a um exercício fixado e imutável, estando o fim sob o aspecto externo do respectivo enunciado. Por sua vez, quando utilizamos o termo função, estamos mencionando sobre a “atitude histórica e concreta diante de situações sempre renovadas e diversas”, algo que está presente sob o aspecto interno do enunciado. Pelo exposto, constatamos que fim e função social não são sinônimos, já que o fim atinge a estrutura do enunciado e, assim, a natureza de uma situação jurídica, enquanto a função pertence a sua eficácia no ordenamento jurídico. (COSTA, 2003)

Apresentados os requisitos, salutar é a busca e a definição do conceito de função social da propriedade. Sobre a teoria da função social: “todo indivíduo tem o dever social de desempenhar determinada atividade, de desenvolver da melhor forma possível sua individualidade física, moral e intelectual, para com isso cumprir sua função social da melhor maneira” (FIGUEIREDO, 2008, p.83). Em geral pode-se dizer que função social da propriedade é um conceito e princípio pelo qual o caráter absoluto e liberal da propriedade é superado, trazendo-lhe um valor social e coletivo, porém com a propriedade privada seguindo existindo e sendo respeitada.

A função social da propriedade atinge todas as propriedades brasileiras, conforme a Constituição Federal de 1988, sendo a propriedade rural disciplinada no art. 186 e a urbana no art. 182. Alguns casos excepcionais são mencionados na legislação, como por exemplo na lei Nº 8.629/64 que traz alguns casos de propriedades que não são passíveis de desapropriação

2.5 Requisitos Para A Função Social Da Propriedade

A propriedade é dependente do ordenamento jurídico para que possa ser eficaz, conforme diz Bercovici (2015). Sendo assim a propriedade é tratada na Constituição, em leis posteriores a ela e até mesmo em leis que a precederam temporalmente. O Estatuto da Terra (Lei nº 4504/64) traz em seu artigo 2º que a propriedade da terra é um direito de todos, desde que a função social expressa nessa mesma lei seja atingida. Os requisitos estão previstos no parágrafo 1º desse artigo:

§ 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) assegura a conservação dos recursos naturais;
- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem. (LEI 4504/64)

Conforme demonstrado, a função social da propriedade era uma preocupação existente antes mesmo da Magna Carta de 1215, entretanto, algumas pequenas mudanças podem ser observadas. Sobre a propriedade urbana, o parágrafo 2º do artigo 182 da Constituição Federal de 1988 diz que sua função social é atingida quando os requisitos do ordenamento de cada cidade são atingidos. Já sobre a função social da propriedade privada, foco do presente trabalho, a CRFB/88 é taxativa sobre seus requisitos:

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 (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

Como pode-se observar, o legislador não quis somente expressar os requisitos, mas também que esses fossem atendidos todos simultaneamente. Observa-se também que a função social é uma das formas de se garantir o cumprimento das leis trabalhistas, bem como, das leis ambientais e também o mais importante: o requisito do inciso I que é social/econômico. Bercovici (2015) demonstra que a função social não é apenas uma limitação, mas também uma mudança de mentalidade. Esse mesmo autor afirma que a função social não pode ser entendida como algo oriunda de ideais socialistas, mas sim um conceito do próprio capitalismo. Diz Bercovici:

A função social passou a integrar o conceito de propriedade, justificando-a e legitimando-a. A função é o poder de dar à propriedade determinado destino, de vinculá-la a um objetivo. O qualificativo social indica que esse objetivo corresponde ao interesse coletivo, não ao interesse do proprietário (BERCOVICI, 2015)

Nos dizeres de Bercovici, também se tem que é dever dos institutos jurídicos cumprir funções sociais gerais, uma vez que esses institutos produzem fortes efeitos na sociedade. O direito não pode ser mero acessório do Estado, mas sim dialogar com a sociedade.

Sobre a propriedade agrária, conclui Cielo, que é a posse agrária que a legitima. Sobre a posse agrária essa mesma autora traz:

Na posse agrária, onde o trabalho é representado por grande dose sociológica, não é a força, o engenho ou aplicação, que a justifica, mas, sim, a maior necessidade social, econômica e política do homem do campo. Aliás, em toda política agro reformista séria, o homem do campo sem título formal (documental) conferido pelo Estado, deve permanecer nas terras onde trabalha, pois, o trabalho é a única forma de se garantir legitimamente um pedaço de terra. (CIELO, 2013)

A inexistência de um direito processual agrário aponta para a necessidade dos juízes se atentarem para as causas sociais, já que a noção civilista quase sempre é individualista, mesmo com mudanças advindas no Código Civil de 2002, conforme traz Cielo.

3. RESTRIÇÕES AO DIREITO DE PROPRIEDADE

O direito de propriedade possui uma série de restrições, em diferentes campos do Direito. Como dito no capítulo anterior, o direito de propriedade não assume caráter absoluto no ordenamento jurídico brasileiro. A função social da propriedade, por exemplo, está prevista no inciso III do art. 170 da Constituição Federal de 1988.

A desapropriação de terras está prevista no art. 184 da Constituição Federal de 1988:

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. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

Importa ressaltar que para a existência da desapropriação, uma série de requisitos e procedimentos legais são obedecidos. O art.184 da Constituição Federal de 1988 também lista quais benfeitorias úteis e necessárias devem ser indenizadas em dinheiro, sendo que benfeitorias são as obras feitas para melhoria de um imóvel. Nos dizeres de Frias (2018) “A desapropriação consiste no despojamento, em regra, da propriedade particular em favor do Estado, por motivos de necessidade ou utilidade ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro”. Além disso, afirma Rocha;

O respeito ao direito de propriedade é a regra do ordenamento jurídico brasileiro, e a desapropriação a exceção. Visto que, o Poder Público intervém para melhor dividir a terra, de modo que provoque a produtividade da mesma para que reflita de modo positivo na economia do país, além da busca pela plenitude do bem-estar do homem na ocupação da propriedade. (ROCHA, 2019)

Como visto, a desapropriação não deve ser utilizada de forma indiscriminada, mas sim de forma a equilibrar o bem-estar e a economia. A desapropriação também não visa causar prejuízos para aquele que tem a propriedade, uma vez que uma indenização financeira justa será paga. A desapropriação atenderá aos objetivos individuais e coletivos por garantir a dignidade da pessoa humana, bem como o fomento da economia.

3.1 Desapropriação Por Interesse Social Para Fins De Reforma Agrária

O art. 185 da Constituição Federal de 1988 lista as situações em que se é insuscetível a desapropriação para fins de reforma agrária. São duas situações: a primeira tratada no inciso I desse artigo que é a pequena ou média propriedade rural, desde que seja a única propriedade do dono. Conforme a Lei 8.629/93, com alterações impostas pela Lei 13.465/2017, o artigo 4º deste diploma legal considera como pequena propriedade rural aquela com até 4 módulos fiscais e como média propriedade rural aquela de 4 até 15 módulos fiscais. Os módulos fiscais foram criados na Lei 6746/79 e variam de município para município.

A lei nº 4132/62 dispõe sobre os casos de desapropriação por interesse social. O art.2º dessa lei traz o rol daquilo que pode ser considerado 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 habitação, 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. (Incluído pela Lei nº 6.513, de 20.12.77) (Lei nº 4.132, art. 2º)

Nota-se que são diversas definições daquilo que seria interesse social na desapropriação, porém todos eles auxiliam na ideia de coletividade, seja para distribuição direta de terras, seja para proteção de direitos coletivos ou construção de serviços públicos. Além disso, também são perceptíveis as diferenças para os casos de desapropriação previstos na Constituição Federal de 1988. A Lei nº 4.132 traz vários conceitos de aquilo que poderia ser considerado interesse

social, já a Constituição Federal de 1988 traz os requisitos necessários e obrigatórios para que a propriedade cumpra sua função social, caso contrário estará sujeita à desapropriação. Em ambas as situações, porém, fica evidente a busca para solucionar os problemas coletivos em detrimento das ganâncias individuais.

Figura 5 - Trabalhadores rurais que lutam pela Reforma Agrária



Fonte: Brasil: Reforma agrária é muito mais que simples distribuição de terra (rel-uita.org)

3.1.1 Regulamentação Através Da Lei N° 8629/93

Outra hipótese de propriedade insuscetível de desapropriação para reforma agrária diz respeito à propriedade produtiva. Sobre a propriedade produtiva, a Lei 8.629 estabelece:

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

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. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 4º No caso de consórcio ou intercalação de culturas, considera-se efetivamente utilizada a área total do consórcio ou intercalação.

§ 5º No caso de mais de um cultivo no ano, com um ou mais produtos, no mesmo espaço, considera-se efetivamente utilizada a maior área usada no ano considerado.

§ 6º Para os produtos que não tenham índices de rendimentos fixados, adotar-se-á a área utilizada com esses produtos, com resultado do cálculo previsto no inciso I do § 2º deste artigo.

§ 7º Não perderá a qualificação de propriedade produtiva o imóvel que, por razões de força maior, caso fortuito ou de renovação de pastagens tecnicamente conduzida, devidamente comprovados pelo órgão competente, deixar de apresentar, no ano respectivo, os graus de eficiência na exploração, exigidos para a espécie.

§ 8º São garantidos os incentivos fiscais referentes ao Imposto Territorial Rural relacionados com os graus de utilização e de eficiência na exploração, conforme o disposto no art. 49 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (LEI 8.629, 1993)

A fixação de requisitos objetivos auxilia na fiscalização e na discricionariedade dos órgãos competentes. Um exemplo é a maneira como o grau de eficiência da propriedade é medido, levando-se em conta as especificidades locais. A desapropriação de áreas que desempenham papel coletivo e respeitam o ambiente não parece fazer sentido. A Lei nº 8.629 ainda traz outras hipóteses de imóveis não passíveis de desapropriação, algo de extrema importância técnica para evitar que o anseio por direitos coletivos possa afetar a coletividade de alguma outra maneira.

3.2 A Propriedade No Estatuto Da Terra

A Lei nº 4504/64, também denominada Estatuto da Terra discorre sobre a reforma agrária e sobre a política agrícola. Apontam Heim e Silveira:

Com o Estatuto da Terra, rompendo com os dogmas civilistas de um direito absoluto, a propriedade agrária passou por um processo de funcionalização, onde direitos e deveres eram impostos aos proprietários e não proprietários. O primeiro poderia utilizá-la livremente, desde que ao usufruir das condições econômicas do bem favorecesse o bem-estar pessoal e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; mantivesse níveis satisfatórios de produtividade; assegurasse a conservação dos recursos naturais e observasse as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam. Aos não proprietários permanecia o dever de respeitar o direito individual, ao tempo que passaram a

titularizar o direito de que este bem fosse utilizado nos moldes da função social acima apontados. (HEIM, SILVEIRA, 2013)

Surpreendentemente, o Estatuto da Terra surgiu no contexto da ditadura militar, época em que o Brasil era dominado pelo conservadorismo. Conforme Heim e Silveira (2013), as tensões sociais existem há muito tempo no Brasil. Nos tempos que antecederam a ditadura militar, os governos de Getúlio Vargas e JK buscaram o pleno desenvolvimento, sem dar muita atenção para as questões fundiárias. Conforme dito, durante essa época ainda era forte a ideia da propriedade como algo sagrado e absoluto, mas questões sociais começavam a surgir. Jango propunha uma reforma agrária com várias indenizações aos proprietários rurais, mas a esquerda queria uma reforma sem que latifundiários fossem ressarcidos. Castelo Branco enviou um projeto que buscava dividir política agrária e agrícola, conforme apontam Heim e Silveira:

A política agrícola era demanda dos setores agrários que sustentaram o golpe, visava incentivo agrícola e garantia de infraestrutura no campo. A política agrária, por sua vez, compreendia a reforma agrária propriamente dita. Mas, a ampla base social do novo regime combateu o projeto por não aceitar as desapropriações de propriedades. Assim, a luta continuou acirrada entre os “camponeses” e os “latifundiários”, como ficaram conhecidos no período os trabalhadores rurais e os grandes proprietários de terra, respectivamente. (HEIM, SILVEIRA, 2013)

Pode-se dizer que o Estatuto da Terra atribuiu uma falsa sensação de importância para os anseios da população, conforme apontam Heim e Silveira (2013) para assim conter os movimentos sociais agrários e também manter todo o controle das políticas. Essa estratégia de chamar para si o debate de importantes temas sociais é uma técnica utilizada com frequência para que o Estado possa conter ideais que considere “mais radicais”. Os conservadores do governo sabiam que os comunistas desejavam a reforma agrária no sentido total e amplo, além disso sabiam que a distribuição de terras seria um passo importantíssimo nos ideais comunistas.

Figura 6 - Protesto político do MST



Fonte: MST protesta contra política fundiária - Revista Globo Rural

O art. 2º da Lei do Estatuto da Terra é claro ao afirmar que todos tem assegurada a oportunidade de acesso à propriedade da terra, desde que a função social dessa seja cumprida. O parágrafo 2º desse mesmo artigo aponta os deveres do Poder Público, que em síntese pode ser entendido como promover o acesso à propriedade e auxiliar para que essa cumpra sua função social. Ao longo do art.4 da Lei do Estatuto da Terra, alguns importantes conceitos são tratados. Esses conceitos serão importantes na hora de se definir os imóveis propícios à desapropriação. O art. 18 do Estatuto da Terra elenca os objetivos da desapropriação:

- a) condicionar o uso da terra à sua função social;
- b) promover a justa e adequada distribuição da propriedade;
- c) obrigar a exploração racional da terra;
- d) permitir a recuperação social e econômica de regiões;
- e) estimular pesquisas pioneiras, experimentação, demonstração e assistência técnica;
- f) efetuar obras de renovação, melhoria e valorização dos recursos naturais;
- g) incrementar a eletrificação e a industrialização no meio rural;
- h) facultar a criação de áreas de proteção à fauna, à flora ou a outros recursos naturais, a fim de preservá-los de atividades predatórias. (LEI 4.504, 1964)

Como pode-se observar, mesmo ocorrido há décadas, e com objetivos reais obscuros conforme apontado anteriormente por Heim e Silveira (2013), o Estatuto da Terra possuía objetivos teoricamente interessantes. O art. 24 da Lei 4504/64 diz respeito à forma como as terras desapropriadas serão novamente redistribuídas, dando preferências para agricultura familiar e para os pequenos agricultores.

A desapropriação de uma propriedade não é algo corriqueiro ou que aconteça com muita facilidade, uma vez que a intervenção em um direito tão essencial como é o da propriedade, não

pode se tornar algo banalizado. Conforme afirmam Neto e Oliveira (2017), na desapropriação o Estado coloca os direitos da sociedade na frente dos direitos individuais, mas isso não pode ser considerado algo arbitrário. Afirma Furtado:

Se entendermos que o fim da Reforma Agrária é promover moradia adequada à classe necessitada da população, deve o Estado, então, promover mecanismos de efetivação de tal direito, o que, sem dúvida, leva à concretização do processo de desapropriação em tempos e modos adequados. (FURTADO, 2001)

Após a explanação de critérios técnicos da desapropriação para fins de reforma agrária, impende demonstrar a importância social da reforma agrária no Brasil, bem como os fatores que criam resistência à realização dela no Brasil. Nos dizeres de Ericeira:

A reforma agrária não deve ser entendida somente a partir do conceito tradicional. Com efeito, a reforma agrária não tem como único objetivo a melhor distribuição de terras, reordenar a estrutura fundiária de um país, evitando a concentração nas mãos de poucos e a formação de latifúndios improdutivos. Essa importante política pública promove o progresso econômico e social do agricultor que formalmente a integra, contribuindo para reduzir a pobreza, as desigualdades regionais, o êxodo rural, além dos reflexos diretos na qualidade dos centros urbanos, na medida em que fixa o homem no campo, impedindo o inchaço das cidades, a favelização, aumento da marginalidade, criminalidade, prostituição e demais consequências daí decorrentes. (ERICEIRA, 2014)

Não é exagerada a ideia de que a Reforma Agrária é um dos principais, talvez o principal, mecanismos para resolução dos graves problemas sociais existentes no Brasil. A concentração de terras não somente impacta nas desigualdades financeiras, bem como também nas relações de trabalho e no próprio meio ambiente. Conforme o parágrafo 1º do artigo 1º da Lei 4.505/64 “Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.”

O princípio da dignidade da pessoa humana talvez seja o mais importante dos princípios do direito. Ora, a dignidade de uma pessoa é totalmente afetada caso ela não detenha o mínimo existencial para sobreviver. Numa sociedade marcada por desigualdades, a reforma agrária poderia resolver parte desses problemas.

4. PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL NÚMERO 80/2019

4.1 Exposição Dos Motivos E Alterações Propostas

A PEC 80/2019 traça significativas modificações acerca da função social da propriedade. Nas justificativas, o relator Flávio Bolsonaro afirma que o objetivo central é uma delimitação mais precisa do que seria função da propriedade urbana e rural, bem como, quais seriam os casos de desapropriação em função do seu não cumprimento. O senador evoca o conceito de direito de propriedade, que está previsto no inciso XXII do art.5º da Constituição Federal de 1988.

O senador-autor Flávio Bolsonaro questiona os critérios e exigências a serem seguidos para a garantia do direito de propriedade privada. Além disso, aduz que esses requisitos aumentam o poder discricionário do Poder Público, podendo causar arbitrariedades, abusos ou erros. O relator alega que “a propriedade privada é um bem sagrado e deve ser protegida de injustiças”, sendo que as alterações propostas contribuiriam para “para evitar a recorrência e a perpetuação de injustiças, aprimorando o arcabouço protetivo do direito fundamental à propriedade”

As alterações propostas são nos artigos 182 e 186 da Constituição Federal de 1988. O art. 182 atual é o seguinte:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (Regulamento) (Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016)

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

A primeira alteração proposta é no parágrafo 2º, o qual passaria a vigorar com:

§ 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. (SENADO FEDERAL, PEC 80, 2019)

As outras alterações propostas nesse artigo seriam os acréscimos dos parágrafos 5º e 6º da seguinte forma:

§ 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." (SENADO FEDERAL, PEC 80, 2019)

Além disso, alterações também seriam feitas no art.186 da Constituição Federal de 1988 que atualmente está dessa forma:

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. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

A primeira mudança proposta está no caput do artigo, que passaria a vigorar com “ao menos UM dos seguintes requisitos”, ou seja, a observância simultânea de todos os requisitos deixaria de ser obrigatória. Além disso seriam acrescentados os seguintes parágrafos:

§ 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." (SENADO FEDERAL, PEC 80, 2019)

4.2 Os Reflexos Da Pec Na Reforma Agrária

A PEC 80/2019 dificulta a desapropriação de terras, podendo torná-las quase impossíveis. O impacto na reforma agrária é direto, uma vez que sem desapropriação e

distribuição de terras, não há reforma agrária. Um grupo de entidades e movimentos sociais ligados ao campo, lançou uma nota denunciando a inconstitucionalidade da PEC 80:

A PEC 80/2019 praticamente elimina o conceito constitucional da função social e ambiental da propriedade. No caso específico das terras rurais, propõe a eliminação dos critérios produtivo, ambiental e de relações de trabalho, que configuram o conceito de função social como condição legitimadora do direito de propriedade. O referido projeto desvincula o direito de propriedade das exigências do direito público e extermina a necessidade de proteção dos bens da criação e das relações humanas, agrárias e ambientais, caras ao ensinamento social da Igreja. A justificativa apresentada para o projeto é proteger um suposto direito de propriedade privada irrestrito, criando insegurança jurídica. (NOTA CONJUNTA, 2020)

A PEC 80 também foi tema do III Encontro Nacional das CPUAs (Comissão Especial de Política Urbana e Ambiental). O IBDU (Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico) elaborou nota técnica também assinada por OAB e IAB) demonstrando posicionamento contrário às alterações propostas pela PEC. Nas palavras da vice-presidente do IBDU, Fernanda Costa, a proposta ignora a autonomia dos poderes, bem como estimula a especulação imobiliária, além disso também é uma ameaça ao princípio constitucional da função social da propriedade. Nas palavras de Guadalupe M.J. Abib de Almeida:

“A função social não viola e nem fragiliza a propriedade privada como sugerido no texto da PEC em questão. Assim como em países com sistemas jurídicos avançados, o princípio constitucional da função social da propriedade garante que apenas imóveis ociosos ou abandonados possam ser utilizados, por exemplo, para moradias e equipamentos públicos, sempre por meio de lei municipal com ampla participação da sociedade.” (IBDU, 2019)

Ao longo da íntegra da nota do IBDU, fortes críticas são feitas às justificativas propostas na PEC. Constata-se atraso na ideia de tratar a propriedade como um “bem sagrado”, além disso afirma-se que a função social da propriedade advém de “décadas de aperfeiçoamento legislativo e doutrinário a respeito do tema”, sendo que tudo isso está previsto nas Constituições do país no último século. Além disso, a nota afasta do direito privado a exclusividade da regulamentação do direito de propriedade, uma vez que a propriedade e suas funções entrelaçam princípios constitucionais e do direito privado, de interesse pessoal e de interesse público. O IBDU aponta a ausência de fundamentos para o argumento de que o direito de propriedade relativo causa erros e abusos por parte do Poder Público. Por fim conclui-se que não está se relativizando o direito de propriedade, uma vez que o próprio já se encontra limitado pela lei constitucional e que o direito de propriedade enquanto absoluto é uma concepção liberal ultrapassada de séculos atrás.

Os direitos sociais foram e são historicamente conquistados pelos povos. A Constituição de 1988 veio justamente para proteger direitos e garantias fundamentais, levando-se em conta seu teor garantista. O inciso XXXVI do art.5 da Constituição Federal de 1988 é um exemplo do princípio do retrocesso social, uma vez que diz que a lei não pode prejudicar o direito adquirido. A PEC 80 é flagrantemente inconstitucional uma vez que impossibilita a distribuição de terras e conseqüentemente aumenta as desigualdades, causando retrocesso social nos direitos adquiridos nas últimas décadas.

4.3 O Acesso Às Terras Como Direito Fundamental

O Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64) preconiza em seu art.2º que “É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.” A distribuição de terras no Brasil é marcada historicamente pela desigualdade, perpassando pelos períodos de escravidão e pós escravidão, soma-se a isso a Lei de Terras em 1850 que colocou ex escravos e imigrantes em uma posição de abandono, já que foram excluídos da possibilidade de ter terras para viver e trabalhar.

O princípio da dignidade da pessoa humana envolve uma série de fatores e pode ser utilizado como fundamentação para o acesso às terras. Nos dizeres de Ingo Sarlet:

temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que asseguram a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos. (SARLET, 2001)

Já Alexandre de Moraes conceitua dignidade como:

Um valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar de modo que, somente excepcionalmente, possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos e a busca ao Direito à Felicidade. (MORAES, 2006)

Como visto, o princípio da dignidade humana é norteador do Ordenamento Jurídico Brasileiro. É direito do indivíduo e dever do Estado que condições mínimas de vida para existência da dignidade, sendo entendido “mínimas” como adjetivação positivamente valorada.

O mínimo existencial é outro conceito importante para a análise da importância do acesso e distribuição de terras. Essa expressão surgiu na Alemanha em 1953, após o Tribunal Federal Administrativo da Alemanha analisar o pedido de um cidadão alemão que contestava a falta de vagas no ensino superior. Nessa ocasião, o tribunal negou a existência de um direito subjetivo originário de acesso ao ensino superior, mas sim que esse direito existe desde que obedeça às condições isonômicas.

Ricardo Lobo Torres (2009) define o mínimo existencial como “um direito às condições mínimas de existência humana digna que não pode ser objeto de intervenção do Estado e que ainda exige prestações estatais positivas”. Além disso, para Daniel Sarmiento (2000), a dignidade da pessoa humana é um princípio que visa conferir unidade teleológica a todos os demais princípios do ordenamento, sendo também tratado como um valor-fonte.

O art. 16 da Lei nº 4.504/64, Estatuto da Terra, define os objetivos da Reforma Agrária:

“A Reforma Agrária visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.” (LEI 4.504, 1964)

Antônio Moura Borges traz seus comentários acerca da justiça social no âmbito da Reforma Agrária:

A justiça social significa proporcionar a melhor distribuição de renda às famílias brasileiras, dando oportunidades ao indivíduo de exercer a cidadania com dignidade de vida.

A justiça social conforme foi empregada significa criar meios de subsistência à população mais carente com melhor distribuição de renda. (BORGES, 2006)

Baseando-se na doutrina de Antônio Moura Borges (2006, p. 57) e demais ideias expressas, tem-se que a distribuição e o acesso às terras são essenciais para o cumprimento de princípios fundamentais como o mínimo existencial e o principal deles: a dignidade da pessoa humana. Carlos Antônio Vivanco (1967, p.201) acrescenta ainda a questão da mobilidade social, uma vez que em países camponeses, o domínio e a concentração de terras impedem que as pessoas mudem de classe social.

Ana Paula Gularte Liberato (2004, p.83) traz que os objetivos das ações políticas e do governo devem ser a proteção dos direitos fundamentais do homem, uma vez que o contrário seria violar os direitos previstos em nosso sistema jurídico. Nesse entendimento, a Reforma

Agrária por si só seria considerada direito fundamental, uma vez que se faz necessária para a real promoção da distribuição igualitária de terras. Assim, conforme (ERICEIRA, 2014), a Reforma Agrária está estritamente ligada ao princípio da dignidade da pessoa humana, pois uma condição digna de vida somente poderá acontecer com condições mínimas de sobrevivência e o sistema político-econômico atual demonstra que a posse de terras é um fator essencial para a sobrevivência. Além disso, Bortoleto (2009, p.66) acrescenta a importância da reforma agrária para propiciar o direito à segurança alimentar, já que o cultivo familiar aponta para a possibilidade de diversos gêneros alimentícios diferentes.

Figura 7 - Doação de alimentos produzidos feita pelo MST



Fonte: Acampamentos e assentamentos do MST doam 35 toneladas de alimentos no Paraná - MST

No âmbito do direito agrário outro direito fundamental ligado ao tema é o direito ao meio ambiente. Conforme o art. 225 da Constituição Federal de 1988 “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”. Além disso, a Lei nº 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente) traz em seu inciso I do art.3º o conceito de 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”.

Nas palavras de Taísa Cintra Dosso:

Como visto, a realização da reforma agrária é uma necessidade para o Brasil. Em razão da sua importância e, tendo em vista os reflexos que gera, é necessário que seja concretizada de forma a resolver efetivamente o problema da má distribuição de terras no país, bem como as consequências sociais daí decorrentes.

Um dos aspectos de observância obrigatória nesse processo é a conservação dos recursos ambientais, de maneira a possibilitar ao trabalhador rural não apenas o acesso à terra, mas também sua exploração contínua e sustentável.

Ou seja, para que atenda o objetivo proposto, a reforma agrária deve ser realizada de forma ambientalmente sustentável. (DOSSO, 2008)

Juraci Perez Magalhães traz:

O desenvolvimento humano não é incompatível com a preservação do meio ambiente. Assim, um programa de reforma agrária pode ser perfeitamente implantado em qualquer região do País, desde que sejam evitados os impactos ambientais. Para que isso ocorra, é indispensável que se leve em consideração que o Brasil é um país continental, com diversidade de clima, de flora e de fauna. Além do mais, rico em recursos naturais. Em razão disso é temerário qualquer plano de reforma agrária, de âmbito nacional, que não observe essas peculiaridades regionais. (MAGALHÃES, 1999, p. 692)

Assim, deve-se haver equilíbrio e harmonia entre produtividade, sustento e preservação do meio ambiente. A produção sem visar o respeito ao meio ambiente, pode trazer não somente danos ambientais, mas também danos da ordem econômica, uma vez que desequilíbrios ambientais afetariam a produtividade dos anos seguintes, podendo causar pobreza e miséria. (SOUZA FILHO, 2003). Nos dizeres de Giselda Maria Fernandes Novaes Hironaka:

E assim sempre: homem e natureza, num trabalho integrado e harmonioso, ela por ele, mas ele também por ela. Neste último sentido, e retornando o cerne da questão, cuidará o homem de não agredir o meio tão dadivoso, mas, ao invés disso, o conservará e o preservará, repondo o que naturalmente não possa ser repostos, para que o solo não se exaure e para que os próximos possam, igualmente, no futuro, em conjunto com a natureza, retirar seu sustento e sua sobrevivência. (HIRONAKA, p.104)

O acesso às terras está ligado diretamente a vários direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988. Conforme visto o modo de produção capitalista demanda da propriedade privada, porém a injusta distribuição de terra deixa em desigualdade os indivíduos na luta pelos seus objetivos e na exigência dos seus direitos.

4.4 Princípio Da Vedação Ao Retrocesso Social

A evolução histórica e temporal do direito permitiu aos cidadãos o ganho de uma série de direitos e garantias fundamentais. Essas melhorias são fundamentais para garantir a diminuição de desigualdades, bem como o cumprimento de princípios importantes como o da dignidade da pessoa humana. Nos dizeres de Fileti:

Malgrado a Constituição Federal de 1988 – consagradora de um Estado social e democrático de direito no país - reconheça os direitos sociais como direitos fundamentais, sendo, portanto, intangíveis em face das denominadas cláusulas pétreas, vários desses direitos foram concretizados por meio de legislação infraconstitucional, situação que pode facilitar sua redução ou supressão mediante quórum parlamentar reduzido, levando, em alguns casos, se assim ocorrer, ao esvaziamento do comando constitucional a eles referentes. Por isso, é importante a pesquisa de meios técnico-jurídicos que obstem a supressão ou a redução desses direitos, que os preserve do alvedrio das maiorias políticas eventuais. (FILETI, 2009)

Ingo Sarlet (2009) conceitua o princípio da vedação ao retrocesso social como “toda e qualquer forma de proteção de direitos fundamentais em face de medidas do poder público, com destaque para o legislador e o administrador, que tenham por escopo a supressão ou mesmo restrição de direitos fundamentais (sejam eles sociais, ou não)”

O princípio da vedação ao retrocesso social, embora implícito na Constituição Federal de 1988, se encontra melhor desenvolvido no direito estrangeiro, em países como Portugal, Itália e Alemanha. Em julgamento histórico no dia 11/04/84, no Acórdão 39/84 Portugal fez o reconhecimento do princípio da vedação ao retrocesso social, declarando inconstitucional uma lei infraconstitucional que revogou parte da Lei nº 56/79 que instituiu Serviço Nacional de Saúde no país. No caso em questão, o direito de saúde foi entendido como um direito fundamental.

Já no ordenamento brasileiro, Fileti traz:

No Brasil, o desbravamento do princípio sob estudo é atribuído a José Afonso da Silva, para quem as normas constitucionais definidoras de direitos sociais seriam normas de eficácia limitada e ligadas ao princípio programático, que, inobstante tenham caráter vinculativo e imperativo, exigem a intervenção legislativa infraconstitucional para a sua concretização, vinculam os órgãos estatais e demandam uma proibição de retroceder na concretização desses direitos. Logo, o autor reconhece indiretamente a existência do princípio da proibição de retrocesso social. (FILETI, 2009)

O princípio da vedação ao retrocesso social foi reconhecido no STF pela primeira vez na ADI 2065-DF. Essa Ação Direta de Inconstitucionalidade tratava da extinção do Conselho Nacional de Seguridade Social, bem como dos conselhos Estaduais e Municipais de Previdência Social. Fileti traça sua definição:

Propõe-se que assim se exprima o princípio da proibição de retrocesso social: princípio que se encontra inserido implicitamente na Constituição brasileira de 1988, decorrendo do sistema jurídico-constitucional, com caráter retrospectivo, tendo como escopo a limitação da liberdade de conformação do legislador infraconstitucional, impedindo que este possa eliminar ou reduzir, total ou parcialmente, de forma arbitrária e sem acompanhamento de política substitutiva ou equivalente, o nível de

concretização alcançado por um determinado direito fundamental social. (FILETI, 2009)

No âmbito do tema do presente trabalho, questionamentos e problemas advindos da PEC 80 também passam pelo princípio da vedação ao retrocesso social. A concepção ultraliberal do “direito de propriedade absoluto” foi ultrapassada ainda no século passado. Aos poucos, o direito no mundo inteiro foi criando limitações a esse direito que tanto causou desigualdades sociais. No Brasil, a Constituição de 1988 é marcante e histórica ao trazer explícita a figura da função social da propriedade. A PEC 80 marca um retrocesso até mesmo ao período anterior da CF de 1988, uma vez que o próprio Estatuto da Terra (Lei nº 4504/64) já tratava da função social em seu art. 2º:

É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

§ 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) assegura a conservação dos recursos naturais;
- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam.

§ 2º É dever do Poder Público:

- a) promover e criar as condições de acesso do trabalhador rural à propriedade da terra economicamente útil, de preferência nas regiões onde habita, ou, quando as circunstâncias regionais, o aconselhem em zonas previamente ajustadas na forma do disposto na regulamentação desta Lei;
- b) zelar para que a propriedade da terra desempenhe sua função social, estimulando planos para seu racional utilização, promovendo a justa remuneração e o acesso do trabalhador aos benefícios do aumento da produtividade e ao bem-estar coletivo.

§ 3º A todo agricultor assiste o direito de permanecer na terra que cultive, dentro dos termos e limitações desta Lei, observadas sempre que for o caso, as normas dos contratos de trabalho.

§ 4º É assegurado às populações indígenas o direito à posse das terras que ocupam ou que lhes sejam atribuídas de acordo com a legislação especial que disciplina o regime tutelar a que estão sujeitas. (LEI 4.504 1964)

A PEC 80 não deixa explícito o desejo pela extinção da função da propriedade rural, mas torna quase impossível sua existência, uma vez que exclui a necessidade de que os requisitos sejam simultaneamente cumpridos, bem como dificulta os casos de desapropriação. Retrocede-se ao limitar a função da propriedade, bem como retrocede também ao impossibilitar a justa e igualitária distribuição de terras com o fim das desapropriações. Como já afirmado, o acesso às terras é essencial para que direitos fundamentais como da dignidade da pessoa humana sejam cumpridos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho apresenta algumas reflexões acerca dos impactos da PEC 80 na questão fundiária do Brasil. Nesse sentido, discorreu sobre conceitos históricos da propriedade e da sua função social.

Ao final desse trabalho, pode-se perceber que as considerações acerca do tema não foram esgotadas, uma vez que a PEC ainda tramita no Senado Federal e durante a tramitação novas considerações irão surgir. Porém, algumas importantes observações e conclusões sobre o tema puderam ser feitas.

A existência da função social da propriedade representou um ganho social e constitucional para as parcelas mais vulneráveis da população brasileira. Conforme demonstrado no trabalho, a questão fundiária teve várias fases no Brasil, porém na maioria delas o poder estava concentrado nas mãos de poucos. Durante essas mudanças de fases, utilizaram-se no país de “artifícios legais” para aumentar ainda mais a concentração fundiária, como exemplo na Lei de Terra em 1850. Isso explicita que não se deve cair na tese de que algo jamais seria aprovado pelos legisladores se pudesse causar danos para a população.

A democratização das terras ainda caminha lentamente no Brasil, uma vez que não depende apenas do arcabouço jurídico, mas também do Poder Público. Conforme demonstrado ao longo do trabalho, grupos políticos, jurídicos e movimentos sociais se posicionaram com veemência de maneira contrária à aprovação da PEC 80. A função social da propriedade é considerado eixo essencial dos direitos sociais, sendo inclusive considerado cláusula pétrea da Constituição, porém vem sendo questionada por grupos e indivíduos que entendem a propriedade privada como um direito absoluto.

Durante a tramitação da PEC, será de suma importância que indivíduos ligados aos grupos sociais que lutam por terra sejam ouvidos. Os anseios dos grupos vulneráveis, principalmente da população rural, dependem da consolidação da Reforma Agrária, que conseqüentemente está vinculada à função social da propriedade rural. Faz-se necessária a discussão acerca do tema, independentemente se o STF declarar a PEC inconstitucional. A PEC 80, proposta com o intuito de esvaziar o conceito de função social da propriedade, pode servir como meio para alimentar a discussão acerca da Reforma Agrária no país, trazendo consigo o atendimento aos anseios dos indivíduos e grupos sociais.

6. REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Ana Rita Vieira. **Da função social da posse e sua consequência frente à situação proprietária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002, p. 40.

BERCOVICI, Gilberto. Propriedade que descumpre função social não tem proteção constitucional. **Revista Consultor Jurídico**, 6 de dez. de 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-dez-06/estado-economia-propriedade-nao-cumpre-funcao-social-nao-protecao-constitucional>. Acesso em 1 ago. 2020

BIONDI, Pedro. **A PEC de Flávio Bolsonaro que altera função social da propriedade é inconstitucional?** Brasil de Fato. Disponível em <<https://www.brasildefato.com.br/2019/06/11/pec-de-flavio-bolsonaro-que-altera-funcao-social-da-propriedade-e-inconstitucional>>. Acesso em 17 de maio de 2021.

BRASIL, Presidente da República. **Lei nº 4.132 de 10 de setembro de 1962**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4132.htm>. Acesso em 07 nov. 2021.

BRASIL, Presidente da República. **Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm>. Acesso em 19. 2020

BRASIL, Presidente da República. **Lei nº 6.746 de 10 de dezembro de 1979**. Altera o disposto os arts. 49 e 50 da Lei nº 4.504 Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6746.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%206.746%2C%20DE%2010%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201979.&text=Altera%20o%20disposto%20nos%20arts,Art.>. Acesso em 08 nov. 2021.

BRASIL, Presidente da República. **Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm>. Acesso em 19 ago. 2020

BRASIL, Presidente da República. **Lei nº 8.629 de 25 de fevereiro de 1993**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8629.htm>. Acesso em 19 ago. 2020

BRASIL, Presidente da República. **Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em 07 nov 2021

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil de 25 de março de 1824**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em 07. nov. 2021

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1967)**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em 07. nov. 2021

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1934)**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em 07. nov 2021.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1937)**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em 07 nov. 2021.

BRASIL. Código Civil de 1916: **Lei n 3071, de 1 de janeiro de 1916**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm>. Acesso em 08 nov 2021.

BRASIL. Presidente da República **Lei No 6.746 de 10 de dezembro de 1979**. Brasília, DF, 10 de dezembro de 1979. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8629.htm>. Acesso em 19 ago. 2020

BRASIL. **Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm>. Acesso em 07 nov. 2021.

BRASÍLIA, DF: **Senado Federal**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 01. ago. 2020

BORGES, Antonino Moura. **Curso Completo de Direito Agrário**. Leme: EDIJUR, 2006. p. 279

BORTOLETO, Leandro Augusto. **O dever da Administração Pública de efetivar a reforma agrária**. Dissertação de Mestrado. Franca: UNESP, 2009. p. 66.

CASTILHO, Marcela Cristina de. **Direito de Propriedade e Função Social**. Disponível em <<https://mcristina.jusbrasil.com.br/artigos/146506494/direito-de-propriedade-e-a-funcao-social>> Acesso em 17 de maio de 2021

CAU/BR. **IBDU afirma que PEC 80/2019 é ameaça para função social da propriedade**. Site CAU/BR. Disponível em <<https://www.caubr.gov.br/ibdu-afirmar-que-pec-80-2019-e-ameaca-para-a-funcao-social-da-propriedade/>>. Acesso em 17 de maio de 2021.

CIELO, Patrícia Fortes Lopes Donzele. O princípio da função social do imóvel rural. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3789, 15 nov. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/25824>. Acesso em: 1 ago. 2020.

CONJUR. Atuação do governo na reforma agrária é questionada no STF. **Revista Consultor Jurídico**, 11 de dezembro de 2020. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2020-dez-11/atuacao-governo-conducao-reforma-agraria-questionada-stf>>. Acesso em 17 de maio de 2021.

CONTINENTINO, Marcelo Casseb. Proibição do retrocesso social está na pauta do Supremo Tribunal Federal. **Revista Consultor Jurídico**, 11 de abril de 2015. Disponível em: <ConJur - Proibição do retrocesso social está na pauta do STF>. Acesso em 17 de mai 2021

COSTA, Cássia Celina Paulo Moreira da. **A constitucionalização do direito de propriedade privada**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003.

COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga** – estudos sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e Roma. 2. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. P. 78

CRUZ, Andre Gonzalez. **Política agrícola e fundiária e reforma agrária**. JusBrasil, 2014. Disponível em: <<https://carollinasalle.jusbrasil.com.br/artigos/155438652/politica-agricola-e-fundiaria-e-reforma-agraria>>. Acesso em 24 de novembro de 2019

DALL'ALBA, Felipe. **Os três pilares do Código Civil de 1916**: a família, a propriedade e o contrato. Páginas de direito. 2004. Disponível em: <https://www.paginasdedireito.com.br/index.php/artigos/109-artigos-set-2004/5147-os-tres-pilaresdo-codigo-civil-de-1916-a-familia-a-propriedade-e-o-contrato>. Acesso em 01 ago. 2020

DI ANGELLIS, Gilbert. Propriedade é um direito absoluto? **Revista Jus Navigandi**, 2004. Disponível em: <https://gilbert92.jusbrasil.com.br/artigos/139529938/propriedade-e-um-direito-absoluto#:~:text=O%20direito%20de%20propriedade%20n%C3%A3o,da%20usucapi%C3%A3o%20ou%20do%20art>. Acesso em: 1 ago. 2020

DOSSO, Taísa Cintra. **Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável**: aspectos obrigacionais e instrumentos legais de proteção. Dissertação de Mestrado, Franca, 2008. p. 27.

ERICEIRA, Cássio Marcelo Arruda. A importância da reforma agrária Conteudo Juridico, Brasília-DF: 19 ago 2020. Disponível em: <<https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/39986/a-importancia-da-reforma-agraria>> Acesso em: 19 ago 2020.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Liberdades Públicas**: Parte Geral. Saraiva, 1978.

FERREIRA, Simone Nunes. **Direito de propriedade**: nas Constituições brasileiras e do MERCOSUL. Revista Jurídica, Brasília, v. 8, n. 83, p.180-192, fev./mar., 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/revistajuridica/index.htm Acesso em 16 de fev. 2011

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin. **A propriedade no Direito Ambiental**. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008

FILETI, Narbal Antônio Mendonça. O princípio da proibição de retrocesso social. Breves considerações. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 14, n. 2059, 19 fev. 2009. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/12359>. Acesso em: 17 maio 2021

FRIAS, Monica Lúcia do Nascimento. **A desapropriação para a reforma agrária e a função da propriedade**: Pontos de intersecção. Editora JC, 14 de ago.2018. Disponível em <<https://www.editorajc.com.br/desapropriacao-para-reforma-agraria-e-funcao-social-da-propriedade-pontos-de-intersecao/>>. Acesso em 19. Ago 2020.

FURTADO, Renata. **A conciliação na desapropriação**. Revista Consulex, Brasília, ano V, n. 107, p. 36-39, jun. 2001.

GASSEN, Valcir. A natureza histórica do direito de propriedade. In: WOLKMER, Antônio Carlos. (Org.). Fundamentos de história do direito. 7.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2012. p. 169-194.

HEIM, Bruno Barbosa; SILVEIRA, Jamile Silva. A institucionalização da política de reforma agrária no estatuto da terra: uma proposta à frente de seu tempo? **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3589, 29 abr. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/24312>. Acesso em: 19 ago. 2020.

HIRONAKA, Giselda Maria Fernandes Novaes. Atividade agrária e proteção Ambiental: simbiose possível. São Paulo: Cultural Paulista, 1997.

IBDU, CFOAB, CEDU-CFOAB, CDU-OAB/SP, IAB. **Nota técnica conjunta PEC 80/2019**. Disponível em <<https://ibdu.org.br/api/2019/07/12/nota-tecnica-conjunta-pec80-2019/>>. Acesso em 17 de maio de 2021

IBDU. **Nota Técnica sobre a PEC 80/2019** - Retrocesso na Política Urbana Brasileira. Disponível em <<https://ibdu.org.br/api/wp-content/uploads/2019/06/Nota-T%C3%A9cnica-IBDU-PEC-80.pdf>>. Acesso em 17 de maio de 2021

LIBERATO, Ana Paula Gularte. Reforma Agrária: direito humano fundamental. 1 ed. 2 tir. Curitiba: Juruá, 2004. p. 83.

MAGALHÃES, Juraci Perez. Reforma Agrária e Proteção Ambiental. In: LARANJEIRA, Raymundo (Coord.). Direito Agrário Brasileiro. São Paulo: Ltr, 1999, p. 692.

MELO, José Mário Delaiti de. A função social da propriedade. Ambito Jurídico, 01 de jan. De 2013. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-civil/a-funcao-social-da-propriedade/>. Acesso em 01 ago. 2020.

MORAES, Alexandre de. **“Direito Constitucional”**. 19ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MOTA, MAURÍCIO. **A Função social da posse**. Empório do Direito. Disponível em <<https://emporiododireito.com.br/leitura/a-funcao-social-da-posse-por-mauricio-mota>>. Acesso em 17 de maio de 2021

MADRID. **Universidad Complutense**, 1973, traduzido do espanhol por Marcus Cláudio Acqua Viva. APUD.

NETO, Joaquim Antonio de Amorim; OLIVEIRA, Alane Spindola de. O direito à propriedade versus a desapropriação de imóvel rural para fins de reforma agrária. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 22, n. 5218, 14 out. 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/60137>. Acesso em: 19 ago. 2020.

NETO, Antônio José de Mattos. **A questão agrária no Brasil**: aspecto sócio-jurídico. Projeto História, São Paulo, n.33 p.91-118, dez 2006. Disponível em >http://www4.pucsp.br/projetohistoria/downloads/volume33/artigo_04.pdf>. Acesso em 28 out 2021.

PEREIRA, Aline Ribeiro. **Saiba mais sobre a dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial**. Blog da Aurum. Disponível em: <Mínimo Existencial: veja como é aplicado no direito brasileiro (aurum.com.br)>. Acesso em 17 de maio de 2021.

PINTO, Luiz Fernando de Andrade. Direito de Propriedade. **Série Aperfeiçoamento de Magistrados**. Disponível em; https://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/16/direitosreais_75.pdf. Acesso em 1 ago. 2020.

PORTELLA, Simone de Sá. **Considerações sobre o conceito de mínimo existencial**. Âmbito Jurídico. Disponível em <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/consideracoes-sobre-o-conceito-de-minimo-existencial/>>. Acesso em 17 de maio de 2021

REIS, Cristiane de Souza. **A função social da propriedade rural e o acesso à terra como respeito à dignidade da pessoa humana**. Âmbito Jurídico. Disponível em <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/a-funcao-social-da-propriedade-rural-e-o-acesso-a-terra-como-respeito-a-dignidade-da-pessoa-humana/>>. Acesso em 17 de maio de 2021.

RICARTE, Renê; CARVALHO, Ana Beatriz de Melo; ALMONDES, Ícaro Sol; SANTOS, Lorena Veloso dos; PIAULINO, Lucas Borges de Carvalho; ALVARENGA, Paula Maria Leal. **A evolução do direito de propriedade ao longo das Constituições brasileiras, com ênfase na ideia de função social da propriedade**. Disponível em <<https://jus.com.br/artigos/32656/a-evolucao-do-direito-de-propriedade-ao-longo-das-constituicoes-brasileiras-com-enfase-na-ideia-de-funcao-social-da-propriedade>>. Acesso em 17 de maio de 2021

ROCHA, Jennifer Santos da. Reforma Agrária: **A desapropriação de imóveis rurais por interesse social**. Âmbito Jurídico, 18 de jul de 2019. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/reforma-agraria-a-desapropriacao-de-imoveis-rurais-por-interesse-social-2/>> Acesso em 19 ago. 2020.

SANTANA, Raquel Santos de. **A dignidade da pessoa humana como princípio absoluto**. DireitoNet. Disponível em <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/5787/A-dignidade-da-pessoa-humana-como-principio-absoluto>>. Acesso em 17 de maio de 2021

SARLET, Ingo Wolfgang. A assim designada proibição de retrocesso social e a construção de um direito constitucional comum latinoamericano. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC**. Belo Horizonte, ano 3, n. 11, jul./set. 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang. O Tribunal Constitucional Federal da Alemanha e o direito ao ensino superior. **Revista Consultor Jurídico**. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2018-jan-05/direitos-fundamentais-tribunal-constitucional-alemanha-direito-ensino-superior>>. Acesso em 17 de maio de 2021

SARMENTO, Daniel. **A ponderação de Interesses na Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2000, p. 57/59.

SENADO FEDERAL. **Solução dos problemas fundiários pode gerar impulso econômico e ordenamento social no campo**. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/04/solucao-dos-problemas-fundiarios-pode-gerar-impulso-economico-e-ordenamento-social-no-campo>>. Acesso em 07 nov 2021

SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 80, de 2019**. Disponível em <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136894>>. Acesso em 08 nov. 2021

SILVA, De Plácido e. Vocabulário Jurídico. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. São Paulo, Ed. Saraiva, 1978.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **A função social da terra**. Porto Alegre: Fabris, 2003, p. 81-86.

TORRES, Ricardo Lobo. **O direito ao mínimo existencial**. Rio de Janeiro; Renovar, 2009.

UNISINOS, Instituto Humanista. **Em nota, entidades e organizações denunciam inconstitucionalidade da PEC 80/2019 e da MP 910/2019**. Site MST. Disponível em <<https://mst.org.br/2020/03/10/em-nota-entidades-e-organizacoes-denunciam-inconstitucionalidade-da-pec-80-2019-e-da-mp-910-2019/>>. Acesso em 17 de maio de 2021.

VIVANCO, Carlos Antonio. **Teoria de Derecho Agrário. La Plata**: Ediciones Jurídicas, 1967. p. 201 e segs. apud OLIVEIRA, Umberto Machado de. **Princípios de Direito Agrário na Constituição Vigente**. 1 ed (2004). 2 reimp. Curitiba: Juruá, 2008. p. 156.

XAVIER, Bruno Di Fini. **O direito de propriedade nas constituições brasileiras**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 13 maio 2021. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/41667/o-direito-de-propriedade-nas-constituicoes-brasileiras>. Acesso em: 13 maio 2021.