

A FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA E O ENFRENTAMENTO DA QUESTÃO AGRÁRIA

THE SOCIAL FUNCTION OF LAND AND FACING THE AGRICULTURAL ISSUE

Elenice Silverio de Souza¹

Emiliano Lobo de Godoi²

RESUMO: O presente trabalho aborda a atuação do Estado quanto à efetivação da função social da terra, no contexto da questão agrária brasileira. Para tanto discute a intensa concentração fundiária, os conflitos no campo e a construção teórica da função social. Analisando a atuação estatal, busca compreender as dificuldades na interpretação e aplicação da função social da propriedade rural, bem como as perspectivas de alteração normativa relativas ao tema. O principal objetivo é investigar a postura do Estado diante da realidade agrária atual e da previsão constitucional acerca da função social, que impõe um encargo sobre o direito de propriedade e propõe um discurso de democratização do campo. A metodologia desenvolvida utiliza a técnica de pesquisa bibliográfica, em uma abordagem qualitativa, bem como a pesquisa documental para coleta e análise de dados empíricos, que possibilitem a compreensão do contexto abordado. Como resultado das discussões, a pesquisa constata a baixa efetividade da função social da propriedade rural, resultante da interpretação conservadora e destoante do caráter progressista presente na Constituição Federal. Evidencia também que a pauta socioambiental não é uma prioridade no processo legislativo federal, resultando em retrocessos normativos acerca da função social da propriedade. Ao final conclui que a atuação estatal brasileira despreza o instituto da função social e impede o atingimento de resultados positivos no enfrentamento da questão agrária, contrariando os postulados da reforma agrária e da realização da justiça social no campo.

Palavras-chave: Questão agrária; Atuação estatal; Função social; Efetividade.

ABSTRACT: The present work deals with the performance of the State regarding the realization of the social function of the land, in the context of the Brazilian agrarian issue. To this end, it discusses the intense land concentration, conflicts in the countryside and the theoretical construction of the social function. Analyzing state action, it seeks to understand the difficulties in the interpretation and application of the social function of rural property, as well as the prospects for normative changes related to the theme. The main objective is to

¹ Mestranda em Direito no Programa de Pós-graduação em Direito Agrário na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás (PPGDA – UFG); Especialista em Direito Público pela Universidade Candido Mendes; Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Servidora Pública Estadual. E-mail: ele_silverio06@hotmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0838-5473>.

² Mestre e Doutor em Agronomia pela Universidade Federal de Goiás (UFG); Pós-doutorado em Licenciamento Ambiental pelo Instituto Superior Técnico de Lisboa; Professor do Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás (PPGDA/UFG); E-mail: emiliano@ufg.br; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5728-9683>.

investigate the State's attitude towards the current agrarian reality and the constitutional prediction about the social function, which imposes a burden on the right to property and proposes a discourse of democratization in the countryside. The methodology developed uses the technique of bibliographic research, in a qualitative approach, as well as documentary research for the collection and analysis of empirical data, which enable the understanding of the context addressed. As a result of the discussions, the research finds the low effectiveness of the social function of the rural property, resulting from the conservative and different interpretation of the progressive character present in the Federal Constitution. It also shows that the socio-environmental agenda is not a priority in the federal legislative process, resulting in normative setbacks regarding the social function of property. In the end, he concludes that the Brazilian state's performance despises the institute of the social function and prevents the achievement of positive results in facing the agrarian issue, contradicting the postulates of agrarian reform and the realization of social justice in the countryside.

Key-words: Agrarian questio; State action; Social function; Effectiveness.

Sumário: 1. Introdução; 2. O campo brasileiro: pluralidade de demandas, conflitos e injustiça social; 3. A função social da propriedade rural no ordenamento jurídico brasileiro; 4. Dificuldades na efetivação da função social da propriedade; 5. A atividade legislativa como mecanismo de retrocesso; 6. Considerações finais; 7. Referências.

1. INTRODUÇÃO

Ao longo de sua história, o Brasil apresenta um quadro de injustiças no campo, marcado sobretudo pela concentração fundiária e pelos conflitos. Desde o período colonial, as opções políticas foram reiteradamente dedicadas a excluir a maior parte da população da terra: ora expulsando quem legitimamente a ocupava, ora criando mecanismos que impedissem o acesso (SOUZA FILHO, 2003, p. 51).

O transcorrer do tempo revela que este quadro não foi alterado e que a realidade continua marcada pela concentração fundiária e pela dificuldade de acesso daqueles que não podem pagar pela terra. Além disso, atualmente, o campo é um ponto de convergência de diversos interesses, ampliando assim a diversidade de conflitos. A utilização dos recursos naturais, a preservação ambiental, os usos da terra como fonte produtiva ou base territorial são as principais demandas que recaem sobre o campo.

De início, o desenvolvimento capitalista, como processo social, resultou na expropriação das pessoas de suas terras (SEVÁ e LEMES, 2018, p. 184). Desta forma, gerou uma pressão sobre o campo e produziu uma massa de trabalhadores rurais que lutam para ter

acesso à terra e ver concretizada a justiça social. Do mesmo modo, a prática da grilagem também contribui para a intensificação do processo de concentração fundiária e dificulta o acesso dos sujeitos sociais que sobrevivem do cultivo do solo (BINKOWSKI, 2018, p. 28).

A exploração agropecuária, que constitui uma das principais atividades econômicas desenvolvidas no país, disputa espaço com povos e comunidades tradicionais³ e com os demais habitantes do campo. A expansão desta atividade sob a forma do agronegócio tem potencializado a desterritorialização desses povos, expulsando-os das áreas cobiçadas e reduzindo intensamente os espaços que ocupam (BINKOWSKI, 2018, p. 40).

A demanda por recursos naturais também é fator gerador de tensões no campo. Isso ocorre porque “a vida do ser humano enquanto realidade físico-química e social demanda a satisfação de necessidades e para satisfazê-las é preciso agir sobre a natureza” (SOUZA FILHO, SANTOS e ROSSITO, 2019, p. 14). Desse modo, a natureza representa um pressuposto para a geração de riquezas e neste processo existe uma tensão entre sua conservação e sua exploração econômica. (SOUZA FILHO, SANTOS e ROSSITO, 2019, p. 5). Esta dualidade se insere no contexto rural de forma paralela às outras demandas, ampliando a complexidade dessa discussão.

A questão agrária também é marcada pela adoção de uma política fundiária que privilegia o agronegócio, associando o capital ao latifúndio, para atender às necessidades de um ajustamento externo e de geração de saldo comercial (DELGADO, 2005, p. 13). Esta dinâmica econômica, patrocinada por políticas de estado, se contrapõe ao movimento da reforma agrária e exclui o campesinato da terra.

Por outro lado, com a instituição de uma nova ordem constitucional em 1988, diversos avanços foram alcançados, dentre eles a função social da propriedade rural, prevista no artigo 186, como um encargo que recai sobre o direito de propriedade e que autoriza a desapropriação para fins de reforma agrária, em caso de descumprimento (BRASIL, 1988). Todavia, as disparidades entre o campo jurídico institucional e a política macroeconômica

³ Ao mencionar a expressão povos e comunidades tradicionais o presente trabalho adota o conceito previsto no artigo 3, inciso I do decreto 6.040 de 7 de fevereiro de 2007, segundo o qual povos e comunidades tradicionais são 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 (BRASIL, 2007).

levada a cabo pelo Estado brasileiro comprometem a efetivação dos avanços conquistados (DELGADO, 2005, p. 17).

Ademais, a resistência da sociedade brasileira e das estruturas de Estado em admitir a relativização do direito de propriedade, também contribui para que esse quadro de acentuada desigualdade no campo permaneça inalterado. A este respeito, Souza Filho (2003, p. 13) argumenta que “a ideologia da propriedade privada, individualista e absoluta, mesmo contra o texto da lei, ainda impera no seio do Estado, ou no seio da elite dominante que dita a interpretação que lhe favorece”. Assim é que, embora se tenha avançado no campo normativo, a questão agrária e a função social continuam sendo disputadas sob as perspectivas econômica, jurídica e política.

Neste contexto, a atividade estatal é determinante na disputa sobre o texto constitucional e a questão agrária. Partindo dessa premissa, justifica-se o presente estudo pela necessidade de compreender o posicionamento do Estado diante da realidade agrária no país e da previsão da função social no texto constitucional de 1988, que propõe um discurso de democratização do campo.

A metodologia desenvolvida utiliza a técnica de pesquisa bibliográfica, em uma abordagem qualitativa, que permite a análise de obras especializadas e artigos científicos para a compreensão do estágio atual da questão agrária no Brasil. O levantamento do material utilizado procede da consultas a revistas jurídicas especializadas na temática agrária e constitucional. Utiliza-se ainda da técnica de pesquisa documental para coletar e analisar dados empíricos, tais como decisões judiciais e conteúdos produzidos por instituições com expertise na elaboração de estatísticas e notas técnicas sobre o campo e a legislação agrária.

O referencial teórico adotado se ampara na conceituação construída por Souza Filho (2003, p. 116) que considera que o instituto da função social da propriedade constitui um verdadeiro encargo inerente à terra e aos seus usos. O estudo também se fundamenta na teoria da força normativa da constituição, cujo trabalho inaugural de Hesse (2009 p. 132) evidencia o caráter de norma jurídica da Constituição Federal e a caracteriza como uma das forças de cuja atuação resulta a realidade do Estado.

2. O CAMPO BRASILEIRO: PLURALIDADE DE DEMANDAS, CONFLITOS E

INJUSTIÇA SOCIAL

A relação do homem com a natureza é caracterizada pela dependência daquele em relação aos recursos naturais necessários para sua sobrevivência. Neste vínculo de sujeição, a terra assumiu um lugar central, tendo em vista a sua singularidade como fonte desses recursos. Desde o alimento, recurso primário para a subsistência humana, até o uso como base territorial, a terra é um elemento fundamental para a existência da humanidade (SOUZA FILHO, 2010, p. 181).

Diante desta relação intrínseca entre homem e natureza, tendo a terra como elemento central, diversas formas de uso são implementadas sobre ela. Essa pluralidade de funções gera reflexos nas searas social, ambiental e econômica, colocando a terra como foco de debates, de conflitos e, paradoxalmente, como elemento primordial na resolução de diversos problemas atuais, a exemplo da segurança alimentar (SAUER, 2016, p. 73).

No que tange ao aspecto social, destacam-se duas questões: a primeira delas se relaciona com os povos e comunidades tradicionais, praticantes de uma relação intensa com a terra que ultrapassa a noção de uso para reconhecê-la como lugar sagrado e admitir os elementos da natureza como seus congêneres (KRENAK, 2019, p. 48). No caso dos povos indígenas, a Constituição Federal, em seu artigo 231, reconheceu seus direitos originários às terras que tradicionalmente ocupam, admitindo a legitimidade do vínculo que os une aos seus territórios (BRASIL, 1988).

Simultaneamente, a concentração fundiária que caracteriza distribuição de terras no Brasil, também é um fator relevante no campo. Estatísticas oficiais atestam que 1% dos estabelecimentos rurais do país ocupam 47,60% das terras rurais nacionais, enquanto aproximadamente 50% dos estabelecimentos ocupam apenas 2,27% desta área (IBGE, 2019).

Estes dados evidenciam a intensa concentração de terras nas mãos de um número reduzido de proprietários e, nas palavras de SAUER (2012, p. 506):

[...] possuem ainda uma dimensão importante, ou seja, a histórica demanda por terras no Brasil por parte daqueles segmentos que, mesmo centrando no meio rural suas expectativas de vida, produção, consumo e conquista da cidadania, sempre estiveram excluídos do acesso às mesmas, acesso que favoreceria uma distribuição mais equânime dos imóveis rurais, aliados aos processos de justiça social e

democratização fundiária.

Este cenário de desigualdade potencializa a mobilização social de diversos grupos que buscam o acesso à terra e a efetivação da justiça social no campo. Neste contexto, trabalhadores rurais, povos e comunidades tradicionais se opõem ao latifúndio buscando a manutenção de seus espaços (SAUER, 2016, p. 90).

Na perspectiva econômica, destaca-se o uso da terra voltado para a produção agroindustrial, uma vez que a terra foi transformada pela modernidade capitalista em instrumento gerador de riqueza (SOUZA FILHO, 2010, p. 182). Tal fato resulta, atualmente, no exercício da agricultura como atividade predominantemente econômica, com foco na produtividade e na extração de gêneros comercializáveis em grandes mercados internacionais.

Sobre a questão da produtividade, Souza Filho (2003, p. 121) leciona que:

É demasiado egoísmo imaginar que a produtividade como conceito constitucional queira dizer lucro individual e imediato. Ao contrário, produtividade quer dizer capacidade de produção reiterada, o que significa pelo menos, a conservação do solo e a proteção da natureza, isto é, o respeito ao que a Constituição chamou de meio ambiente ecologicamente equilibrado garantindo-o para as presentes e futuras gerações (artigo 225).

Neste sentido, mesmo quando analisado sob a perspectiva econômica, o manejo da terra deve considerar, paralelamente, a perspectiva ambiental. Portanto, o uso da terra não pode torná-la estéril ou esgotar a possibilidade de renovação da vida, ficando condicionado à manutenção da biodiversidade (SOUZA FILHO, 2003, p. 125). Neste contexto, a Constituição Federal contempla, em capítulo específico⁴, o dever de preservação da natureza e dispõe acerca da solidariedade intergeracional, no propósito de garantir que gerações futuras também tenham acesso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (BRASIL, 1988).

Todas as perspectivas acima apontadas conduzem ao grave problema dos conflitos

⁴ O CAPÍTULO VI da Constituição Federal, intitulado “DO MEIO AMBIENTE” dispõe, em linhas gerais, sobre a preservação ambiental, princípios constitucionais ambientais e objetivos a serem implementados, dentre outras disposições relacionadas à natureza.

no campo, onde são colocados em posições antagônicas os interesses agrícolas, as necessidades dos sujeitos e da própria natureza em situação de degradação. Neste sentido Sauer e Leite (2012, p. 506) apontam que:

[...] a expansão agrícola em direção aos Cerrados e à Amazônia tem gerado protestos de organizações ambientalistas e comunidades nativas, visto que parte da área ocupada pela soja tem sido angariada às custas do desmatamento e/ou deslocamento forçado de agricultores familiares ou aldeias indígenas.

Essa expansão da fronteira agrícola é fortemente impulsionada pelo crescimento do agronegócio, que constitui uma das principais fontes de superávit na balança comercial. Em que pese este resultado econômico positivo, o crescimento pautado em um modelo agroexportador incentiva a reprimarização da economia, tornando o país dependente da exportação de *commodities* (SAUER, 2016, p. 89).

Ao se consolidar como o principal modelo de produção agrícola, o sistema de monoculturas, amplamente difundido pelo país e voltado para a produção de gêneros destinados à exportação, intensifica os conflitos por terras, na medida em que contribui para degradação ambiental e coage as populações do campo, colocando a demanda social e a ambiental em segundo plano. Em resposta a este cenário, Sauer e Leite (2012, p. 522) advertem que, embora vista por alguns como

[...] uma oportunidade de negócios, a terra não pode ser reduzida a um ativo e um meio de produção. Além disso, a demanda mundial por terras está em confronto direto com a demanda histórica por reforma agrária, tanto no sentido de disputar um bem finito quanto provocando a alta do preço e o encarecimento das políticas públicas de acesso à terra. Além disso, os investimentos crescentes em ativos fundiários ameaçam a segurança e a soberania alimentar, pois os mesmos concentram ainda mais a produção agropecuária em poucas commodities, favorecendo os monopólios na produção de alimentos e agroenergias.

Portanto, a terra não representa apenas um meio produtivo, voltado à satisfação do mercado externo. Mais que isso, a terra é fonte e lugar de vida, onde se constrói identidades e se manifesta territorialidades. A manutenção de um sistema de predomínio da produção agrícola sobre os direitos da coletividade constitui-se em fonte de injustiças no campo, uma vez que exclui do acesso à terra, justamente as populações que historicamente sempre

tiveram na terra o sentido maior da vida.

3. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

O direito de propriedade está previsto no artigo 5º, inciso XXII, da Constituição Federal e se destaca no rol dos direitos e garantias fundamentais (BRASIL, 1988). A proteção constitucional evidencia a relevância que a propriedade possui no ordenamento jurídico brasileiro, confirmando o prestígio que lhe foi conferido ao longo da história recente da humanidade (SOUZA FILHO, 2003, p. 17).

Ao mesmo tempo em que se garantiu o direito de propriedade, a Constituição atribuiu-lhe o encargo da função social previsto no artigo 5º, inciso XXIII (BRASIL, 1988). Neste sentido, condicionou o exercício do direito de propriedade ao bem-estar da coletividade, permitindo ao proprietário o exercício do seu direito, desde que em consonância com o bem da comunidade.

Ressalte-se que a função social da propriedade rural está presente no ordenamento jurídico pátrio desde a década de sessenta, com previsão no Estatuto da Terra — Lei nº 4.504/1964. Todavia, foi por meio da Constituição Federal de 1988, instituída em um período político de redemocratização, que se modificou o regime da propriedade fundiária, atribuindo-lhe verdadeiramente um encargo social (DELGADO, 2005, p. 9).

Prescrita genericamente no rol dos direitos e garantias fundamentais, a função social da propriedade figura de forma específica em diversos pontos do texto constitucional. Deste modo, está presente no rol dos princípios gerais da ordem econômica (artigo 170, inciso III); no capítulo que trata da política urbana, incidindo sobre a propriedade urbana (artigo 182, §2º); e também no capítulo que regulamenta a política agrícola e fundiária e a reforma agrária (artigos 184 e 186), incidindo sobre a propriedade rural (BRASIL, 1988).

Especificamente no que tange à propriedade rural, a Constituição prevê requisitos específicos a serem atendidos para que seja cumprida a função social. Tais requisitos encontram-se elencados no artigo 186 da Constituição, a seguir transcrito:

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 (BRASIL, 1988).

A inobservância desses requisitos autoriza a deflagração do procedimento de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, nos termos previstos no artigo 184 da Constituição. Desta forma, a função social da propriedade rural, funciona como um instrumento ensejador da reforma agrária, quando não for devidamente observada pelos proprietários de terras rurais.

Ao discorrer sobre a função social, Souza Filho (2003) resgata a concepção clássica do instituto, que estabelece limites para o exercício do direito de propriedade em si. Todavia, insere um relevante aspecto que confere ênfase à terra em detrimento do aspecto abstrato, consubstanciado no direito de propriedade. Nesta perspectiva, concebe a função social como um verdadeiro *múnus* inerente à terra e aos seus usos, nos termos a seguir transcritos:

Na realidade quem cumpre a função social não é a propriedade, que é um conceito, uma abstração, mas a terra, mesmo quando não alterada antropicamente, e a ação humana ao intervir na terra, independentemente do título de propriedade que o Direito ou o Estado lhe outorgue (SOUZA FILHO, 2003, p. 116).

Assim, a terra se apresenta como a destinatária da função social, uma vez que sobre ela recai, simultaneamente, o direito de propriedade e o mencionado encargo. A essência da função social da terra conduz a um ideal de uso em favor da vida humana integrada à biodiversidade. Portanto, prevalece o uso condicionado, que determina a sobreposição da vida em todas as suas formas, sobre qualquer direito individual que incida sobre a terra (SOUZA FILHO, 2003, p. 117).

É importante mencionar que a função social não tem como objetivo afastar a propriedade privada⁵ e que tampouco se trata de instituto saneador de todos os problemas do

⁵ A este respeito Eros Roberto Grau ensina que “embora isso passe despercebido da generalidade dos que cogitam da função social da propriedade, é seu pressuposto necessário a propriedade privada.” (GRAU, 1991, p. 244)

campo, mesmo porque as mudanças neste cenário não serão realizadas exclusivamente pela via jurídica. Todavia, não se pode desprezar a importância da legitimação constitucional para as reivindicações dos movimentos sociais, que encontram na função social o fundamento jurídico constitucional em favor da luta pela reforma agrária e pela justiça social (MELO, 2007, p. 55).

4. DIFICULDADES NA EFETIVAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

A constatação de que o campo brasileiro é um ambiente de conflitos e de injustiça socioambiental fomenta a necessidade de compreensão e de modificação deste contexto. Neste sentido, discute-se a atuação estatal voltada para a solução desses problemas, tendo em vista as atribuições do Estado concernentes à preservação ambiental e à realização da reforma agrária.

A função social da propriedade rural, como demonstrado acima, é um dos instrumentos previstos no ordenamento jurídico brasileiro que contempla as demandas socioambientais presentes no campo. Vinculada ao encargo da função social, “a propriedade além de satisfazer os interesses do proprietário, daquele que possuísse sua titularidade, deveria atender também às necessidades da coletividade” (REZENDE E FREITAS, 2020, p. 262).

Ocorre que, apesar da previsão constitucional da função social e da possibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária, o que se verifica é uma realidade praticamente inalterada, mesmo após 33 anos da promulgação da Constituição Federal. Contrariando a legítima expectativa criada pelo texto constitucional, os números relativos aos conflitos no campo continuaram a crescer, sendo que no ano de 2019, o número de conflitos registrados pela Comissão Pastoral da Terra, foi o maior dos últimos dez anos (CPT, 2020, p. 20).

Esse contexto fático gera questionamentos acerca do fatores que impedem a modificação da estrutura fundiária no país, a despeito dos avanços constitucionais. De fato, as alterações normativas não foram e não são suficientes para modificar a realidade social. A este respeito, Delgado (2005, p. 9) leciona que a instituição de um novo ordenamento constitucional em 1988, mudou o estatuto da propriedade fundiária, que a partir de então estaria sujeito à respectiva função social. Todavia, as alterações normativas também

dependiam do jogo político que seria estabelecido daquele momento em diante. Assevera ainda que:

Com o fim do regime militar e a crise da “modernização conservadora” da agricultura, o debate da Reforma Agrária é retomado no Primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), apresentado com a chegada da Nova República, em 1985. Mas à mudança do ciclo político (fim do Regime Militar e Constituição de 1988) é contraposto um ciclo econômico neoliberal – privatista e desregulamentador dos anos 1990. Por diversas vias, este ciclo obsta o papel que o Estado precisaria exercer para cumprir os direitos sociais agrários inscritos na Constituição, que prescreve a função social da propriedade fundiária (DELGADO, 2005, p. 1).

A necessidade de ajustamento a uma ordem econômica globalizada e as escolhas políticas realizadas nesse contexto, incorporaram a agricultura como mecanismo de solução para questões relacionadas à balança comercial e ao ajustamento econômico externo, sujeitando a questão agrária à política macroeconômica (DELGADO, 2005, p. 10). Desse modo, a política agrícola adotada pelo Estado brasileiro, priorizou o agronegócio, manteve a estrutura fundiária e estabeleceu um arranjo contrário ao movimento da reforma agrária.

Esta conjuntura revela a subordinação da questão agrária a um sistema no qual as questões internas, as demandas da sociedade brasileira e a ordem constitucional vigente foram preteridas em benefício da construção de um modelo econômico voltado para o mercado externo. Assim, a estratégia do agronegócio tornou-se a matriz da moderna questão agrária no Brasil, representando um obstáculo ao progresso das demais forças produtivas, a exemplo da agricultura familiar e dos assentamento de reforma agrária (DELGADO, 2005, p. 17).

Como resultado, a situação fundiária atual é marcada por problemas que se repetem ao longo da história. De tal sorte que a desigualdade se mantém constante, embora o ordenamento jurídico apresente mecanismos para solucionar este problema. Por outro lado, a atuação inócua do poder público, em relação à política fundiária, potencializa a reprodução dessa desigualdade.

Um outro aspecto a ser mencionado é a interpretação constitucional da função social da propriedade rural, realizada, notadamente, na atividade jurisdicional. Uma vez provocado, cabe ao Poder Judiciário a desapropriação de propriedades rurais onde for verificado o descumprimento da função social.

Embora o INCRA — Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária — seja competente para elaboração de laudo técnico que declare o descumprimento da função social da propriedade rural, o mérito dessa discussão pode ser objeto de deliberação judicial. Em muitos casos, o proprietário do imóvel rural busca anular o procedimento administrativo que declarou o descumprimento da função social da propriedade e assim impedir a desapropriação.

Ao analisar a atuação jurisdicional sobre as questões agrárias, o que se verifica é que, apesar da previsão do encargo da função social incidente sobre a propriedade, esta ideia ainda está distante das decisões judiciais (SOUZA FILHO, 2003, p. 86). Isso ocorre, sobretudo, porque o Judiciário, “por ser o menos democrático e o mais formalista dos poderes é onde a propriedade da terra tem mais garantias” (SOUZA FILHO, 2020, p. 124).

Assim, ao interpretar a função social da propriedade rural, o Poder Judiciário privilegia o direito de propriedade em detrimento do seu referido encargo e, por consequência, restringe a efetividade do texto constitucional. Neste sentido Alfonsin (2002, p. 239) leciona que:

Para alguns julgados, é tão insignificante o peso de eficácia do princípio consagrado no art. 5º, inciso XXIII da Constituição Federal, que parece existir presunção legal, em favor do proprietário, de que o registro do seu imóvel no álbum imobiliário equivale ao cumprimento daquela função. Prevalece em favor do proprietário o direito privado patrimonialista, independentemente de qualquer outra razão impeditiva, modificativa ou extintiva dele, que decorra, por exemplo, do eventual descumprimento da dita função, sob visibilidade física do tipo desuso prolongado.

Neste sentido, Melo (2007, p. 11) aponta para esta interpretação que, em uma linha conservadora e fundamentada na tradição jurídica liberal, justifica o predomínio dos interesses individuais. Um dos maiores problemas neste contexto interpretativo é a previsão do artigo 185, inciso II, da Constituição Federal que, aparentemente, imunizaria a propriedade produtiva contra a desapropriação. Pautados no dogmatismo jurídico e atendendo às necessidades da ideologia dominante, alguns operadores do direito admitem critérios de produtividade diferentes dos previstos na Constituição Federal (MELO, 2007, p. 52).

À vista disso, a expressão “propriedade produtiva” tem sido interpretada de forma a

impedir a desapropriação para fins de reforma agrária. Sobre esta interpretação Souza Filho (2003, p. 119), adverte que:

O artigo 185 dispõe que o imóvel que seja produtivo é insuscetível de desapropriação, isto tem sido interpretado como: mesmo que não cumpra a função social, a propriedade produtiva não pode ser desapropriada, o que inverte toda a lógica do sistema constitucional, porque se juntarmos esta interpretação com o equívoco anterior, a conclusão é desastrosa: a propriedade considerada produtiva não sofre qualquer sanção ou restrição pelo fato de não cumprir a função social.

O fato é que a interpretação do artigo 185, que reconheça absoluta imunidade à propriedade produtiva causa o esvaziamento da função social e inviabiliza a reforma agrária, uma vez que pouco importa o cumprimento dos demais requisitos diante da comprovação da produtividade do imóvel rural. Partindo desta premissa, a função social da propriedade rural estaria tolhida das atribuições que lhe conferiu a Constituição, sobretudo de ser um instrumento de concretização da reforma agrária e de realização da justiça social no campo.

Como exemplo desta perspectiva interpretativa, menciona-se o processo judicial autuado sob o nº 4942-95.2010.4.01.3901, que tramitou no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, no qual o INCRA buscava reverter, por meio de apelação, a sentença que anulou o processo administrativo de desapropriação. O acórdão proferido nesses autos manteve a sentença inicial, sob o fundamento de que o imóvel era produtivo e que, embora existissem violações de ordem ambiental, estas não eram suficientes para justificar a desapropriação (BRASIL, 2018). Pela relevância do julgado, transcreve-se um trecho de sua ementa:

3. Correta a sentença que, baseada em laudo pericial produzido por profissional da confiança do Juízo e equidistante dos interesses das partes, declara produtivo e insuscetível de desapropriação imóvel rural cujos graus de utilização da terra e de eficiência na exploração (GUT e GEE) atendem às exigências legais.
4. O déficit ambiental tido por caracterizador do descumprimento da função social (CF/88, art. 186, II), por si só, não se mostra suficiente a justificar a desapropriação de imóvel rural que, segundo a perícia, é produtivo (CF/88, art. 185, II).
5. “Nada impediria que o INCRA, e disso não cogita a apelação, dispondo de tempo e recursos materiais e humanos, pudesse eventualmente atuar em parceria com o IBAMA para a aferição do cumprimento da legislação ambiental, para fins de desapropriação agrária, já que o poder-dever de fiscalização do cumprimento da legislação ambiental cabe à respectiva instância administrativa.” (BRASIL, 2018).

A interpretação do texto constitucional que submete a propriedade rural a um critério exclusivamente produtivo, se afasta da evolução da teoria da função social da propriedade, para convertê-la em um texto meramente retórico (SOUZA FILHO, 2003, p. 120). Por consequência, dificulta a efetivação da norma constitucional e frustra o projeto de reforma agrária no Brasil.

Ainda sobre o artigo 185, Souza Filho (2003, p. 119) afirma que mesmo diante dos artifícios presentes no texto constitucional, esta interpretação não alcançaria êxito se não estivesse em harmonia com a ideologia dominante que, ao interpretar o texto, atribui ao Estado o papel de guardião e servo da propriedade. Assim, essa ideologia conservadora permeia a estrutura estatal e busca transformar a função social em mera recomendação, distante da realidade concreta. Todavia, Comparato (2000, p. 143), orienta que:

Essa exegese da função social da propriedade como mera recomendação ao legislador, e não como vinculação jurídica efetiva, tanto do Estado quanto dos particulares, é de ser expressamente repelida nos sistemas constitucionais que, a exemplo do alemão e do brasileiro, afirmam o princípio da vigência imediata dos direitos humanos.

Por outro lado, em uma vertente progressista, são realizadas interpretações que, aplicando métodos hermenêuticos compatíveis com o direito constitucional contemporâneo, propõem uma leitura que confere maior efetividade ao instituto. Neste sentido, Melo (2007, p. 47) reconhece que diversas interpretações são realizadas acerca da função social da propriedade, todavia, são relevantes apenas aquelas que enfatizam o caráter progressista que lhe é inerente e se esforçam para realizá-la concretamente.

Diante da natureza constitucional da função social e da necessidade de uma interpretação que lhe imprima máxima efetividade, a teoria da força normativa da constituição, marco teórico do constitucionalismo contemporâneo, evidencia o caráter normativo das disposições constitucionais (HESSE, 2009, p. 125). Atualmente o reconhecimento da força normativa e do caráter vinculativo das normas constitucionais é uma premissa do estudo da Constituição. O descumprimento dessas normas podem deflagrar mecanismos próprios de coação, bem como seu cumprimento forçado (BARROSO, 2014, p. 194).

Neste sentido, se torna ilegítima qualquer concepção de Constituição que lhe atribua caráter de mera aspiração política. A Constituição é norma, e como tal suas disposições são imperativas. É com base nesta perspectiva que se interpreta correta e coerentemente a função social da propriedade rural.

Portanto, o processo interpretativo deve se fundamentar em concepções que imprimam efetividade à função social. A prevalência de uma interpretação progressista e que vá ao encontro do uso da propriedade com respeito ao bem da coletividade é a única postura compatível com o modelo constitucional atual (FARIAS, 2019, p. 175).

5. A ATIVIDADE LEGISLATIVA COMO MECANISMO DE RETROCESSO

A atividade legislativa em nível federal é realizada pelo Congresso Nacional, que, na condução do processo legislativo, é competente para elaborar as normas relativas a direito agrário, desapropriação, recursos minerais e populações indígenas, previstos no artigo 22; e também sobre a proteção ao meio ambiente, prevista artigo 24 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Neste âmbito, a atuação do Poder Legislativo deve atender às demandas da sociedade e aos comandos estabelecidos no texto constitucional.

À vista disso, ao abordar temas relacionados à terra, o legislador deve considerar todas as vertentes que a ela se vinculam, para garantir que os aspectos ambiental, social, cultural, e econômico sejam harmonizados. Reforça-se que a interpretação constitucional deve ser realizada de maneira a evitar contradições entre suas normas. A este respeito Cunha Júnior (2016, p. 194) leciona que:

Assim, compondo essa unidade, as normas constitucionais devem ser interpretadas como partes integrantes de um mesmo sistema, nunca como preceitos isolados e dispersos. Não se interpreta a Constituição em tiras, ou aos pedaços, mas de forma coerente confrontando a norma interpretada com as demais normas do mesmo sistema, com vistas a evitar resultados antagônicos.

Todavia, a síntese da atividade legislativa nos conduz a resultados distantes dessa diretriz. Atualmente grupos de parlamentares, de variados partidos, compõem as denominadas bancadas temáticas suprapartidárias, que, embora funcionem sem qualquer registro formal (ARAÚJO e SILVA, 2016, p. 11), possuem força política para determinar a

pauta deliberativa e os resultados das votações no Congresso Nacional.

Um dos grupos mais expressivos é a bancada ruralista que, segundo Mitidiero (2020, p. 197), “vem protagonizando o maior ataque/ atentado legislativo aos direitos e conquistas dos povos do campo e da preservação da natureza”. É notório que a legislação ambiental sempre foi um obstáculo aos investimentos de capital relacionados ao agronegócio e à exploração de recursos naturais. Todavia, nos últimos anos a pressão sobre a pauta ambiental, no sentido de relativizar proteções ao meio ambiente, aumentou. A este respeito Mitidiero (2020, p. 199) relata que:

[..] de 2015 a 2019 uma avalanche de tentativas para destruir a proteção ao meio ambiente são despejadas na Câmara e Senado. Propostas para explorar (e abusar) economicamente terras indígenas protegidas e inalienáveis, pra implodir sistemas de proteção ambiental e por mais liberação de agrotóxicos lideram no quantitativo das propostas.

Dentre as propostas legislativas com potencial para causar prejuízos e retrocessos aos avanços socioambientais construídos ao longo da história, destaca-se a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 80/2019, que busca alterar os artigos 182 e 186 da Constituição Federal, que tratam do instituto da função social. Tendo em vista o objeto do presente trabalho, serão analisadas apenas as mudanças relativas ao artigo 186, que disciplina a função social da propriedade rural.

A PEC nº 80/2019, em seu texto original, apresenta justificação na qual se enfatiza que a função social é um limitante do direito de propriedade. Expõe que a observância dos critérios previstos no artigo 186 tornou-se condição para a manutenção do domínio privado, sob o risco de desapropriação. Aponta que a relativização do direito de propriedade deve ser feita com moderação, para evitar arbitrariedades, excessos e falhas pelo Poder Público, nos procedimentos desapropriatórios, que se amparam na mera justificativa de atender ao interesse social.

O texto menciona, ainda, que a intenção da PEC é de diminuir a discricionariedade do Poder Público, diante do alegado caráter sagrado da propriedade privada. Em seguida, menciona o novo procedimento desapropriatório a ser instituído, no qual se dependerá de ato do Poder Executivo, que será antecedido de autorização legislativa específica ou decisão

judicial. A justificativa é encerrada sob o argumento de se evitar injustiças e aprimorar a legislação protetiva do direito fundamental à propriedade (SENADO, 2019, p. 3).

A síntese acima apresentada possui aspectos peculiares que exigem análise detalhada. De início, nota-se a atenuação feita em relação ao interesse social, quando qualificado por “simples justificativa”. Embora o conceito de interesse social não tenha sido expressamente previsto em lei, o instituto é frequentemente mencionado em diversos diplomas legais. A menção que melhor materializa o interesse social é aquela formulada no artigo 2º da lei 4.132 de 10 de setembro de 1962. Este dispositivo apresenta um rol de situações consideradas de interesse social, nos termos a seguir apresentados:

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 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 (BRASIL, 1962).

A análise de todas essas hipóteses apontam para o atendimento dos interesses da coletividade, sobretudo daqueles relacionados à concretização de direitos básicos. Neste sentido, a essência do interesse social está em conformidade com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, devendo ser compreendido como justificativa suficiente para ensejar o processo de desapropriação.

Outra menção que merece destaque é a suposta sacralidade da propriedade privada que, por este motivo, nos termos da PEC nº 80/2019, deveria ser protegida da ampla discricionariedade e de injustiças. O conceito de propriedade privada passou por várias

modificações ao longo da história, atingindo, no século XVIII, o status de direito natural e sendo considerado pela Igreja Católica como direito oponível a todos os demais. A Constituição Portuguesa de 1822, por sua vez, considerava a propriedade como um direito sagrado e inviolável (SOUZA FILHO, 2003, p. 22).

Todavia, essa ideia de propriedade absoluta e sagrada foi sendo gradualmente desconstruída. No século XX, a própria Igreja passa a ter uma posição expressa quanto à hipoteca social que recai sobre a propriedade. Apesar do caráter sagrado e absoluto perdurar por um longo período da história, ele foi se esmaecendo diante das pressões sociais. A este respeito Souza Filho (2003, p. 41) registra que:

Na segunda metade do século XIX, portanto, já temos duas claras posições acerca da legitimidade da propriedade privada, ambas contrárias ao seu caráter absoluto: a primeira dos socialistas, argumentando que a propriedade individual dos bens essenciais, entre eles a terra, é ilegítima, e a segunda, liderada pela Igreja, de que a legitimidade não se assenta somente na legalidade do contrato livre, mas na avaliação da justiça dele.

Assim, a propriedade privada vai sendo transformada para atender aos diversos interesses sociais. Marcadas pela luta de classes, as constituições do início do século XX trouxeram importantes alterações, reconhecendo a incidência de um encargo social sobre a propriedade (REZENDE E FREITAS, 2020, p. 262). A Constituição Mexicana de 1917 foi um marco neste contexto, possuindo um viés marcadamente agrário, camponês e latino-americano. Em 1919, a Constituição de Weimar, na Europa, também estabeleceu ideia semelhante à prevista na constituição de Mexicana, prevendo uma limitação à propriedade privada, que finalmente ficou conhecida como função social da propriedade (SOUZA FILHO, 2003, p. 95).

No Brasil, com o advento da Constituição Federal de 1988 se estabelece a função social da propriedade rural vinculada à política de reforma agrária. O perfil democrático presente no texto Constitucional, refletiu diretamente no tratamento dado à propriedade. Desta forma,

Para combinar com os compromissos de eliminar desigualdades sociais e regionais, a Constituição não poderia repetir a velha propriedade privada do Código de Napoleão, absoluta e acima de todos os direitos. A propriedade privada

teria que ser desenhada como uma consequência dos novos direitos coletivos à vida, ao fim das desigualdades e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, introduzindo nela uma razão humana de existência, vinculando-a em todos os lugares que a reconheçam como direito à função social, especialmente em relação à terra (SOUZA FILHO, 2003, p 115).

Assim, a partir da Constituição de 1988, a propriedade deve atender à respectiva função social, relativizando o direito individual em benefício do interesse da coletividade (REZENDE E FREITAS, 2020, p. 267). Portanto, o conceito de propriedade privada se afasta do caráter sagrado e absoluto. Como consequência, qualquer tentativa de reavivar essas características revelam-se retrogradas e inconstitucionais.

Um outro aspecto relevante da PEC nº 80/2019 se refere à exclusão da simultaneidade no cumprimento dos requisitos da função social. Em caso de aprovação da referida emenda, a nova redação determinará a observância de apenas um dos requisitos para que se declare cumprida a função social e seja legitimado o direito de propriedade.

Deste modo, o proprietário de terras poderá optar entre aproveitar racionalmente o imóvel, preservar o meio ambiente, respeitar a legislação trabalhista ou explorar de forma que favoreça o bem-estar dos trabalhadores. Esta nova redação esvaziará a função social e inviabilizará a deflagração do processo desapropriatório para fins de reforma agrária (MITIDIERO, 2019, p. 200), constituindo-se em grande retrocesso normativo sobre a pauta socioambiental.

A proposta também prevê que a declaração de descumprimento da função social será feita pelo Poder Executivo, mediante a prévia autorização do Poder Legislativo ou decisão judicial. Submeter a deflagração do processo desapropriatório à autorização legislativa ou decisão judicial criará uma série de barreiras e ampliará a burocracia na realização da reforma agrária.

Além disso, a alteração do procedimento ofende os princípios federativo e separação dos poderes, tendo em vista que ao prever tal compartilhamento de competência, se permitirá o avanço sobre atribuição administrativa, atingindo o núcleo insuperável da separação dos poderes, previsto como cláusula pétrea no artigo 60, §4º, inciso III, da Constituição Federal (MPF, 2019, p. 374).

Por fim, a emenda propõe que a desapropriação seja feita pelo valor de mercado da

propriedade rural, alterando a sistemática de pagamento de justa indenização, atualmente em vigor. De sorte que, o proprietário que descumprir a função social da propriedade rural, será recompensado com o pagamento do valor de mercado, recebendo um benefício do Estado por agir em desconformidade com a Constituição. Sobre esta questão, Comparato (2000, p. 144) aduz que:

A Constituição, aliás, tanto no art. 5º - XXIV, quanto no art. 182, §3º e no art. 184, não fala em indenização pelo valor de mercado, mas sim em justa indenização, o que é bem diferente. A justiça indenizatória, no caso, é obviamente uma regra de proporcionalidade, ou seja, adaptação da decisão jurídica às circunstâncias de cada caso. Ressarcir integralmente aquele que descumpra o seu dever fundamental de proprietário é proceder com manifesta injustiça. Premiando o abuso.

Portanto, a desapropriação pelo valor de mercado representa uma inovação legislativa formulada em benefício dos proprietários e que trará grandes prejuízos à sociedade. A mudança certamente incentivará o descumprimento da função social pois, ao se comportar dessa maneira, o proprietário de terras será gratificado com o pagamento do valor de mercado pela sua propriedade mal-usada e por seus atos lesivos.

Em síntese, a PEC nº 80/2019, representa a possibilidade de uma profunda alteração no disciplinamento da questão agrária, buscando subverter o próprio conceito do direito de propriedade para resgatar seu caráter absoluto e sagrado, negando a evolução do instituto, que atualmente somente se legitima sob o encargo da função social. Fragilizar de tal maneira a função social da propriedade é enfraquecer o principal argumento jurídico e político dos movimentos sociais que lutam pela terra, permitindo, assim, a ampliação da desigualdade presente no campo.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O campo brasileiro é marcado por uma série de problemas que se perpetuam ao longo da sua história. A injustiça social presente na questão agrária é o resultado de uma série de escolhas políticas que não priorizam a coletividade, mas, ao contrário, quase sempre beneficiam um número restrito de indivíduos. Desta forma, a realidade fundiária atual ainda é marcada pela concentração de terras e pelos conflitos relativos às demandas de ordem econômica e socioambiental que ali se afluam.

A promulgação do texto constitucional em 1988 representou a esperança de alteração deste contexto. Os ideais democráticos que inspiraram a construção do texto, somados à pressão dos movimentos sociais que exigiam a democratização do campo, criaram a expectativa de que as conquistas jurídicas alcançadas seriam capazes de transformar a realidade. As disposições acerca da reforma agrária, da política fundiária e, sobretudo, da função social da propriedade rural representaram um grande avanço jurídico.

Todavia, transcorridos 33 anos da promulgação do texto constitucional, a situação permanece praticamente inalterada. Os conflitos continuam sendo a tônica principal da questão agrária e a disputa ultrapassa os limites do campo para chegar ao âmbito do poder público. A relevância do tema faz com que ele seja disputado dentro da própria atividade estatal.

A predominância de interesses econômicos impede que o Estado implemente políticas públicas que efetivem o direito fundamental de acesso à terra. Da mesma forma, as pautas prioritárias no âmbito da atividade legislativa representam ameaça aos avanços normativos conquistados na seara da questão agrária. A aprovação da PEC nº 80/2019, por exemplo, tem potencial para esvaziar o conteúdo da função social da propriedade e torná-la letra morta na Constituição Federal.

A atividade jurisdicional, por seu turno, também é desempenhada em defesa do direito de propriedade, adotando uma postura conservadora e desatenta aos mecanismos de interpretação constitucional. As decisões judiciais relativas às questões agrárias, por vezes, se afastam do instituto da função social, causando-lhe limitações em sua efetividade.

Desta forma, o desempenho das atividades estatais que deveria ser pautado nas disposições da Constituição Federal e voltado ao bem da coletividade, se transforma em ferramenta de opressão e injustiça no campo. A influência do poder econômico nos espaços de poder, conduz a resultados que se contrapõem aos interesses da coletividade, relegando-os a segundo plano.

E assim, o Estado, que possui o dever legal de atuar para que as disposições constitucionais se concretizem, assume uma postura oposta e se posiciona em desfavor da coletividade, conduzindo com frouxidão as políticas de reforma agrária, causando retrocessos socioambientais por meio da atividade legislativa e atenuando a função social

quando submetida à apreciação jurisdicional.

O enfrentamento da questão agrária no Brasil perpassa por uma mudança na atuação dos órgãos e entidades estatais envolvidos no processo de efetivação e fiscalização da função social da propriedade rural. O dever dos agentes estatais é desempenhar as atividades de Estado com respeito aos preceitos constitucionais e com a aspiração de torná-los efetivos. Certamente este caminho conduzirá o país rumo à justiça social no campo e contribuirá para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

7. REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Jacques Távora. **O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003.

ARAÚJO, Suely Mara; SILVA, Rafael Silveira. Frentes e bancadas parlamentares: Uma proposta teórico – metodológica e de agenda de pesquisa. **In: Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**. 10. Belo horizonte, 2016. Disponível em: <https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/04/por-que- apenas-partidos-analise-das-frentes-parlamentares.pdf>. Acesso em: mar. 2021.

BARROSO, Luís Roberto. **O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil**. 3ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

BINKOWSKI, Patrícia. Dinâmicas e Relações de Poder nos Conflitos Agrários Brasileiros. In: Patrícia Binkowski. (Org.). **Dinâmicas e Relações de Poder nos Conflitos Agrários Brasileiros**. 1ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2018, v. 1, p. 11-49.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.132 de 10 de setembro de 1962**. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Brasília: Congresso Nacional, [1977]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4132.htm. Acesso em: 23 fev. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região (3. Turma). **Apelação/Reexame Necessário nº 4942-95.2010.4.01.3901/PA**. Relator: José Alexandre Franco, 5 de dezembro de 2018. Disponível em:

<https://arquivo.trf1.jus.br/PesquisaMenuArquivo.asp?p1=00049429520104013901&pA=&pN=49429520104013901>. Acesso em: 10 mar. 2021.

CEDOC DOM TOMÁS BALDUINO – CPT. **Conflitos no campo: Brasil 2019** / Goiânia: Comissão Pastoral da Terra Secretaria Nacional, 2020. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/publicacoes-2/destaque/5167-conflitos-no-campo-brasil-2019>. Acesso em: 10 jan. 2021

COMPARATO, Fábio Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. *In*: STROZAKE, Juvelino José (Org.). **A questão agrária e a justiça**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. 38 - 149.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 10. Ed. Salvador: JusPODVM, 2016.

DELGADO, Guilherme Costa. A Questão Agrária no Brasil: 1955-2003. *In*. Jaccoud, Luciana (org.) **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. 1. Ed. Brasília: IPEA, 2005.

HESSE, Konrad. **Temas fundamentais do direito constitucional / Konrad Hesse**; textos selecionados e traduzidos por Carlos dos Santos Almeida, Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho. 1.ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia Estatística. **Censo agropecuário 2017**: resultados definitivos. Censo agropecuário, v. 8, p. 1–105, 2019. Disponível em: <https://censos.ibge.gov.br/agro/2017>. Acesso em: 10 de dez. 2020.

KRENAK, Airton. **Ideias para adiar o fim do mundo**. 1. Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

MELO, Tarso Menezes de. **Direito e existência concreta: A ideologia jurídica e a função social da propriedade rural**. 128. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, São Paulo, 2007.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. **Nota técnica nº 17/2019/PFDC/MPF, de 4 de outubro de 2019**. Assunto: Proposta de Emenda à Constituição nº80, de 2019: redução das exigências relativas à função social da propriedade. Inconstitucionalidades. Ref.: Procedimento Administrativo nº 1.00.000.020954 /2019-00. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pfdc/manifestacoes-pfdc/notas-tecnicas/nt-17-2019-pfdc-mpf/view>. Acesso em: 15 jan. 2021.

MITIDIERO Jr, Marco. et al. O Parlamento e o Executivo na luta contra a reforma agrária e a preservação da natureza. *In*: **Conflitos no Campo – Brasil 2019**. Goiânia: Comissão Pastoral da Terra, v. 35, 2020. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/publicacoes->

2/destaque/5167-conflitos-no-campo-brasil-2019. Acesso em: 10 dez. 2020.

REZENDE, Élcio Nacur; FREITAS, Oliveira de Freitas. Análise constitucional e histórica da proteção da propriedade e sua função social no Brasil frente à proibição do uso de plataformas digitais de locação em condomínios. **Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**. Curitiba, 2020, vol. 13, n. 23, p. 243-271, ago./dez., 2020.

DOI:10.24068/2177.8256.2020.12.23;243.271 Disponível em:

<http://www.abdconst.com.br/revista-23> Acesso em: 10 mar. 2021.

SAUER, Sérgio; LEITE, Sérgio Pereira. Expansão agrícola, preços e apropriação de terra por estrangeiros no Brasil: **Revista de Economia e Sociologia Rural**. Brasília. vol.50 n.3 jul./set. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-20032012000300007>. Acesso em: 22 fev.2021.

SAUER, S. Terra no século XXI: Desafios e perspectivas da questão agrária. **Retratos de Assentamentos**. Araraquara. v.19. n.2. 2016. p. 67-69. Disponível em: <https://retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/article/view/239>. Acesso em: 15 fev. 2021.

SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 80 de 2019**. Brasília. 2019. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136894>. Acesso em: 20 de nov de 2020.

SEVÁ, Janaína Tude; LEMES, João Vitor Martins. Propriedade da Terra e Poder no Brasil na obra de José de Souza Martins. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**. Goiânia. v. 42, n. 3, set./dez. 2018. p.180-201. ISSN 0101-7187

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **A função social da terra**. 1. ed. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2003.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de; SANTOS, Thais Giselle Diniz; ROSSITO, Flávia Donini. Biodiversidade, Direitos e Produção Camponesa de Alimentos. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**. Goiânia. V.43. 2019. p. 1-17. ISSN 0101-7187.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Função social da propriedade. Claudia Sonda (Org.), Silvia Cristina Trauczynski (Org.). **Reforma Agrária e Meio Ambiente - Teoria e Prática no Estado do Paraná**. Curitiba: ITCG, 2010. 344p

Data da submissão: 25/06/2021

Data da primeira avaliação: 25/06/2021

Data da segunda avaliação: 25/08/2021

Data da aprovação: 25/08/2021