

Artigos

Recebido: 06.04.2022

Aprovado: 20.04.2022

Publicado: 10.2023

DOI <http://dx.doi.org/10.18316/REDES.v11i2.9782>

A desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, de imóveis rurais produtivos disfuncionais: dignidade humana, soberania alimentar, agroecologia e direitos da natureza

Marcelo Budal Cabral¹<http://orcid.org/0000-0002-2221-2608>*Alysson Maia Fontenele²*<http://orcid.org/0000-0001-6211-575X>

Resumo: Este artigo, através de pesquisa bibliográfica, analisa as interpretações sobre a possibilidade de desapropriar imóveis produtivos que não cumprem todos os requisitos da função social da propriedade. O objetivo é compreender o conceito de produtividade constitucional, e a interpretação correta sobre a possibilidade de desapropriar imóveis produtivos disfuncionais. A abordagem é hermenêutica, filosófica (Gadamer) e jurídica, que – compreendendo que há um todo *a priori* (o mundo da vida) – significa formular uma pergunta (iniciar um diálogo) como aquilo que deve ser compreendido e se deixar determinar pela coisa em questão, exigindo-se, como critério epistemológico para uma interpretação correta, a harmonia entre o todo e as partes, reconhecendo que há uma abertura para a compreensão (o intérprete participa da produção do sentido), e, ao mesmo tempo, que há fronteiras, limitada pela juridicidade constitucional.

Palavras-chave: Reforma Agrária; Desapropriação; Função Social da Propriedade.

The expropriation for social interest, for agrarian reform purposes, of disfunctional productive rural property: human dignity, food sovereignty, agroecology and Nature rights

Abstract: This article, through bibliographical research, analyzes the interpretations about the possibility of expropriating productive

1 Mestre em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás – UFG (2023). Especialização em Direito Processual pela PUC Minas (2021); Especialização em Filosofia e Teoria do Direito pela PUC Minas (2017); Especialização em Direito Público pela Universidade Anhanguera-Uniderp (2012). E-mail: <marcelobudal@live.com>.

2 Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Especialista em Direito Tributário pela Universidade Cândido Mendes. Juiz Federal no TRF da 1ª Região.

properties that do not fulfill all the requirements of the property's social function. The objective is to understand the concept of constitutional productivity, and the correct interpretation of the possibility of expropriating dysfunctional productive properties. The approach is hermeneutic, philosophical (Gadamer) and legal, which - understanding that there is a whole *a priori* (the world of life) - means to formulate a question (initiate a dialogue) as that which must be understood and be determined by the thing in question, requiring, as an epistemological criterion for a correct interpretation, harmony between the whole and the parties, recognizing that there is an openness to understanding (the interpreter participates in the production of meaning), and at the same time that there are boundaries, limited by constitutional law.

Keywords: Agrarian Reform; Expropriation; Social Function of Property.

Introdução

A Constituição Federal (CF) assegura o direito de propriedade (art. 5º, XXII, art. 170, II, ambos da CF), prescrevendo, também, a observância de sua função social (art. 5º, XXIII, art. 186, ambos da CF), sendo essa obrigação um princípio (uma exigência) da ordem econômica (art. 170, III, CF).

Garantido o direito de propriedade, a CF também assegura à possibilidade de desapropriação, sempre justificada por algum interesse público (utilidade pública, necessidade pública ou interesse social).

A desapropriação, para fins de reforma agrária, é uma modalidade de desapropriação por interesse social, prevista no art. 184 da CF, regulamentada pela Lei 8.629/1993 (parte material) e pela Lei Complementar 76/93 (parte processual).

Há, portanto, uma *cooriginariedade* entre direito de propriedade, função social e a possibilidade de desapropriação, ou seja, tanto a obrigação de atender à função social quanto a possibilidade de desapropriação integram o perfil constitucional do direito de propriedade.

Não há, por consequência, propriedade que possa descumprir sua função social.

Para os imóveis rurais, a CF estabeleceu alguns requisitos para que se possa considerar cumprida a função social (art. 186, CF), como o aproveitamento racional e adequado, a preservação ambiental, e o respeito às relações de trabalho, com exploração que promova o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. Todos esses requisitos devem ser atendidos simultaneamente, consoante o disposto no *caput* do art. 186 da Constituição.

O art. 184 da Constituição dispõe que “o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social”, poderá ser desapropriado. A função social, como exposto acima, exige que se atenda simultaneamente a diversos requisitos. Entretanto, o art. 185, II, da CF, preceitua que: “São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: [...] II - a propriedade produtiva”.

Há, aparentemente, uma contradição entre esses dispositivos, considerando que a produtividade é apenas um dos requisitos da função social da propriedade (identificado como o aproveitamento racional e adequado previsto no art. 186, I, da CF).

Existem diversas interpretações sobre essa vedação imposta pela Constituição, seja para admitir a desapropriação, seja para negar essa possibilidade.

Apresentado o contexto, o problema a ser investigado é o seguinte: é possível a desapropriação de imóveis produtivos que descumpram os demais requisitos da função social previstos no art. 186 da CF (imóveis produtivos disfuncionais)? A hipótese é positiva, considerando uma interpretação pela unidade da Constituição (uma compreensão pelo todo do direito).

O objetivo é analisar as diversas interpretações que há sobre essa proibição, compreendê-las a partir do presente (aplicação) e apresentar uma formulação interpretativa (adequada ao Direito).

A compreensão do problema adquire uma sofisticação (complexidade) em razão Opinião Consultiva 23/2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), entendimento ratificado no caso contencioso das Comunidades Indígenas Lhaka Honhat versus Argentina –, que reconhece o direito ao meio ambiente saudável como um direito autônomo (que deve ser protegido por si mesmo) e inter-relacionado com os demais direitos humanos. A Corte IDH não veda exploração ou extração de recursos naturais, mas exige uma nova leitura das atividades produtivas.

É nesse contexto que os direitos da Natureza, a soberania alimentar e a agroecologia aparecem como respostas adequadas ao Direito. No contexto internacional, apesar da ambivalência, os direitos da Natureza são assegurados pela Constituição do Equador e, recentemente, aprovado pela Convenção Constituinte do Chile³. A Declaração Universal sobre os Direitos da Mãe Terra foi incorporada como Lei Nacional na Bolívia. No Brasil, o município de Bonito (Pernambuco) foi o primeiro a reconhecer direitos à Natureza em sua Lei Orgânica, e o referido município também possui uma Lei que dispõe sobre a Política Municipal de Agroecologia e Produção Orgânica.

Como os entendimentos da Corte IDH são vinculantes (consoante o decidido pela própria Corte IDH no caso *Gelman versus Uruguai*), há necessidade de revisitar o tema – uma mediação entre história e atualidade.

A metodologia de pesquisa consiste na revisão bibliográfica interdisciplinar sobre o tema, e análise documental, para a compreensão dos referidos Corte IDH. A pesquisa, portanto, é bibliográfica e documental.

O marco teórico é a hermenêutica filosófica de Hans-Georg Gadamer (uma abordagem filosófica aplicada ao direito, uma filosofia no direito, ou seja, não alheia à dinâmica interna do direito), que consiste em explicar a compreensão que acontece no diálogo autêntico (uma estrutura de perguntas e respostas abertas ao novo – uma abertura ao diálogo) realizado com aquilo que deve ser compreendido.

Breve histórico da proibição (o processo constituinte)

Para contextualizar, como explica José Gomes da Silva⁴, a discussão sobre a reforma agrária na Constituinte foi bastante conturbada.

[...] foi o debate sobre a Reforma Agrária o que despertou os mais sérios incidentes dentro e fora do recinto da ANC [Assembleia Nacional Constituinte], envolvendo, conforme se verá daqui para frente, escaramuças,

3 ACOSTA, Alberto. **O Chile Reconhece os Direitos da Natureza**. Disponível em: <<https://latinoamerica21.com/br/o-chile-reconhece-os-direitos-da-natureza/>>. Acessado em 27 de março de 2021.

4 SILVA, José Gomes da. **Buraco Negro: a Reforma Agrária na Constituinte**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. *passim*.

pugilatos, ameaças, sopapos e manifestações de massa, além de ter apresentado o maior número de assinaturas na fase de Emenda Popular [...] ‘Buraco Negro’ é a expressão popular com que ficou conhecido o impasse previsto no art. 10 da resolução n.º 3 de 1988 que aprovou o Regimento Interno da ANC imposto pelo Centrão. O Capítulo III do Título VII, que cuidava da Reforma Agrária, foi o único a cair nessa fossa regimental, dado o alto conteúdo polêmico que cercou a sua discussão⁵.

O contexto que antecede a Constituinte não foi diferente. Explica Moreira que:

Em aparente paradoxo com o amplo predomínio que o urbano atualmente tem sobre o rural, bastou que o governo da ‘Nova República’ anunciasse sua tímida ‘Proposta para Elaboração do 1.º Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República’, para que se evidenciasse o lugar que a questão agrária ainda ocupa na problemática geral da sociedade brasileira⁶.

O anúncio do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), que resultou no Decreto 91.766/1985, desencadeia uma série de conflitos violentos⁷. Esse plano destacava: “A Reforma Agrária não atingirá as terras que estiverem produzindo” (1.3, Decreto 91.766/1985).

Ainda no contexto que antecede a Constituinte, vale realçar que o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) foi fundado em 1984, e União Democrática Ruralista (UDR) em 1985, destacando que “[...] a fundação da União Democrática Ruralista (UDR), o braço violento do conservadorismo rural brasileiro, nascida como reação à Proposta conforme confessam seus dirigentes”⁸.

Afirma Pompeia que a UDR:

[...] Ligada, sobretudo, a pecuaristas – na maioria, da produção extensiva – preocupados com o PNRA, a entidade ganharia terreno com a politização da questão agrária, começando a conquistar representatividade inclusive em setores mais modernos e produtivos. O discurso da UDR era agressivo – principalmente quanto à defesa da propriedade da terra, tido como valor absoluto [...] – e ousado – no que se refere à tentativa de posicionamento de imagem⁹.

Esse detalhe é importante, porque, consoante José Gomes da Silva¹⁰ “Apesar de apoiada por 1,2 milhão de eleitores que subscreveram a Emenda Popular com o maior número de assinaturas, a Reforma Agrária não conseguiu vencer os bois da UDR”, ou, em outras palavras: “Terminada a votação da Constituinte, a UDR se apresenta como vitoriosa em quase todos os temas em que se empenhou. Da reforma agrária ao perdão das dívidas dos proprietários rurais”¹¹.

Após o intenso debate na Constituinte, a reforma agrária ficou prevista no Capítulo III, Título VII,

5 SILVA, José Gomes da. **Buraco Negro: a Reforma Agrária na Constituinte**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. p. 14-15.

6 MOREIRA, Ruy. **O Plano Nacional de Reforma Agrária em Questão**. In: Revista Terra Livre. Nº 01, Ano 1. São Paulo: Associação dos Geógrafos Brasileiros, 1986. p. 6.

7 MOREIRA, Ruy. **O Plano Nacional de Reforma Agrária em Questão**. In: Revista Terra Livre. Nº 01, Ano 1. São Paulo: Associação dos Geógrafos Brasileiros, 1986. p. 6.

8 SILVA, José Gomes da. **Buraco Negro: a Reforma Agrária na Constituinte**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. p. 27.

9 POMPEIA, Caio. **Formação Política do Agronegócio**. São Paulo: Elefante, 2021. p. 112-113.

10 SILVA, José Gomes da. **Reforma agrária na Constituição Federal de 1988: uma avaliação crítica**. In: Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA) ano 18. Nº 2. Agosto a novembro 88. p. 17.

11 GRAZIANO DA SILVA, José. **Ao Vencedor as Batatas: as implicações da vitória da UDR na Constituinte**. In: Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA) ano 18. Nº 2. Agosto a novembro 88. p. 18.

da Constituição Federal, artigos 184 a 191, e, diferente de outros capítulos do texto constitucional (como os direitos fundamentais, o meio ambiente, a tutela dos povos indígenas e quilombolas, entre outros), é considerada por muitos um retrocesso.

Trata-se, na verdade, de um dos mais sérios recuos já ocorridos na história das Constituições Brasileiras e que, na prática, sepultou definitivamente a possibilidade de realizar qualquer mudança estrutural na agricultura brasileira, sob a égide da nova Carta. [...] Não foi necessário sequer o *day after* para se concluir que a CF de 1988 transformou-se para os trabalhadores rurais na pior Carta desde 1946¹².

Em outro trabalho, José Gomes da Silva afirma que:

Na nossa opinião, porém, qualquer avaliação da Carta de 1988 precisa levar em conta o patamar em que ela colocou o segmento mais frágil da sociedade brasileira. Conceder privilégios a extratos da população que já desfrutavam de uma razoável posição em termos de *status* e de renda não significa, necessariamente, melhorar o conjunto. O próprio Ulysses proclamou no seu famoso discurso do dia 26 de julho que ‘governar é encurtar distâncias’. Nesse particular a nova CF não diminuiu o terrível fosso que separa o sem-terra acampado debaixo de uma lona do seu almozinho da UDR. Pelo contrário, a Carta de 1988 aprofundou o buraco da desigualdade, impedindo, definitivamente, que a questão agrária brasileira pudesse ser resolvida por via pacífica¹³.

A maior parte das críticas se concentra na desapropriação para fins de reforma agrária. Eis um conceito geral de desapropriação:

Desapropriação é a intervenção do Estado na propriedade alheia, transferindo-a, compulsoriamente e de maneira originária, para o seu patrimônio, com fundamento no interesse público e após o devido processo legal, normalmente mediante indenização¹⁴.

O conceito legal de Reforma Agrária é previsto no art. 1º, § 1º, do Estatuto da Terra, nestes termos: “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”.

Como a desapropriação é o instrumento mais drástico para se promover a transformação da distribuição, regime de posse e uso de terras, é compreensível que seja o mais criticado.

Os três caminhos principais para se promover a distribuição de terras para fins de reforma agrária, consoante Rocha¹⁵ et al., são os seguintes: (i) destinação das terras devolutas¹⁶, (ii) compra e venda¹⁷, e (iii)

12 SILVA, José Gomes da. **Reforma agrária na Constituição Federal de 1988: uma avaliação crítica.** In: Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA) ano 18. Nº 2. Agosto a novembro 88. p. 16-17.

13 SILVA, José Gomes da. **Buraco Negro: a Reforma Agrária na Constituinte.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. p. 199.

14 OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo.** 5ª ed. São Paulo: Método, 2017. p. 603.

15 ROCHA, Ibraim et al. **Manual de Direito Agrário Constitucional: lições de direito agroambiental.** 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum 2019. p. 339.

16 O art. 13 da Lei 8.629/1993 dispõe que: “As terras rurais de domínio da União, dos Estados e dos Municípios ficam destinadas, preferencialmente, à execução de planos de reforma agrária”.

17 Regulamentada pelo Decreto 433/1992, cujo art. 1º preceitua que: “Observadas as normas deste Decreto, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA fica autorizado a adquirir, mediante compra e venda, imóveis rurais destinados à implantação de projetos integrantes do programa de reforma agrária, nos termos das Leis nºs 4.504, de 30 de novembro de 1964, e 8.629, de 25 de fevereiro de 1993”.

desapropriação¹⁸. Compra e venda é fruto de negociação voluntária, e a destinação das terras devolutas não depende da resolução de um conflito no judiciário, além de ser a medida mais econômica. Já a desapropriação, como destacado acima, é uma forma de intervenção do Estado na propriedade, que, para ser realizada, depende do pagamento da justa indenização (art. 184, CF). Observa Sampaio que “[...] dos direitos assegurados em lei e que dificultam a alteração da estrutura agrária, o principal é o direito da propriedade sobre imóveis rurais”¹⁹.

Um dos dispositivos mais criticados é a previsão de ser insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária a propriedade produtiva (art. 185, II, CF). Desde já, seria possível afirmar que, cumprindo a função social e sendo produtiva, a propriedade, seja qual for sua extensão (grande, média ou pequena), estaria protegida, permitindo-se, assim, a existência do latifúndio por extensão²⁰. Restaria a divergência sobre a possibilidade de se desapropriar os imóveis produtivos que não cumprem os demais requisitos da função social. Entretanto, essa interpretação também será colocada à prova.

Entre os objetivos da Reforma Agrária, consoante o Estatuto da Terra (art. 16²¹), há a necessidade de se promover o que hoje chamamos de função social com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio. Os objetivos de se promover a extinção do minifúndio e do latifúndio não foram perdidos, mas seriamente dificultados, e a possibilidade de se promover a desapropriação de imóveis produtivos, que não cumpram os demais requisitos da função social da propriedade, é questão controvertida até hoje.

A questão de ser a propriedade produtiva insuscetível à desapropriação não surgiu nos trabalhos iniciais da Constituinte, tampouco em discussões nas Subcomissões. Durante a votação do Pré-Relatório da Comissão da Ordem Econômica é que foi introduzida, nas palavras de José Gomes da Silva, “a grande farsa engendrada pelos latifundiários, relativa à propriedade produtiva, abrindo assim uma tremenda brecha na eficiência do processo expropriatório”²².

Observa-se, então, que há uma contradição (ou aparente contradição) entre os artigos, fruto da ausência de valores uniformes nas discussões da Assembleia Nacional Constituinte.

Essa contradição entre os textos normativos (art. 184 e 185, II, ambos da CF), como se nota, não é fruto de uma imprecisão legislativa. E a aparente contradição não ocorre apenas entre os artigos 184 e 185, II, da Constituição, mas a todo regime jurídico da propriedade traçado pela Constituição (a *cooriginariade retro mencionada*), nos termos do art. 170, III (a função social como um princípio da ordem econômica) e art. 186 (os requisitos da função social, que devem ser atendidos simultaneamente).

Embora a produtividade não esteja expressa nos elementos da função social, ela é associada ao inciso I do art. 186 da CF, ou seja, seria a exigência de um aproveitamento racional e adequado. Sendo

18 Como já visto acima, regulamentada pela Lei 8.629/1993 e pela Lei Complementar 76/93.

19 SAMPAIO, Plínio de Arruda. **A Reforma Agrária**. In: Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA) ano 18. Nº 2. Agosto a novembro 88. p. 11.

20 Imóvel rural com dimensão 600 vezes maior que o módulo regional (art. 4º, V, “a” c/c 46, § 1º, “b”, do Estatuto da Terra).

21 Art. 16. 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**. (Grifos nossos).

22 SILVA, José Gomes da. **Buraco Negro: a Reforma Agrária na Constituinte**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. p. 102.

assim, a produtividade é apenas um dos requisitos da função social, e a Constituição determina que a propriedade deve atender a todos simultaneamente.

Não se trata de contradição ignorada, mas, sim, discutida, votada e aprovada. Durante a Constituinte houve a tentativa, pelos progressistas, de substituir a expressão “propriedade produtiva” por “empresa rural” (consoante previsto no art. 4º, VI, do Estatuto da Terra), e Nelson Jobim apresentou emenda para suprimir a vedação, mostrando “ainda as implicações jurídicas da contradição entre o inciso, o parágrafo e o artigo que dispõe sobre a obrigatoriedade do cumprimento da função social”²³.

Comenta Marés que:

Por função social entende o mesmo que o Estatuto da Terra, atualizando os conceitos de Meio Ambiente e trocando ‘níveis satisfatórios de produtividade’ por ‘aproveitamento racional e adequado’. Tudo estaria bem para se promover a reforma agrária voltada para o cumprimento da função social, possibilitando desapropriar para atingir metas de agricultura orgânica, de eliminação do trabalho escravo, de cobertura florestal etc. Não fosse uma penada de última hora que introduziu um artigo, o de n.º 185 duplamente enganoso. Diz que são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária a pequena e média propriedade, desde que o proprietário não possua outra, e a propriedade produtiva²⁴ (Grifos nossos).

Como a CF não define o que seja produtividade, à época da promulgação, José Gomes da Silva demonstrou a seguinte preocupação:

De fato, ao dispor, no inciso II do artigo 185, que a chamada ‘propriedade produtiva’ não é suscetível de desapropriação, a CF de 1988 introduziu na prática tamanhas dificuldades de ordem legal, agrônômica e operacional, que inviabiliza por completo qualquer tentativa séria de mudar a nossa estrutura fundiária. [...] A confusão criada pela Constituinte deriva também da deformação conceitual e da impropriedade semântica que a expressão ‘propriedade produtiva’ carrega²⁵ (Grifos nossos).

A preocupação era que, prevalecendo o entendimento de ser suficiente a capacidade de produzir, ou a fertilidade do imóvel, para ser considerado produtivo, ficaria “para a reforma agrária apenas os carrascais, charcos, anciões, piçarras e pirambeiras”²⁶.

Esse entendimento, porém, não prevaleceu.

O art. 6º da Lei 8.629/1993 prescreve que “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”.

Para ser considerado produtivo, portanto, o imóvel rural deve atingir, simultaneamente, os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, nos termos da Lei 8.629/1993 e da Instrução Normativa INCRA 11/2003.

23 SILVA, José Gomes da. **Buraco Negro: a Reforma Agrária na Constituinte**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. p. 198.

24 MARÉS, Carlos. **Função Social da Propriedade**. In: SONDA, C.; TRAUZNSKI, S.C. (orgs.). Reforma agrária e meio ambiente: teoria e prática no Paraná. Curitiba: ITCG, 2010. p. 194-195.

25 SILVA, José Gomes da. **Reforma agrária na Constituição Federal de 1988: uma avaliação crítica**. In: Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA) ano 18. Nº 2. Agosto a novembro 88. p. 16.

26 SILVA, José Gomes da. **Reforma agrária na Constituição Federal de 1988: uma avaliação crítica**. In: Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA) ano 18. Nº 2. Agosto a novembro 88. p. 16.

Entretanto, mesmo que a preocupação de José Gomes da Silva não tenha se concretizado, as críticas ainda permanecem, por se permitir a existência (em tese) de imóveis produtivos disfuncionais e o latifúndio por extensão. A respeito do latifúndio por extensão, tanto pelo texto constitucional quanto pela Lei 8.629/1993, o imóvel rural que cumpre sua função social não pode sofrer desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

Sobre a possibilidade de desapropriar imóveis produtivos (por interesse social, para fins de reforma agrária) que não cumpram as demais funções sociais da propriedade, verifica-se que, após mais 30 anos de existência da Constituição Federal de 1988, ainda não há um entendimento consolidado, a demonstrar que as discussões travadas na Constituinte ainda persistem, agora não como questão propriamente política (ou apenas política), mas como interpretativa (interpretação/compreensão do direito).

Por fim, ainda neste contexto introdutório, é importante fazer uma observação. Como visto acima, à época da promulgação da Constituição, a impossibilidade de se desapropriar a propriedade produtiva foi considerada um grande problema para a reforma agrária. Hoje, porém, a questão agrária é bem mais complexa que aquela da época da promulgação da Constituição. Embora saibamos que “[...] uma parte do agronegócio não se importa com clima e biodiversidade, e uma parte (cada vez menor) do mercado internacional que compra seus produtos também não”²⁷, a preocupação ambiental se tornou, há tempos, uma questão universal.

Há uma dialética entre um movimento que objetiva transformar a terra em mercadoria (e só isso), ou seja, uma completa “mercadorização das terras”, e um movimento que tenta evitar o colapso ambiental e assegurar direitos à Natureza, aos animais não humanos, o direito à alimentação adequada, a concretização da dignidade humana e o respeito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

Decorridos 25 anos da promulgação da Constituição de 1988 e 30 anos da fundação do MST, o cerne do regime fundiário da Constituição Federal de 1988, qual seja a mudança da estrutura agrária, que é também o principal fundamento da reforma agrária, continua sistematicamente negado, agora não mais pelo regime militar, mas pelas forças políticas hegemônicas que construíram nos 2000 a nova ‘modernização conservadora’, autodenominada de economia do agronegócio. [...] A questão agrária em aberto no século XXI é bem mais complexa que aquela que o MST enfrentou em seus primórdios. Àquela época o sistema agrário dominante em crise econômica e política (fim do regime militar) resistia às mudanças, ao velho estilo (do apelo às armas privadas ou estatais). Hoje, sob a égide do pacto do poder dominante, o processo sistemático de negação à mudança da estrutura agrária, segundo o princípio do próprio regime fundiário constitucional, conta com estratégia concertada, por dentro e por fora do Estado, como vistas à completa ‘mercadorização’ das terras. Atualmente são armas ideológicas das mídias e da cultura do agronegócio, apoiadas por forte aparato econômico das cadeias agroindustriais voltadas à ‘reprimarização’ do comércio exterior, as grandes inimigas da reforma agrária. [...] Em 1988, do ponto de vista jurídico formal, a Constituição Federal realiza uma verdadeira revolução conceitual na estrutura de propriedade, posse e uso da terra, erigindo três regimes fundiários: a) o das terras destinadas a produção agropecuária, que ficam subordinadas ao princípio da função social (Artigo 5º. Item, XXIII) explicitado pelo Artigo 186); b) cria o regime das terras étnicas (indígenas [...] e Quilombolas, [...]); c) estabelece o regime das unidades de conservação ambiental [...]. Esses três regimes têm regras próprias, órgãos gestores e funções distintas, mas altamente significativas do ponto de vista de regulação fundiária nacional. [...] O terceiro vértice de relações

27 CUNHA, Manuela Carneira da. **Um Tratado de Paz entre o Agronegócio e os Direitos Indígenas?** (Prefácio). In: POMPEIA, Caio. *Formação Política do Agronegócio*. São Paulo: Elefante, 2021. p. 32.

sociais estruturais, o das relações fundiárias já revelada há pelos menos década e meia, desde a construção do bloco do agronegócio nos anos 2000, tendência firme a erigir o estranho princípio da ‘terra – mercadoria como outra qualquer’, como cerne da política agrária. Esse princípio mercantil estrito não encontra amparo nos regimes fundiários constitucionais tácitos ou explícitos: da terra destinada à produção (Artigo 185 e 186); da terra destinada à reprodução de etnias ancestrais (indígenas – Artigo 231 e Quilombola – ADCT, Artigo 68); e das terras contínuas destinadas a reprodução-conservação ambiental²⁸. (Grifos nossos).

A constatação é que a “modernização conservadora” (ao menos uma parte) visa à completa “mercadorização das terras” (a terra transformada em mercadoria²⁹, e nada mais), não havendo interesse na reforma agrária e em proteção ambiental. E, dentro dos limites normativos (a normatividade é *contrafactual*), o que poderia corrigir e/ou impedir a completa “mercadorização das terras”, seria, apesar das críticas, a Constituição Federal de 1988, especialmente pela (i) função social da propriedade, art. 186, (ii) a tutela do meio ambiente, art. 225, e (iii) pelas posses étnicas – indígenas, art. 231, e quilombolas, art. 68 do ADCT. Esses três regimes fundiários – posses étnicas, proteção da Natureza e produção agropecuária subordinada à função social da propriedade – são incompatíveis com o regime fundiário da terra-mercadoria, que também não é compatível com os precedentes (vinculantes) da Corte IDH.

Não obstante essa compreensão mais ampla da questão agrária, isso não impede a compreensão de problemas específicos (e ainda não superados), como o aqui proposto. Há, mesmo para um tema/problema específico, um diálogo com o todo da questão agrária.

A desapropriação de imóveis produtivos (diversas interpretações)

Como apresentado no tópico anterior, a produtividade foi inserida na Constituição por interesse dos latifundiários (uma reconhecida vitória da UDR). Entretanto, essa compreensão histórica não afeta a compreensão/interpretação da Constituição.

Para clarificar o marco teórico, apresenta-se uma pequena introdução. Primeiro, destaca-se que, para Gadamer, não há cisão entre compreender, interpretar e aplicar³⁰.

A interpretação não é um ato posterior e ocasionalmente complementar à compreensão. Antes, compreender é sempre interpretar, e, por conseguinte, a interpretação é a forma explícita da compreensão. [...] nossas reflexões nos levaram a admitir que, na compreensão, sempre ocorre algo como uma aplicação do texto a ser compreendido à situação atual do intérprete. [...] a aplicação é um momento tão essencial e integrante do processo hermenêutico como a compreensão e a interpretação³¹. (Grifos nossos).

28 DELGADO, Guilherme Costa. **Terra, Trabalho e Dinheiro**: regulação e desregulação em três décadas da Constituição Federal de 1988. São Paulo: Fundação Perseu Abramo: Edições Loyola, 2018. p. 281-282 e 333.

29 “O que é comprado e vendido não é a terra, mas o direito à renda fundiária produzido por ela. O dinheiro exposto é equivalente a um investimento que rende juros. O comprador adquire um direito sobre as receitas futuras antecipadas, um direito sobre os frutos futuros do trabalho. O direito à terra se torna, em resumo, uma forma de *capital fictício*. [...] As forças básicas que regulam o preço da terra e seus pertences são a taxa de juros e as receitas futuras antecipadas da renda. (HARVEY, 2013. p. 532).

30 “[...] No começo, precisamos enfatizar que a aplicação não significa que primeiro compreendemos o texto e depois o aplicamos a nossa própria situação. Em vez disso, a aplicação é uma parte integral da própria compreensão” (SCHMIDT, Lawrence K. **Hermenêutica**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. p. 156).

31 GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e Método I**: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica. 12ª ed. Petrópolis, RJ:

O presente – ou seja, a aplicação – é parte integrante (sempre) da compreensão. O intérprete não pode fugir de sua facticidade (o presente)³², e, por outro lado, não há compreensão sem um horizonte de sentido que vem do passado³³.

Fazer e responder perguntas forma um diálogo. [...] Alguma coisa do passado revela uma pergunta para mim e é por isso que estou interessado em compreender o que o texto tem a dizer. A voz que nos fala do passado – seja um texto, uma obra, um traço – coloca ela mesma uma pergunta e expõe o nosso significado³⁴.

A compreensão, para Gadamer, é diálogo. Há, então, estrutura de perguntas e respostas. Como se lê acima, “Alguma coisa do passado revela uma pergunta para mim”, mas essa pergunta é formulada por um intérprete inserido no presente. A coisa do passado aqui é o texto Constitucional e as reflexões/interpretações feitas ao longo do tempo.

[...] o fenômeno hermenêutico implica o caráter original da conversação e a estrutura de pergunta e resposta. De início, o fato de um texto transmitido se converter em objeto de interpretação significa que coloca uma pergunta ao intérprete. Nesse sentido, a interpretação contém sempre uma referência essencial à pergunta que nos foi dirigida. Compreender um texto quer dizer compreender essa pergunta³⁵.

É por isso que sempre há uma atualidade na compreensão³⁶. “A tarefa da interpretação consiste em concretizar a lei em cada caso, ou seja, é a tarefa da aplicação”³⁷.

Tanto é assim que Eros Grau comenta não existir a Constituição de 1988, em razão de sua constante atualização compreensiva:

[...] a Constituição formal está sendo, enquanto norma, cotidianamente reelaborada, re-produzida. [...] A Constituição é a ordem jurídica fundamental de uma sociedade em um determinado momento histórico e, como ela é um dinamismo, [...] é contemporânea à realidade. Assim, porque quem escreveu o texto da Constituição não é o mesmo que o interpreta/aplica, que o concretiza, em verdade não existe a Constituição, do Brasil, de 1988. O que realmente hoje existe, aqui e agora, é a Constituição do Brasil, tal como hoje, aqui e agora, está sendo interpretada/aplicada³⁸.

Vozes, 2012. p. 406-407.

32 “[...] a constituição do sentido não é obra de uma subjetividade isolada e separada da história, **mas só é explicável a partir de nossa pertença à tradição: eis-aí-ser não pode superar sua própria facticidade**, daí sua vinculação a costumes e tradições que codeterminam sua experiência de mundo”. (OLIVEIRA, Manfredo Araújo de. **Reviravolta Linguístico-Pragmática na Filosofia Contemporânea**. 3ª ed. São Paulo: Loyola, 2006. p. 227, grifos nossos).

33 “**Onde quer que compreendamos algo, nós o fazemos a partir do horizonte de uma tradição de sentido**, que nos marca e precisamente torna essa compreensão possível. [...] Sua influência sobre nós independe da consciência que dela temos”. (OLIVEIRA, Manfredo Araújo de. **Reviravolta Linguístico-Pragmática na Filosofia Contemporânea**. 3ª ed. São Paulo: Loyola, 2006. p. 228-229, grifos nossos).

34 SCHMIDT, Lawrence K. **Hermenêutica**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. p. 163-164.

35 GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e Método I: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica**. 12ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. p. 482.

36 “A decisão do juiz, que ‘intervém praticamente na vida’, pretende ser uma aplicação justa e não arbitrária das leis; deve pautar-se, portanto, e uma interpretação ‘correta’ e isso implica necessariamente que a compreensão faça a mediação entre a história e a atualidade”. (GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e Método I: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica**. 12ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. p.19).

37 GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e Método I: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica**. 12ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. p. 432.

38 GRAU, Eros. **Ensaio e Discurso sobre a Interpretação/Aplicação do Direito**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. p. 282.

A Constituição é sempre contemporânea à realidade pela tarefa da aplicação³⁹, ou mesmo da concretização (que possui sentido semelhante, mas próprio da linguagem jurídica).

A concretização do direito não é mero descobrimento (*Rechtsfindung*) do direito, mas a produção de uma norma jurídica geral no quadro de solução de um caso determinado. [...] Texto e norma não se identificam: o texto é o sinal linguístico; a norma é o que revela, designa. [...] As normas, portanto, resulta da interpretação. E o ordenamento, no seu valor histórico-concreto, é um conjunto de interpretações, isto é, conjunto de normas. O conjunto das disposições (textos, enunciados) é apenas ordenamento em potência, um conjunto de possibilidades de interpretação, um conjunto de normais potenciais. O significado (isto é, a norma) é o resultado da tarefa interpretativa. Vale dizer: o significado da norma é produzido pelo intérprete⁴⁰.

Assim, como pressupostos iniciais, é possível afirmar: (i) os dispositivos, em si, não são normas (são um conjunto de normais potenciais). Norma é o resultado da interpretação (concretização); (ii) a interpretação é, também, aplicação, ou seja, o presente integra à compreensão/intepretação, integra o processo de atribuição de sentidos; (iii) e, por fim, é preciso enfatizar que a interpretação da Constituição é, obviamente, a interpretação da Constituição (ela mesma, ou seja, a compreensão deve ser confirmada na coisa em si, a coisa ela mesma, como na fenomenologia⁴¹), e não de outra coisa, como à vontade de alguns durante a Constituinte.

Como ressalta Gadamer “Toda interpretação correta tem que proteger-se da arbitrariedade de intuições repentinas e da estreiteza dos hábitos de pensar imperceptíveis, e voltar seu olhar para ‘as coisas elas mesmas’”⁴².

E a coisa ela mesma, a Constituição e todo o bloco de constitucionalidade, possui uma principiologia. É, na verdade, uma interpretação que envolve o todo do direito.

A interpretação do direito é interpretação *do direito*, no seu todo, não de textos isolados, desprendidos do direito. Não se interpreta o direito em tiras, aos pedaços. A interpretação de qualquer texto de direito impõe ao intérprete, sempre, em qualquer circunstância, o caminhar pelo percurso que se projeta a partir dele – do texto – até a Constituição. Um texto de direito isolado, destacado, desprendido do sistema jurídico, não expressa significado normativo algum⁴³.

Assim, uma compreensão puramente econômica de produtividade (o conceito histórico de produtividade), não dialoga com toda a principiologia constitucional, que inclui a função social da propriedade, proteção da Natureza e direitos fundamentais. A compreensão do que seja produtividade deve dialogar com o presente, ou seja, dialogar com toda a principiologia constitucional e precedentes da Corte IDH.

39 “[...] a aplicação de uma norma ética a uma situação concreta não é determinada antes do tempo, como se pudéssemos deduzir sua aplicação – ela é incerta e requer deliberação. A deliberação termina ao ‘vermos o que deve ser feito imediatamente’” [...] Da mesma forma que a análise de Aristóteles da deliberação ética, a aplicação realiza o significado do texto para a situação concreta do intérprete”. (SCHMIDT, 2012. p. 157 e 161.).

40 GRAU, Eros. **Ensaio e Discurso sobre a Interpretação/Aplicação do Direito**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. p. 78, 84-85.

41 “Do meu ponto de vista, sinto que sou antes de tudo um fenomenólogo, **para quem a meta são as coisas elas mesmas e o ‘mundo da vida’**, e não o fato da ciência como acontece com o neokantianismo”. (GADAMER, Hans-Georg. **O Pensamento de Gadamer**. GRONDIN, Jean (Org.). São Paulo: Paulus, 2012. p. 500, grifos nossos).

42 GADAMER, Hans-Georg. **O Pensamento de Gadamer**. GRONDIN, Jean (Org.). São Paulo: Paulus, 2012. p. 355.

43 GRAU, Eros. **Ensaio e Discurso sobre a Interpretação/Aplicação do Direito**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. p. 44.

Antes de avançar, porém, é preciso compreender as diversas interpretações que foram (e ainda são) formuladas. Apesar de todo o avanço mencionado, ainda não há uma consolidação interpretativa sobre a possibilidade de se desapropriar imóveis produtivos disfuncionais, por interesse social, para fins de reforma agrária.

A favor da desapropriação, Fideles et al., amparados no princípio da unidade e numa interpretação sistemática da Constituição, compreendem que a vedação deve ser lida assim: “é insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária a propriedade produtiva, quando, simultaneamente, preserve o meio ambiente, respeite as relações trabalhistas, promova bem estar a proprietários e trabalhadores, sem causar conflitos sociais”⁴⁴.

Também Carlos Marés, em sentido semelhante, afirma que a produtividade deve ser compreendida como “produtividade social, de interesse social, e não o só e ínfimo nível de produção fornecido pelo Grau de Utilização da Terra e seus similares, criados em uma época já, de longe, ultrapassada”⁴⁵. Em outro texto, mais abrangente, Carlos Marés assevera que: “A produtividade, para a Constituição, tem que ser mais do que o cumprimento da função social, não pode se confundir com rentabilidade nem com lucratividade. Tem que ser muito mais do que os quatro elementos da função social para incluir um interesse social”⁴⁶.

Gilberto Bercovici compreende que a produtividade tutelada pela Constituição não é um conceito puramente econômico, em especial porque (i) a própria ordem econômica assim exige (art. 170, III, CF), porque (ii) o parágrafo único do art. 185 da CF atrela a produtividade à função social e porque (iii) essa função social deve seguir o disposto no art. 186⁴⁷ da Constituição.

[...] A produtividade protegida pelo texto constitucional não é apenas a produtividade econômica, mas está no que significa de socialmente útil, no que contribui para a coletividade, em suma, no que efetivamente cumpre de sua função social. [...] A função social da propriedade, cujo conteúdo essencial está determinado pelo Artigo 186, deve ser observada por todos os tipos de propriedade de bens de produção garantidos pela Constituição de 1988. Não há propriedade, enquanto bem de produção, que escape ao pressuposto da função social [...], nem mesmo a propriedade produtiva do Artigo 185, inciso II. Afinal, a própria CF/88 determina que a propriedade produtiva deve cumprir sua função social, ao determinar a função social da propriedade como um dos princípios da ordem econômica (Artigo 170, inciso III) e, ao prever, no parágrafo único do mesmo Artigo 185, que a lei deverá fixar normas para o cumprimento dos requisitos relativos à função social da propriedade produtiva. E estas normas não podem, de forma alguma, contrariar o disposto no Artigo 186 da mesma Constituição. Não basta, portanto, que a terra seja produtiva para ser garantida constitucionalmente. A propriedade, mesmo produtiva, tem de cumprir sua função social. A propriedade rural está garantida constitucionalmente contra a desapropriação para

44 FIDELES, Junior Divino et al. **Lei nº 8.629/1993 Comentada por Procuradores Federais**. FIDELES, Junior Divino (Coord.). 2ª Edição revisada e atualizada. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra - PFE/Incra. - Brasília: Incra, 2018. p. 27-28.

45 MARÉS, Carlos. **Função Social da Propriedade**. In: SONDA, C.; TRAUZNSKI, S.C. (orgs.). Reforma agrária e meio ambiente: teoria e prática no Paraná. Curitiba: ITCG, 2010. p. 196.

46 MARÉS, Carlos. **A Função Social da Terra**. 2ª ed. Curitiba: Arte & Letra, 2021. p. 213.

47 O art. 186 da CF preceitua que: “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”. (Grifos nossos).

fins de reforma agrária se for produtiva e cumprir sua função social. A produtividade é apenas um dos requisitos da garantia constitucional da propriedade. [...] A propriedade produtiva é insuscetível de desapropriação por cumprir as exigências constitucionais, ou seja, desde que cumpra sua função social⁴⁸ (Grifos nossos).

Em sentido oposto, pode-se apontar Joaquim Basso, que, analisando especificamente o problema ambiental, acentua que a desapropriação nesse contexto não cumpre o objetivo de proteger o meio ambiente, e que seria até mesmo o oposto, ou seja, não resolve e ainda agrava o problema ambiental, considerando (i) a ausência de educação ambiental dos assentados, (ii) o fato de uma pesquisa/estatística demonstrar que o desmatamento é maior nos assentamentos que em outros lugares, e (iii) pelo crescimento populacional (em razão do projeto de assentamento atender a inúmeras famílias), fato que, por si só, já causaria um impacto ao meio ambiente. A conclusão é pela impossibilidade da desapropriação, porque não cumpriria os objetivos da reforma agrária.

[...] assentamentos de reforma agrária parecem ser, tanto em tese como na prática, altamente danosos ao meio ambiente. Em tese, porque um assentamento rural implica a divisão de inúmeros lotes, com a menor área possível, e a sua distribuição entre vários beneficiários e suas respectivas famílias. O simples aumento populacional que um assentamento acarreta já é suficiente para garantir um *maior impacto ambiental* sobre o imóvel rural desapropriado. Na prática, a realidade parece ser ainda mais alarmante. Os assentados, desprovidos da adequada educação ambiental, não raro passam a depredar o meio ambiente de forma incommensurável, sem qualquer licença ambiental para tanto. Analisando o desmatamento provocado por assentamentos de reforma agrária na Amazônia, Amintas Brandão Júnior e Carlos Souza Júnior concluíram que a taxa de desmatamento nesses assentamentos, entre 1997 e 2004, foi quatro vezes maior do que a taxa média de desmatamento da Amazônia. [...] propriedade produtiva não pode ser desapropriada para fins de reforma agrária, ainda que o ato seja fundamentado no descumprimento da função socioambiental da propriedade (art. 186, II, da CF). Isso porque a desapropriação-sanção do art. 184, da Constituição, está vinculada a uma finalidade inoldável, qual seja, a reforma agrária. A desapropriação de uma propriedade produtiva para destinar àqueles fins mostra-se inadequada aos objetivos da reforma agrária e, ademais, inadequada também para sancionar o descumprimento de quaisquer obrigações ambientais que o proprietário possa ter violado, sendo notório que o descumprimento da função social da propriedade, por esse entendimento, pode ainda assim ser punido por diversas outras formas de sanção, todas elas mais adequadas e efetivas que a desapropriação⁴⁹ (Grifos nossos).

Para Nobre Júnior, o descumprimento dos demais requisitos apenas produz efeitos diversos (restrição ao crédito, ausência de benefícios fiscais), e não a desapropriação.

Vê-se, de pronto, que, apesar da boa produtividade ser o primeiro dos requisitos elencados no art. 186 da CRFB, a sua ocorrência isolada não implica o cumprimento integral da função social que lhe é destinada. Pergunta-se: caso, posteriormente, a propriedade produtiva venha a desobedecer os comandos legais tendentes a lhe legar a sua função social, poderá sofrer a desapropriação-sanção, como alvitra Celso Ribeiro Bastos? Penso que não. As sanções somente poderão ter efeitos diversos (fiscais, creditícios etc.) da expropriação especial⁵⁰.

48 BERCOVICI, Gilberto. **O Estado e a Garantia da Propriedade no Brasil**. In: CARDOSO JR., José Celso e BERCOVICI, Gilberto (org.). República, Democracia e Desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília: Ipea, 2013. p. 535-536.

49 BASSO, Joaquim. **Desapropriação para fins de Reforma Agrária de Imóvel Rural Produtivo com Fundamento no Descumprimento da Função Socioambiental da Propriedade**. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=7fa732b517cbcd14>>. Acessado em 25 de julho de 2021. p. 25-28).

50 NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **Desapropriação para fins de Reforma Agrária**. 3ª ed. (ano 2006), 3ª reimpressão. Curitiba, Juruá, 2012. p. 143.

E, por fim, para José Afonso da Silva:

[...] A proibição de desapropriação da propriedade produtiva, para fins de reforma agrária, com pagamento da indenização mediante títulos da dívida agrária, **é, a nosso ver, absoluta**, sendo inútil procurar interpretação diferente com base em nossos desejos. Isso não seria científico⁵¹ (Grifos nossos).

Como se nota, para José Afonso da Silva, a possibilidade de desapropriação da propriedade produtiva não encontra amparo numa interpretação constitucional, sendo todas as tentativas em sentido contrário um esforço para dobrar o sentido do texto ao desejo do intérprete (não sendo, desta forma, algo científico).

Analisemos, então, as diversas interpretações.

Primeiramente, é preciso observar que há uma diferença entre deontologia e teleologia. A deontologia verifica a correção de uma ação através de sua conformação a um princípio. A teleologia já se preocupa com as consequências (teorias consequencialistas⁵²). E o direito, na concepção que aqui se defende, é deontológico⁵³, o que significa que toda decisão (interpretação) é tomada por princípios (independente das consequências).

Como vista acima, Basso apresenta argumentos consequencialistas para justificar a impossibilidade de desapropriação. Não sendo uma compreensão deontológica, não há como considerar a interpretação correta a partir dos critérios aqui defendidos.

Não que as consequências não sejam importantes. A Lei 13.655/2018, que modificou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) para incluir regras *de* “segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público”, prescreve a necessidade de observar as consequências da decisão em dois dispositivos (artigos 20 e 21 da LINDB). Entretanto, o fechamento interpretativo, e o critério de correção, é princípio lógico, ou seja, diante de um caso hipoteticamente difícil, aberto, sem solução previamente já debatida e que poderia ser chamada de precedente (com *ratio decidendi* aplicável ao caso seguinte, não automaticamente, mas por compreender ser caso de aplicação), será a conformação a um princípio que irá fechar a interpretação/aplicação.

[...] os princípios servem para resolver esses problemas dos casos difíceis. Princípios servirão, assim, para fechar a interpretação. Os princípios, dito de outro modo – claro que quando entendidos em sua forma autêntica –, instituem o mundo prático no Direito, oferecendo o fechamento interpretativo quando da institucionalização daquilo que lhe constitui. São, portanto, elementos argumentativo-interpretativos que permitem o controle dos sentidos que as decisões judiciais articulam. Princípios são o critério a partir do qual uma decisão será correta ou incorreta⁵⁴ (Grifos nossos).

51 SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 761.

52 “**consequencialismo** A concepção de que uma ação é determinada como certa ou errada **é inteiramente pelo valor (bom ou mau) dos resultados ou das consequências**. O utilitarismo é a variedade principal do consequencialismo. (Termo contrastante: deontológico)” (BONJOUR, Laurence; BAKER, Ann. **Filosofia: textos fundamentais comentados**. 2ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2010. p. 765).

53 “**deontológico** Uma concepção que sustenta que a correção ou o caráter errado de uma ação depende de alguma coisa outra que não o valor da consequência da ação. Concepções deontológicas podem dizer, por exemplo, que a correção ou o caráter errado **depende da forma da ação ou do princípio com o qual ela se conforma**. Tais concepções frequentemente enfatizam deveres ou direitos como a fonte última da correção ou do caráter de erro” (BONJOUR, Laurence; BAKER, Ann. **Filosofia: textos fundamentais comentados**. 2ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2010. p. 765).

54 STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica: compreender direito**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2019. p. 32-33.

O direito ao ambiente ecologicamente equilibrado é assegurado pela Constituição (art. 225, *caput*). Isso significa que os projetos de assentamento devem cumprir todas as exigências ambientais, e respeitar as áreas ambientalmente protegidas (Reserva Legal, Área de Preservação Permanente, entre outras). Além disso, o art. 15, III, do Decreto nº 9.311/2018, que trata das condições de permanência do beneficiário no Programa Nacional de Reforma Agrária, determina, como obrigações da unidade familiar, a necessidade de “observar a legislação ambiental, em especial quanto à manutenção e à preservação das áreas de reserva legal e de preservação permanente”. Não há, portanto, direito de assentados a violar normas ambientais.

Além do plano normativo (art. 225 da Constituição Federal, e art. 11 do “Protocolo de São Salvador”, ratificado pelo Brasil), a Corte Interamericana de Direitos Humanos na Opinião Consultiva 23/2017 (e no julgamento contencioso das Comunidades Indígenas Lhaka Honhat vs. Argentina), reconheceu (i) a inter-relação entre os direitos humanos e o meio ambiente e (ii) a autonomia do direito ao meio ambiente saudável, ou seja, um direito autônomo. Não é admissível, portanto, que possa existir produtividade nociva ao meio ambiente e ao mesmo tempo protegida, insuscetível à desapropriação. Da mesma forma, para os **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)**, consoante a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU)⁵⁵, a parte econômica é inseparável da social e ambiental.

Ademais, como será aprofundado, os projetos de assentamentos têm o potencial⁵⁶ de concretizar uma produção agroecológica.

A pouco difundida prática agroecológica caracteriza-se por: ser o loco possível dos trabalhadores e das trabalhadoras refundarem as bases ecológicas da agricultura; respeitarem as formas organizativas tradicionais do camponês, da camponesa; prezarem pela qualidade do alimento produzido; e atuarem sob uma perspectiva socialmente viável do custo da produção. A agroecologia é muito mais do que um conjunto de técnicas agrônomicas, trata-se de um processo político-social transformador, que questiona as relações de poder instituídas. [...] A agroecologia possibilita, assim, a efetivação de várias dimensões desses direitos, que vão além do direito humano ao meio ambiente equilibrado e que alcançam o direito humano à terra rural, ao trabalho, à saúde, à educação e à alimentação adequada. [...] Todas essas características demonstram o real significado de sustentabilidade da agroecologia, permeando toda uma estrutura social. Há uma necessidade de interação do ser humano com a natureza, caracterizando o que chama de agroecossistemas. As policulturas e os sistemas agroflorestais são exemplos concretos disso. Os impactos dessas práticas acarretam na valorização do meio ambiente e do ser humano possibilitando também uma maior renda, uma variação de alimentos saudáveis tanto para o produtor e sua família quanto para a venda. Essa evolução conjunta entre homem/mulher e a natureza possibilitará avanços na qualidade de vida de muitos e muitas⁵⁷. (Grifos nossos).

Caporal e Costabeber explicam que:

A agroecologia é entendida como um enfoque científico destinado a apoiar a transição dos atuais modelos de

55 O Objetivo 2 da Agenda 2030 tem o seguinte preceito: “Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável”. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/2>>. Acesso em: 21 abril de 2022.

56 “Na transição a um padrão sustentável será imprescindível a adoção de política públicas que promovam a expansão e o fortalecimento da agricultura familiar. Pouco gente sabe que, no Estados Unidos, na Alemanha, no Japão e em outros países ricos do planeta, inclusive nos Tigres Asiáticos, a base social do desenvolvimento agrícola – e, conseqüentemente, do crescimento econômico – foi a empresa familiar”. (EHLERS, Eduardo. **O que é Agricultura Sustentável**. São Paulo: Brasiliense, 2008. p. 74-75).

57 LEONEL JUNIOR, Gladstone. **Direito à Agroecologia**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 11-12 e 73-74.

desenvolvimento rural e de agricultura convencionais para estilos de desenvolvimento rural e de agriculturas sustentáveis [...] a agroecologia se consolida como enfoque científico na medida em que este campo de conhecimento se nutre de outras disciplinas científicas, assim como de saberes, conhecimentos e experiências dos próprios agricultores, o que permite o estabelecimento de marcos conceituais, metodológicos e estratégicos, com maior capacidade para orientar não apenas o desenho e manejo de agroecossistemas sustentáveis, mas também processos de desenvolvimento rural sustentável⁵⁸.

A compreensão, como visto acima, integra o nosso modo de ser⁵⁹, é um acontecer existencial⁶⁰, e, sendo algo que acontece, sempre há uma atualidade no acontecer (aplicação). Agroecologia, direitos da Natureza, concretização dos demais direitos humanos, e a possibilidade de alcançar a soberania alimentar, podem ser concretizados em projetos de assentamento. Interpretar invocando algumas possíveis consequências não dialoga com o presente e com o todo do Direito. Entretanto, como não é possível fugir da própria facticidade (como evidenciado acima), a falta de diálogo, nesse contexto, significa a falta de abertura para a compreensão do todo.

O segundo citado, Nobre Júnior, aparentemente, atenta-se à literalidade. Como não existe interpretação literal, considerando que todo texto sempre integra o todo do direito, também essa compreensão deve ser afastada.

Como observa Santos⁶¹:

[...] a Constituição quando diz produtividade, não quer dizer produtividade no estrito sentido econômico ou lucrativo, mas no sentido dos princípios constitucionais, ou seja, também diz produtividade social e ambiental. [...] Acreditamos equivocadas tais interpretações literais, tendo em vista que a Constituição Federal em seu art. 185, II, não protege esse tipo de propriedade, excluindo-a da desapropriação para fins de reforma agrária ou qualquer outra sanção específica. Por mais importância constitucional que tenha a produtividade econômica, esta não poderá ser conseguida a qualquer custo, com afrontas diretas ao ordenamento, desdizendo todo o seu sistema e abrindo brecha para o trabalho escravo, para o desmatamento predatório, etc.

Já a compreensão de José Afonso da Silva é mais significativa, e será objeto de maior aprofundamento.

Como já visto, assevera Gadamer que a compreensão deve se deixar determinar pela coisa ela mesma.

Esse deixar-se determinar pela própria coisa é, em outras, palavras, o que José Afonso da Silva evidencia em seus comentários, para não se deixar determinar pelo desejo.

O deixar-se determinar pela coisa ela mesma significa que uma compreensão correta não deve dobrar o sentido da coisa ao próprio desejo (à vontade do intérprete), mas é preciso deixar que a coisa

58 CAPORAL, Francisco Roberto; COSTABEBER, José Antônio. **Agroecologia: conceitos e princípios para a construção de estilos de agriculturas sustentáveis**. In: NOVAES, H. (org). *Questão agrária, cooperação e agroecologia*. São Paulo: Outras Expressões, 2015. p. 270 e 273.

59 “Compreender e interpretar textos não é um expediente reservado apenas à ciência, **mas pertence claramente ao todo da experiência do homem no mundo**”. (GADAMER, 2012. p. 29, grifos nossos).

60 “Para Gadamer, a analítica temporal do ser humano em Heidegger demonstrou convincentemente que a compreensão não é um modo de comportamento do sujeito, **mas uma maneira de ser** do eis-aí-ser. Há hermenêutica porque o homem é hermenêutico, isto é, finito e histórico, e isso marca o todo de sua experiência de mundo”. (OLIVEIRA, Manfredo Araújo de. **Reviravolta Linguístico-Pragmática na Filosofia Contemporânea**. 3ª ed. São Paulo: Loyola, 2006. p. 225, grifos nossos).

61 SANTOS, João Paulo de Faria. **Reforma Agrária e Preço Justo: a indenização na desapropriação agrária sancionatória**. Porto Alegre: Fabris, 2009. p. 67.

nos diga algo. Uma compreensão correta exige essa abertura ao diálogo (diálogo com aquilo que deve ser compreendido, ou seja, há uma estrutura de perguntas e respostas, cuja resposta à questão proposta não está determinada previamente. Será o resultado do diálogo, que, na hermenêutica, é conhecido como fusão de horizontes).

Quando se ouve alguém ou quando se empreende uma leitura, não é necessário que se esqueçam todas as opiniões prévias sobre o seu conteúdo e todas as opiniões próprias. O que se exige é simplesmente a abertura para a opinião do outro ou para a opinião do texto. [...] Em princípio, quem quiser compreender um texto deve estar disposto a deixar que este lhe diga alguma coisa⁶².

Não há dúvida que o art. 185, II, da Constituição Federal – ao declarar ser insuscetível de desapropriação, para fins de reforma agrária, a propriedade produtiva –, fala algo, e, na linguagem jurídica, contém uma prescrição.

Entretanto, a Constituição não define o que seja produtividade. A historicidade que essa palavra carrega participa da compreensão do sentido, mas não a define por si só, porque há a atualidade, ou seja, há toda a principiologia constitucional que necessariamente abrange o conceito de produtividade. Há, portanto, uma interrogação genuína, um espaço aberto para se compreender o que seja produtividade, mas há fronteiras, não podendo ignorar o que vem do passado, tampouco aceitar uma produtividade que não se conforme à principiologia constitucional.

Uma interrogação genuína, diz Gadamer, significa «colocar-nos num espaço aberto» porque a resposta ainda não está determinada. [...] Contudo, o carácter aberto da interpretação não é absoluto, pois uma pergunta tem sempre uma certa orientação. O sentido da pergunta contém já de antemão a orientação em que se coloca a resposta a essa questão, se pretende ser significativa e adequada. Ao colocar-se a questão, aquilo que se pergunta é colocado a uma determinada luz. Isto «abre» o ser daquilo que é questionado. A lógica que revela este ser que se abriu já implica uma resposta, pois toda a resposta apenas tem sentido em termos da pergunta. A verdadeira interrogação pressupõe portanto abertura – i. e., a resposta é desconhecida – e ao mesmo tempo específica necessariamente as fronteiras⁶³.

Afirmar que a propriedade produtiva pode ser desapropriada quando não cumpre todos os requisitos da função social da propriedade, a princípio parece anular a prescrição (a vedação) do art. 185, II, CF. Trata-se, porém, de uma antecipação de sentido que não se confirma na coisa ela mesma (a coisa, aqui, é a Constituição Federal, ou, em outras palavras, uma produtividade nos termos da principiologia constitucional).

É que essa compreensão sobre a contradição entre os dispositivos está carregada pela historicidade do conceito de produtividade, que não foi revista a partir da principiologia constitucional.

Quem quiser compreender um texto, realiza sempre um projetar. Tão logo apareça um primeiro sentido no texto, o intérprete prelineia um sentido do todo. Naturalmente que o sentido somente se manifesta porque quem lê o texto lê a partir de determinadas expectativas e na perspectiva de um sentido determinado. A compreensão do que está posto no texto consiste precisamente na elaboração desse projeto prévio, que, obviamente, tem que ir sendo constantemente revisado com base no que se dá conforme se avança na penetração do sentido⁶⁴.

62 GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e Método I**: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica. 12ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. p. 358.

63 PALMER, Richard E. **Hermenêutica**. Reimpressão. Lisboa/Portugal: Edições 70, 2011. p. 201-202.

64 GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e Método I**: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica. 12ª ed. Petrópolis, RJ:

A leitura inicial que se projeta pode ser de uma produtividade econômica (e nada mais). Entretanto, essa projeção inicial deve ser constantemente revisada “com base no que se dá conforme se avança na penetração do sentido”.

Como lembra Bercovici, a produtividade não é um conceito puramente econômico, porque a própria ordem econômica exige (art. 170, III, CF). É uma produtividade social, como afirma Marés.

A compreensão correta, como ensina Gadamer, exige uma harmonia entre o todo e as partes, *in verbis*:

O movimento da compreensão transcorre sempre do todo para a parte e, desta, de volta para o todo. A tarefa é ampliar, em círculos concêntricos, a unidade do sentido compreendido. O critério que cada vez há de empregar para constatar a justeza da compreensão é a concordância de todas as partes singulares com o todo. A falta dessa concordância significa o fracasso da compreensão⁶⁵.

E o todo do direito, conforme apresentado, não comporta uma compreensão de produtividade puramente econômica.

Então se não há vedação à desapropriação de imóveis produtivos que descumprem a função social, qual a razão, poder-se-ia perguntar, da vedação prevista no art. 185, II, CF? Ou, em outros termos, como antes mencionado, essa interpretação sistemática anula a prescrição (vedação) do art. 185, II, CF?

Analisando todo o contexto (art. 5, XXII e XXIII, art. 170, III, 184 e art. 186, todos da Constituição), não há anulação. É que, ao tornar insuscetível de desapropriação para fins de reforma da propriedade produtiva, a Constituição permitiu não a existência de propriedades produtivas disfuncionais, mas sim a existência do latifúndio por extensão, ou seja, o imóvel rural com dimensão 600 vezes maior que o módulo regional (art. 4º, V, “a” c/c 46, § 1º, “b”, do Estatuto da Terra).

Em síntese: cumprindo a função social e sendo produtiva, a propriedade, seja qual for sua extensão, está protegida, insuscetível à desapropriação. Essa interpretação não anula (não torna letra morta) a vedação imposta pelo art. 185, II, CF, e, ao mesmo tempo, garante a unidade da constituição.

Acerca da unidade da Constituição, Coelho explica que:

Segundo essa diretriz de interpretação, as normas constitucionais não devem ser vistas como normais isoladas, mas como preceitos integrados em sistema unitário de regras e de princípios, instituídos na e pela própria Constituição. Em consequência, a constituição só pode ser compreendida, interpretada e aplicada adequadamente, se nós a entendermos como unidade. Disso resulta que, em nenhuma hipótese, podemos separar uma norma do conjunto em que se integra, até porque – relembre-se o círculo hermenêutico –, o sentido das partes e o sentido do todo são complementares e interdependentes.

Posto em prática esse princípio, o jurista bloqueia o próprio surgimento de eventuais conflitos entre preceitos da constituição e desqualifica, como contradições meramente aparentes, as situações em que duas ou mais normas constitucionais – com hipóteses de incidência à primeira vista idênticas e que só a interpretação racional evidenciará serem distintas – ‘pretendam’ regular a mesma situação de fato⁶⁶.

Vozes, 2012. p. 356.

65 GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e Método II**: complementos e índice. 6ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011. p. 72.

66 COELHO, Inocêncio Mártires. **A Hermenêutica Constitucional como Teoria do Conhecimento do Direito**. Belo Horizonte: Del Rey, 2019. p. 71.

O art. 16 do Estatuto da Terra, ao tratar dos objetivos da Reforma Agrária, como antes mencionado, destaca “a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio”.

Como explica Marés: “[...] no conceito de produtividade está embutido o conceito de função social, quer dizer que só pode ser produtiva uma gleba que cumpra todos os requisitos da função social, e, portanto, merece um prêmio”⁶⁷. O prêmio é não sofrer a desapropriação.

Em suma: com a Constituição, o latifúndio produtivo que cumpre todos os requisitos da função social está protegido (imune à desapropriação). Essa é a consequência posta pelo art. 185, II, da Constituição Federal.

Entretanto, é preciso observar o seguinte, como enfatiza Marés:

A produtividade da terra, nos sistemas jurídicos que protegem o meio ambiente e buscam o desenvolvimento sustentável, somente pode ser entendida como um processo permanente, isto é, não pode ser considerada produtiva a terra que esgota os recursos naturais a ela associados e inviabiliza ou dificulta seu uso pelas gerações futuras⁶⁸ (Grifos nossos).

Há, assim, duas interpretações: a) o latifúndio produtivo, para ser sustentável, deve se transformar para seguir o padrão agroecológico, porque não existe monocultura sustentável⁶⁹; b) ou, consoante a interpretação de Carlos Marés acima transcrita, sequer pode ser considerado produtivo, porque produtividade é um processo permanente.

67 MARÉS, Carlos. **A Função Social da Terra**. 2ª ed. Curitiba: Arte & Letra, 2021. p. 213.

68 MARÉS, Carlos. **A Função Social da Terra**. 2ª ed. Curitiba: Arte & Letra, 2021. p. 233-234.

69 Em razão, por exemplo, (i) do uso intenso de fertilizantes que dependem da mineração, o “adubo NPK”, ou seja, da permanente extração de recursos naturais não renováveis, com diversos impactos ambientais negativos, sabendo, ainda, que não é possível um crescimento econômico ilimitado e uma extração infinita; (ii) do desmatamento, sendo o agronegócio o grande responsável; (iii) da degradação e perda do solo; (iv) do uso intenso de agrotóxicos, sendo o Brasil o país de maior consumo; (v) dos transgênicos, com a contaminação biológica e perda de sementes crioulas; (vi) da perda da biodiversidade e da agrobiodiversidade, provocando erosão genética, entre outros problemas, que contribuem para a mudança climática, insegurança alimentar, criação de desertos verdes etc. Além disso, as monoculturas produzem especialmente *commodities*, para exportação ou agroindústria, e não alimentos. Produzem agrocombustíveis ou servem para alimentar animais em outras partes do mundo, com o custo ambiental que não é internalizado, mas, sim, suportado pelo planeta. Sobre os agrotóxicos, os dados são significativos: “Entre 2010 e 2015 foram registrados 815 agrotóxicos e entre 2016 e 2020 este número mais que dobrou, sendo liberados 2.009 agrotóxicos. [...] Na última década, o Brasil tem se destacado como um país subserviente, restrito a funções secundárias na economia global, que o colocam entre os maiores consumidores de agrotóxicos, cultivadores de plantas transgênicas e exportadores de matéria-prima, avançando para o sucateamento das bases de transformação industrial. Os agrotóxicos, adubos químicos e sementes geneticamente modificadas (transgênicas) formam alguns dos pilares que sustentam o modelo de produção agrícola hegemônico do país”. (FRIEDRICH, Karen et al. (org). **Dossiê Contra o Pacote do Veneno e em Defesa da Vida**. Porto Alegre: Rede Unida; Rio de Janeiro: ABRASCO; São Paulo: Expressão Popular, Hucitec, 2021. p. 26-36). “As monoculturas criam cada vez mais pragas e aumentam dramaticamente os problemas com insetos, fungos e ervas chamadas ‘daninhas’. Isso aumenta custos e mesmo com os recursos da transgenia, da clonagem, da mutagênese, de novos produtos químicos, da adubação suplementar, esses problemas são amenizados por alguns anos e depois voltam com mais força. As monoculturas atraem cada vez mais doenças nas plantas. Isso é fruto do desequilíbrio do meio ambiente, da falta de biodiversidade, do empobrecimento do solo. Nesse modelo, os problemas tornam-se crônicos e sem solução dentro do arsenal de meios oferecidos pelo instrumental técnico-científico da ‘revolução verde’” (GUTERRES, Ivani. **Agroecologia Militante**: contribuições de Enio Guterr. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p. 18-19).

Apenas o latifúndio produtivo que cumpre todos os requisitos da função social está protegido (imune à desapropriação), e os latifúndios produtivos com base na monocultura não se adequam a essa prescrição⁷⁰. Apenas podem ser consideradas produtivas aquelas atividades que não degradem o meio ambiente, garantam a produção de alimentos saudáveis para as presentes e futuras gerações, com respeito à Natureza etc., promovendo, assim, a “desmercadorização” da terra e a “desmercadorização” do trabalho humano⁷¹.

Para contextualizar, vale observar que o comércio internacional de produção de alimentos não é fruto do acaso, mas de diversas combinações históricas e estruturação político-econômica. É nesse contexto que surge a definição de regime alimentares. Não se trata apenas do alimento em si, mas de uma política em torno dos alimentos e da relação entre Estado e mercado.

McMichael ressalta a existência de três regimes alimentares, o primeiro, chamado de imperial, centrado na Grã-Bretanha (1870-1930), que consistia na exploração das colônias. O segundo, centrado nos Estados Unidos (1950-1970), com o pano de fundo nas ideias da Revolução Verde⁷², consistia em levar esse regime alimentar para os Estados pós-coloniais. Por fim, o regime corporativo (1980-2000) aprofunda esse processo, porém, revertendo “a ordem do ‘processo de desenvolvimento’ anterior por meio do qual Estados regem mercados. Agora, Estados servem a mercados”⁷³.

O regime alimentar corporativo produz alimentos de alto e baixo custo. Os alimentos de baixo custo, embora justificado pela necessidade de alimentar o mundo e garantir a segurança alimentar, acabam gerando o empobrecimento da população rural, a fome, a devastação da Natureza, o êxodo rural etc., e não são alimentos adequados, mas sim “alimentos altamente processados, fast-food e alimentos que

70 “O agronegócio não tem futuro e faz parte da ‘bolha econômica artificial’. Porque agride o ambiente, conspira contra a biodiversidade, despreza as externalidades ambientais, gera uma perversa concentração de renda e de terra e marginaliza o campo, aumenta a marginalidade urbana, é energeticamente deficitário, falta-lhe conduta ética. [...] A agroecologia, como nós a compreendemos, dispõe dos conhecimentos para superar a monocultura e a quebra da biodiversidade, consequências inexoráveis do agronegócio. Assim como se pôde, através dela, resgatar a cidadania dos pequenos pode-se, também, produzir alimentos limpos na escala que a humanidade demanda, naturalmente, com outros métodos, onde a proteção à biodiversidade é axiomática”. (MACHADO, Luiz Carlos Pinheiro; MACHADO FILHO, Luiz Carlos Pinheiro. **Dialética da Agroecologia**. 2ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2017. p. 36-37).

71 “No caso da ‘Reforma Agrária’, sem mudança do regime de propriedade mercantil (Art.186 C.F.), não se muda a estrutura agrária, ao contrário, conduz-se o Programa de Assentamentos ou para a mercadorização ou para a desativação. O cerne da reforma agrária é a ‘desmercadorização’ da terra, assim como o cerne da política do Estado do bem-estar é a ‘desmercadorização’ do trabalho humano. Isto posto, parece-nos patente a centralidade do conceito de função social da propriedade fundiária, a ser recuperado, tendo em vista formação de estruturas regulatórias eficazes para limitar o movimento do ‘capital financeiro’”. (DELGADO, Guilherme Costa. **A Questão Agrária Hoje**. In: O Campo no Brasil Contemporâneo: do governo FHC aos Governos Petistas. Fabiano Coelho & Rodrigo Simão Camacho (organizadores). Curitiba, CRV, 2018. p. 24-25).

72 “A revolução verde em sua origem datada após o final da Segunda Guerra Mundial, notadamente nos anos de 1960, e estava embasada na necessidade de aumentar a produtividade de alimentos. Dita revolução culminou na explosão da biotecnologia, na produção de fertilizantes e herbicidas sintéticos, no alto grau de especialização, na terceirização de funções e na concentração de renda” (JODAS, Natália. **Pagamento Por Serviços Ambientais**: diretrizes de Sustentabilidade para os projetos de PSA no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. p. 223).

73 MCMICHAEL, Philip. **Regimes Alimentares e Questões Agrárias**. São Paulo: Editora Unesp, 2016. p. 71-72.

envenenam seres humanos e animais”⁷⁴. O regime alimentar corporativo é excludente e não sustentável⁷⁵ (propriedade intelectual, com a individualização do que antes era comum – apropriação de sementes ou uso de sementes transgênicas –, a falta de acesso ou regularização da terra, monoculturas e perda de biodiversidade⁷⁶, entre outras problemas), e “modelos agrícolas excludentes e insustentáveis são fatores de insegurança alimentar”⁷⁷.

Em oposição ao regime alimentar corporativo há o movimento da Soberania alimentar.

Embora não exista uma definição universalmente válida de Soberania Alimentar, consoante Windfuhr e Jonsén⁷⁸, destaca Lessa⁷⁹ que a declaração de Nyéléni⁸⁰ seria a principal definição, que declara (trecho): “A soberania alimentar é um direito dos povos a alimentos nutritivos e culturalmente adequados, acessíveis, produzidos de forma sustentável e ecológica, e seu direito de decidir seu próprio sistema alimentício e produtivo”.

Vale observar que a Soberania alimentar é um movimento de transformação sobre o “nosso modo de pensar [...] um futuro socioecológico sustentável. Não é um movimento restrito à questão alimentar; antes, tem reivindicações mais amplas, de cunho civilizacional, precipitadas pelas profundas contradições do regime alimentar”⁸¹.

74 ESCOBAR, Laura Gutiérrez. Soberania e Autonomia Alimentares. In: **Pluriverso**: um dicionário do pós-desenvolvimento. Ashish Kothari et al. (Organização). São Paulo: Elefante, 2021. p. 516.

75 “Embora o sistema alimentar global do século XXI produza mais alimentos do que nunca e tenha reduzido a grave desnutrição, deixou o mundo com quatro problemas essenciais. Primeiro, quase um bilhão de pessoas acordam sem saber se naquele dia conseguirá alimentar a si mesma e aos filhos. Segundo, todos os dias, cerca de dois bilhões de pessoas – os 30% da população mundial de obesos ou com sobrepeso e as centenas de milhões de portadores de doenças relacionadas com a alimentação – se arriscam consumindo alimentos ou bebidas que aumentam ainda mais as chances de morte prematura ou de doenças evitáveis. Em terceiro lugar, o sistema alimentar global contribui hoje com cerca de um terço dos gases de efeito estufa produzidos pelo homem, a maior contribuição individual para o aquecimento global entre os setores [...]. Finalmente, pagando salários baixos e oferecendo benefícios mínimos e sem estabilidade de emprego, as empresas globais de alimentos baixaram o preço dos produtos processados, mas pioraram a vida de milhões de pessoas que trabalham cultivando, processando, vendendo e servindo alimentos, o que agrava ainda mais a desigualdade e a pobreza. Como o sistema alimentar, que, supostamente, deve sustentar e nutrir as pessoas, transformou-se numa ameaça tão grande para o ser humano e sua sobrevivência?” (FREUDENBERG, Nicholas. **A que Custo?** O capitalismo (moderno) e o futuro da saúde. São Paulo: Elefante, 2022. p. 89-90).

76 “Segundo Fernandes (2013), em ‘meados do século 20, a perda (morte) de espécies acontecia a um ritmo estimado de cerca de uma espécie extinta em cada 13 anos. Hoje, segundo a IUCN, desaparecem em torno de 5 mil espécies por ano – ou 14 espécies a cada dia. Não é por acaso que o desaparecimento vertiginoso de espécies coincide com a expansão da revolução verde”. (MACHADO, Luiz Carlos Pinheiro; MACHADO FILHO, Luiz Carlos Pinheiro. **Dialética da Agroecologia**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2017. p. 83).

77 MALUF, Renato S. **Segurança Alimentar e Nutricional**. 2ª ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2009. p. 117.

78 WINDFUHR, Michael; JONSÉN, Jennie. **Soberanía Alimentaria**: Hacia la democracia em sistemas alimentarios locales. Heidelberg/Alemanha: FIAN-Internacional e Heifer Internacional, 2005. p. 3.

79 LESSA, Natalie Coelho. **Novo Constitucionalismo Latino-Americano e Soberania Alimentar**: Reflexões Sobre Brasil, Equador e Bolívia. Salvador: Universidade Federal da Bahia (Dissertação de Mestrado), 2018. p. 53.

80 Disponível em: <<https://nyeleni.org/IMG/pdf/DeclNyeleni-es.pdf>>

81 MCMICHAEL, Philip. **Regimes Alimentares e Questões Agrárias**. São Paulo: Editora Unesp, 2016. p. 114.

A necessidade de uma mudança da estrutura agrária (a questão agrária) se justifica por diversas razões. Para McMichael, “a dinâmica do regime alimentar e a questão agrária são mutualmente condicionantes ao longo do tempo e do espaço”⁸² e que hoje pode existir uma reformulação da questão agrária por uma questão ecológica. É que, historicamente, a ecologia não fez parte das discussões sobre a questão agrária⁸³, tampouco os alimentos em si⁸⁴.

Os movimentos de Soberania Alimentar incluem a questão do direito à terra e questões ecológicas (agroecologia). Sobre o alimento em si, o direito à alimentação é um direito fundamental previsto no art. 6º da Constituição Federal. A Lei 11.346/2006 trata do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Vale observar que segurança alimentar, no contexto internacional e dos regimes alimentares, não possui o mesmo sentido que soberania alimentar.

A segurança alimentar é um princípio orientador das políticas governamentais e das agências multilaterais para combater a fome no mundo e a pobreza rural. Ao propor a soberania alimentar, a Via Campesina rejeitou a segurança alimentar segundo o modelo neoliberal de mercado⁸⁵.

Embora a Lei 11.346/2006 mencione a segurança alimentar, há o acréscimo da garantia nutricional (segurança alimentar e nutricional – SAN), a tornar o conceito, e o conteúdo que ela abrange (demais artigos), adequado aos princípios de soberania alimentar.

Os artigos 2º e 3º da Lei 11.346/2006 tratam da alimentação adequada como um direito fundamental, que deve levar em consideração às dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais, todas sustentáveis. Em continuidade, o art. 4º da Lei 11.346/2006 prescreve que a segurança alimentar e nutricional abrange a conservação da biodiversidade, utilização sustentável, entre outras práticas para garantir sustentabilidade social, ecológica e econômica.

Consta no art. 34.j da Carta da Organização dos Estados Americanos, a previsão que aos “Estados membros convêm [...] dedicar seus maiores esforços à consecução das seguintes metas básicas: [...] j) Alimentação adequada, especialmente por meio da aceleração dos esforços nacionais no sentido de aumentar a produção e disponibilidade de alimentos”.

Interpretando esse e outros dispositivos, no caso das Comunidades Indígenas Lhaka Honhat versus Argentina, a Corte IDH decidiu que o direito à alimentação adequada deve garantir, como o nome já indica, uma alimentação adequada e sustentável, ou seja, não é qualquer alimentação que satisfaz o direito à alimentação adequada, e a sustentabilidade significa que o acesso aos alimentos deve ser assegurado

82 MCMICHAEL, Philip. **Regimes Alimentares e Questões Agrárias**. São Paulo: Editora Unesp, 2016. p. 90-91

83 MCMICHAEL, Philip. **Regimes Alimentares e Questões Agrárias**. São Paulo: Editora Unesp, 2016. p. 89.

84 “**Na questão agrária clássica, o alimento é invisível**. Somente o preço conta – na medida em que afeta as reações políticas e os padrões de acumulação (não obstante, as implicações do regime alimentar na questão agrária por conta dos alimentos de baixo custo). Seja qual for a política, o enquadramento refere-se a condições de reprodução do capital. O que acontece com a terra é secundário, sem nenhuma consequência intrínseca. [...] **O enquadramento alternativo do movimento de soberania alimentar refere-se à reprodução social na e da terra, como um ato ecológico, para restabelecer a produção de alimentos à condição de ato socioecológico, e não industrial**” (MCMICHAEL, Philip. **Regimes Alimentares e Questões Agrárias**. São Paulo: Editora Unesp, 2016. p. 113-114, grifos nossos).

85 ESCOBAR, Laura Gutiérrez. **Soberania e Autonomia Alimentares**. In: Pluriverso: um dicionário do pós-desenvolvimento. Ashish Kothari et al. (Organização). São Paulo: Elefante, 2021. p. 515.

para as presentes e futuras gerações (parágrafo 220). O acesso aos alimentos adequados pressupõe a acessibilidade econômica e física, que deve ser garantida pelo Estado (parágrafo 219). Não se trata apenas de uma obrigação de respeitar, mas de garantir o direito à alimentação (parágrafo 221).

Como já mencionado, há uma relação de interdependência entre o direito ao meio ambiente saudável e outros direitos humanos, como o direito à alimentação adequada (parágrafo 243 e seguintes da decisão mencionada), e que o direito à alimentação adequada é fundamental para o disfrute de outros direitos humanos, sendo indispensável, também, considerar a dimensão cultural do direito à alimentação adequada, ou seja, um acesso à alimentação nutricionalmente e culturalmente adequada (sem universalização forçada de padrões de consumo).

Registra a Opinião Consultiva 23/2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), que, “na sua dimensão coletiva, o direito a um meio ambiente saudável constitui um interesse universal, que se deve tanto às gerações presentes e futuras”, assinalando também que “A degradação do meio ambiente pode causar danos irreparáveis nos seres humanos, pelo qual um meio ambiente saudável é um direito fundamental para a existência da humanidade” (parágrafo 59, grifos nossos).

Sem práticas sustentáveis, a própria existência da humanidade é posta em risco. É o interesse universal mencionado pela Corte IDH que promove a reformulação da questão agrária e torna a soberania alimentar cada vez mais forte. É possível compreender que a proteção da Natureza é um princípio unificador, capaz de unir até quem, em um primeiro momento, não se interessaria pelo problema alimentar, por já ter acesso aos alimentos de alto custo (nutritivos e saudáveis), por falta de atenção⁸⁶ ou mesmo por outras razões.

A soberania alimentar é um movimento contra o movimento da capital no atual regime alimentar corporativo. Sua oposição a agroindustrialização cristaliza o processo da degradação socioecológica de longo prazo e implica um consenso cada vez maior em relação ao papel restaurador da agroecologia neste momento histórico-mundial de profunda incerteza ambiental. [...] Tendo em vista a crescente conscientização das ‘externalidades’ do sistema agroalimentar (mudança climática, degradação do ecossistema, limitação de recursos, biocombustíveis, saúde pública, expansão de favelas etc.), não basta mais tomar a questão agrária simplesmente como uma transição. Devemos retomar no impacto da transição e no que constituem barreiras não ao capital, mas ao desenvolvimento de sistemas agroalimentares saudáveis, justos e sustentáveis⁸⁷.

Nesse contexto, a agroecologia (podendo-se incluir também a agricultura orgânica⁸⁸ e a

86 “Não se dá suficiente atenção aos hábitos alimentares por meio dos quais essa ‘reposição energética’ é feita, além dos cuidados elementares com a higiene e da agora crescente preocupação com os reflexos na saúde e na estética daquilo que se come. Ainda menor é a atenção para com as dimensões sociais, ambientais e culturais que estão na origem dos alimentos, por trás dos rótulos e embalagens” (MALUF, Renato S. **Segurança Alimentar e Nutricional**. 2ª ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2009. p. 9).

87 MCMICHAEL, Philip. **Regimes Alimentares e Questões Agrárias**. São Paulo: Editora Unesp, 2016. p. 93 e 110.

88 “Agricultura orgânica: nesta modalidade, o sistema de produção evita ou exclui amplamente o uso de fertilizantes, pesticidas, reguladores de crescimento e aditivos para a alimentação animal, compostos sinteticamente. Os sistemas de agricultura orgânica baseiam-se na rotação de culturas, uso de esterco animal, leguminosas, adubação verde, lixo orgânico vindo de fora da fazenda, cultura manual ou mecânica, reposição de minerais e aspectos de controle biológico de pragas para manter a estrutura e produtividade do solo, fornecendo nutrientes para as plantas e controlando insetos, ervas daninhas e outras pragas” (THEODORO, Suci Huff; DUARTE, Laura Goulart; ROCHA, Eduardo Lyra. **Incorporação dos Princípios Agroecológicos pela Extensão Rural Brasileira: um caminho possível para alcançar o desenvolvimento sustentável**. In: *Agroecologia: um novo caminho para a extensão rural sustentável*. Suci Huff Theodoro, Laura Goulart Duarte, João Nildo Viana (orgs.). Rio de Janeiro: Garamond, 2009. p. 23).

agrobiodiversidade⁸⁹) tem uma importância fundamental. “Não se trata de ‘escolher entre fome e destruição do meio ambiente’, mas sim de optar pelo desenvolvimento sustentável com modelos de produção e também consumo igualmente sustentáveis”⁹⁰.

Além de fortalecer os povos rurais (comunidades tradicionais, povos indígenas, agricultores familiares, empreendedores familiares rurais, trabalhadores sem-terra etc.), pelo interesse universal em sistemas alimentares compatíveis com a proteção do meio ambiente (TOLEDO, 2021, p. 195), possui a potencialidade de se tornar um movimento unificador (agroecologia política⁹¹, porque todas as atividades produtivas devem ser sustentáveis e realizadas em harmonia com a Natureza), e, juridicamente, compreende-se ser a interpretação adequada com o texto constitucional, aos tratados internacionais e aos precedentes da Corte IDH.

Deve-se observar que a agroecologia propõe um desenvolvimento rural com práticas ecológicas modernas e conhecimento tradicional⁹².

Como explicam Theodoro, Duarte e Rocha:

Entre os principais efeitos e benefícios da incorporação de práticas agroecológicas destacam-se: (i) criação da cobertura vegetal para proteger o solo; (ii) sustentabilidade da produção e variedade constante de alimentos; (iii) contribuição para a conservação do solo e dos recursos hídricos; (iv) intensificação dos controles biológicos; e (v) aumento da capacidade de uso múltiplo do território. A agroecologia propõe que, para a apropriação social de seus princípios, práticas e métodos, além da incorporação de processos ecológicos nos sistemas agrícolas, é necessário que as condições socioculturais e econômicas das comunidades rurais, bem como sua identidade local e práticas religiosas, sejam também elementos centrais da sua aplicação. O desafio de unir processos ecológicos com estruturas sociais e econômicas no desenvolvimento da agricultura sustentável faz com que a agroecologia seja essencialmente uma ciência interdisciplinar⁹³.

89 “O conceito de ‘agrobiodiversidade’ [...] reflete as dinâmicas e complexas relações entre as sociedades humanas, as plantas cultivadas e os ambientes em que convivem, repercutindo sobre as políticas de conservação dos ecossistemas cultivados, de promoção de segurança alimentar e nutricional das populações humanas, de inclusão social e de desenvolvimento local sustentável. [...] A agrobiodiversidade, ou diversidade agrícola, constitui uma parte importante da biodiversidade e engloba todos os elementos que interagem na produção agrícola” (SANTILLI, Juliana. **Agrobiodiversidade e Direitos dos Agricultores**. São Paulo: Peirópolis, 2009. p. 91-92).

90 MALUF, Renato S. **Segurança Alimentar e Nutricional**. 2ª ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2009. p. 135.

91 “A agroecologia apresenta desafios intelectuais, organizacionais e políticos ao agronegócio. Os agroecologistas contestam o conhecimento convencional que afirma que a Revolução Verde, uma abordagem à agricultura desenvolvida por cientistas e agrônomos que depende fortemente da monocultura e do uso intensivo de pesticidas e fertilizantes, poderia resolver os problemas da alimentação mundial. As provas e a prática que os atuantes na agroecologia têm acumulado contestam as conquistas da Revolução Verde; salientam suas limitações ambientais, econômicas e sociais; e demonstram que, de fato, existem alternativas” (FREUDENBERG, Nicholas. **A que Custo? O capitalismo (moderno) e o futuro da saúde**. São Paulo: Elefante, 2022. p. 153.).

92 “A Agroecologia surge como um conjunto de conhecimentos, técnicas e saberes que incorporam princípios ecológicos e valores culturais às práticas agrícolas que, com o tempo, foram desecologizadas e desculturalizadas pela capitalização e tecnificação da agricultura. A Agroecologia convoca a um diálogo de saberes e intercâmbio de experiências; a uma hibridação de ciências e técnicas, para potencializar as capacidades dos agricultores; a uma interdisciplinaridade, para articular os conhecimentos ecológicos e antropológicos, econômicos e tecnológicos, que confluem na dinâmica dos agroecossistemas. Estas ciências se amalgamam no caldeirão no qual se fundem saberes muito distintos para a construção de um novo paradigma produtivo”. (LEFF, Enrique. *Agroecologia e Saber Ambiental*. In: **Revista de Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**. Porto Alegre, v.3, n.1, jan./mar.2002. p. 42).

93 THEODORO, Suci Huff; DUARTE, Laura Goulart; ROCHA, Eduardo Lyra. **Incorporação dos Princípios Agroecológicos pela Extensão Rural Brasileira: um caminho possível para alcançar o desenvolvimento sustentável**. In: *Agroecologia: um*

Sarlet e Fensterseifer⁹⁴ compreendem que há um novo paradigma jurídico-constitucional ecocêntrico, não havendo cisão entre ser humano e Natureza, um novo paradigma que exige uma integridade ecológica (todos os elementos do meio ambiente devem ser protegidos, bióticos e abióticos).

A agroecologia, por ser uma agricultura de base ecológica e sustentável, adequada ao novo paradigma jurídico-constitucional ecocêntrico, tem a potencialidade de concretizar diversos direitos humanos (assegurando a dignidade humana) e os direitos da Natureza, como o direito à biodiversidade, à agrobiodiversidade, à água, à soberania alimentar, à alimentação adequada, à saúde, à identidade cultural etc., e, ainda, a reforma agrária.

Como há um novo paradigma⁹⁵, então há releituras e ressignificações. Há o presente (ou facticidade) que integra o processo compreensivo. É o que na hermenêutica se chama de aplicação, como já afirmado retro.

Por ser um paradigma em transição, não existindo um pensar ecocêntrico para todas as hipóteses de aplicação (em razão da enorme complexidade envolvida), consoante Sarlet e Fensterseifer, as consequências práticas estão em processos de construção. Porém, uma que já se pode pensar, são as desapropriações para fins de reforma agrária, porque a proteção ambiental é um interesse universal (consoante avultado pela Corte IDH) e a terra deve ser entregue a quem nela trabalha em harmonia com a Natureza.

Embora muitas das condições dependam de uma estruturação política (crédito rural, demarcação das terras indígenas, infraestrutura social e ecologicamente adaptada, entre outros), juridicamente verifica-se a possibilidade de se desapropriar imóveis rurais, latifúndios produtivos (ou improdutivos), para fins de reforma agrária, para se assegurar a continuidade da vida e a produção de alimentos saudáveis, nutritivos e ecologicamente sustentáveis.

Assinala Maluf que “a produção agroalimentar oriunda dos assentamentos, por sua vez, pode cumprir papel relevante numa estratégia de SAN, desde que disponham de assistência técnica e apoio creditício e comercial”⁹⁶.

Embora a Constituição Federal de 1988 (CF) assegure o direito de propriedade, a livre iniciativa e a livre concorrência (art. 170, CF), não existe atividades produtivas sem proteção ambiental (art. 225, CF), prescrevendo que a propriedade deve cumprir sua função social (art. 186, CF) e que as atividades

novo caminho para a extensão rural sustentável. Suci Huff Theodoro, Laura Goulart Duarte, João Nildo Viana (orgs.). Rio de Janeiro: Garamond, 2009. p. 25.

94 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ecológico**. 7ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. *passim*.

95 “[...] a transição de uma concepção antropocêntrica para uma sociobiocêntrica, é o maior desafio da Humanidade, se é que não queremos colocar em risco a existência do próprio ser humano sobre a Terra. [...] O aspecto central dos Direitos da Natureza, de acordo com Leimbacher, é resgatar o ‘direito à existência’ dos próprios seres humanos. [...] Temos de entender que tudo o que fazemos pela Natureza, fazemos em prol de nós mesmos. Eis um ponto medular dos Direitos da Natureza. Insistamos exaustivamente que o ser humano não pode viver à margem da Natureza – e menos ainda se a destrói. [...] A vigência dos Direitos da Natureza propõe mudanças profundas. Há que transitar do atual antropocentrismo ao biocentrismo – caminho que exige um processo de mutação sustentado e plural como requisito fundamental para uma grande transformação, nos termos concebidos pelo filósofo húngaro Karl Polanyi” (ACOSTA, Alberto. **O Bem Viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos**. São Paulo: Autonomia Literária, Elefante, 2016. p. 121, 124 e 127).

96 MALUF, Renato S. **Segurança Alimentar e Nutricional**. 2ª ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2009. p. 133-134.

econômicas sejam exercidas com respeito a essa função (art. 170, III, CF) e em conformidade com a defesa do meio ambiente (art. 170, VI, CF).

A terra (ou a Natureza) não é apenas uma mercadoria, e, como produtividade não é um conceito puramente econômico, a vedação do art. 185, II, da Constituição Federal depende de uma releitura ou ressignificação.

O art. 17, III, da Lei 8.629/1993 ressalta a necessidade de um Plano de Desenvolvimento de Assentamento. Trata-se de plano elaborado em conjunto com os beneficiários, em áreas economicamente úteis.

Embora caiba ao Incra decidir o traçado do parcelamento e as obras de infraestrutura, o modelo de exploração deve ser decidido em conjunto com os próprios assentados. O papel do Incra, no caso, não é de impor modelos de exploração agrária, mas o de orientar e incentivar a comunidade assentada a escrever sua trajetória histórica e planificar o futuro. [...] O modelo de exploração da terra [...] é uma construção dos próprios beneficiários da reforma agrária, auxiliados pelo Incra, não uma decisão isolada do Estado-Administração⁹⁷.

A participação democrática é garantida pela possibilidade de influir na decisão. O art. 17, II, da Lei 8.629/1993, por exemplo, prescreve a necessidade de concordância dos beneficiários com a escolha da terra.

Sobre o modelo de exploração da terra, embora não seja uma decisão isolada do Estado-Administração, é imprescindível que qualquer escolha respeite o meio ambiente ecologicamente equilibrado e à Natureza (conforme decidido pela Corte IDH). Não sendo assim, a Reforma Agrária continuará com práticas de mercadorização da terra e sem real mudança da estrutura agrária, não cumprindo os princípios da soberania alimentar, produção agroecológica etc. Portanto, não é qualquer modelo de exploração que atende aos princípios constitucionais de produtividade sustentável.

Nesse cenário da produção de alimentos, a agroecologia é uma possibilidade para os assentamentos atenderem à principiologia da Segurança Alimentar e Nutricional (e princípios da soberania alimentar) e os direitos da Natureza (interesse universal).

A Proposta de Emenda à Constituição 80/2019 (PEC 80/2019)

A PEC 80/2019 pretende, entre outras coisas, alterar o art. 186 da CF para acabar com a exigência de atendimento simultâneo dos requisitos da função social. Nos termos da Proposta, a função social seria cumprida quando ao menos um dos requisitos fosse observado.

Em relação à produtividade, verifica que o grau de eficiência na exploração (GEE) ainda tem como referência o censo agropecuário (IBGE) de 1975⁹⁸. Com a exigência de cumprimento de apenas um dos

97 FIDELES, Junior Divino et al. **Lei nº 8.629/1993 Comentada por Procuradores Federais**. FIDELES, Junior Divino (Coord.). 2ª Edição revisada e atualizada. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra - PFE/Incra. - Brasília: Incra, 2018. p. 176-177.

98 “Importante esclarecer que os tais índices de rendimento básico têm como referência a produção das diversas regiões do país apuradas pelo censo agropecuário do IBGE de 1975, o que importa dizer que toda a tecnologia que possibilitou o aumento de produtividade nos últimos 43 anos ainda não está incorporada ao atual cálculo do GEE. Ou seja, se exige em 2018 que um imóvel produza o que já seria o minimamente aceitável em 1975, o que faz com que o atual cálculo do GEE não reflita um índice real de eficiência na exploração, já que está muito aquém do que hoje temos como uma produção eficiente” (FIDELES, Junior Divino et al. **Lei nº 8.629/1993 Comentada por Procuradores Federais**. FIDELES, Junior

requisitos, e ainda sem a atualização dos índices de rendimento mínimo, na prática, o que ocorreria, seria o fim da reforma agrária, e o problema de se considerar cumprida à função social mesmo com violações aos fundamentos do Brasil, como a dignidade humana e a valorização do trabalho humano, além da violação à proteção ecológica e aos fundamentos e princípios da ordem econômica (art. 1º, III e IV, art. 170, art. 225, entre outros, todos da CF). Seria, na verdade, uma função antissocial. Em suma: a PEC 80/2019 revela-se um retrocesso.

Entretanto, como observado ao logo do texto, todos os requisitos da função social devem ser atendidos simultaneamente, e essa simultaneidade não pode ser suprimida. Carlos Marés ainda chama à atenção para esclarecer que a função social é da terra, e não da propriedade, porque a função social deve ser cumprida independentemente de título⁹⁹. A terra (a Natureza) é o que permite a vida na Terra.

A função social, nos termos do art. 186 da CF, dialoga com toda a Constituição, atende a diversas dimensões de direitos humanos, a requisitos de ordem econômica e a fundamentos da ordem econômica e do Brasil e aos direitos da Natureza. A estrutura normativa constitucional e internacional é incompatível com um direito de propriedade que não cumpra a todos os requisitos simultaneamente. O art. 186 da CF é cláusula pétrea (é a concretização da função social elevada a direito fundamental), não podendo existir retrocesso. Nesse sentido, a Proposta de Emenda à Constituição 80/ 2019 releva-se inconstitucional.

O Protocolo de San Salvador – Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – assegura o direito ao trabalho e a condições justas, equitativas e satisfatórias de trabalho (artigos 6º e 7º), o direito à saúde (art. 10), o direito a um meio ambiente sadio (art. 11), o direito à alimentação (art. 12), entre outros, sendo que uma das especificidades dos direitos humanos são a sua indivisibilidade, interdependência e unidade, como previsto na Declaração de Viena, na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, entre outras¹⁰⁰, e não se admite o retrocesso (proibição do retrocesso¹⁰¹).

Divino (Coord.). 2ª Edição revisada e atualizada. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra - PFE/Incra. - Brasília: Incra, 2018. p. 103).

99 “A terra ainda é sinônimo de vida, apesar de tanta matança ter havido em seu nome. E é vida não só porque oferece frutos que matam a fome, mas porque purifica o ar que se respira e água que se bebe. Fosse pouco, dá ainda o sentido do viver humano, sua referência, sua história, sua utopia e seus sonhos. [...] se a função social for da terra (objeto do direito) e não da propriedade (o próprio direito) ou de proprietário (titular do direito), terá que cumprir, imperiosamente, a função social, independentemente do título de propriedade, porque este título é uma outorga criada pelos seres humanos em sociedade e não pode prevalecer sobre a função que a terra tem a cumprir, não só socialmente, mas também em relações ao restante da natureza”. [...] O uso intensivo de maquinários de grande porte, de agrotóxicos que servem de adubo e biocidas, de sementes especializadas em conviver com venenos, especialmente as transgênicas, vem transformando a agricultura em desertos verdes, sem bichos, sem plantas, sem gente, sem nascentes de água. São territórios de morte doente toda a vida fica proibida de ingressar. São grandes, imensas, quase infinitas plantações de dinheiro. Nesta circunstância, a função social da terra ganha uma dimensão de vida ou morte”. (MARÉS, Carlos. **A Função Social da Terra**. 2ª ed. Curitiba: Arte & Letra, 2021. p. 23, 180, 230-231).

100 O Preâmbulo da Agenda 2030 ressalta: “Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas que estamos anunciando hoje demonstram a escala e a ambição desta nova Agenda universal. [...] **Eles são integrados e indivisíveis**, e equilibram as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental” (grifos nossos). Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>>.

101 “Os direitos humanos caracterizam-se pela existência da proibição do retrocesso, também chamado de ‘efeito cliquet’, princípio do não retorno da concretização ou princípio da proibição da evolução reacionária, que consiste na vedação da

Direitos humanos “[...] constituem um todo indissolúvel que encontra sua base no reconhecimento da dignidade da pessoa humana, [...] com o objeto de conseguir sua vigência plena, sem que jamais possa ser justificado a violação de uns em aras da realização de outros”¹⁰².

Marquesi compreende que a propriedade funcionalizada é um direito fundamental (difuso) do não proprietário. “Tal como o proprietário tem o direito fundamental de ingerência socioeconômica sobre a coisa, o não proprietário tem o direito fundamental de que esse poder se realize em atenção também aos interesses sociais”¹⁰³.

E, como observa Marquesi, a propriedade funcional, por ser um direito fundamental, é cláusula pétrea, e é de enorme importância no contexto da propriedade agrária.

[...] O que acontece é que, se a propriedade, assim como sua função, são direitos fundamentais, não pode haver propriedade disfuncional. [...] Tem-se, portanto, que a natureza jurídica da função é a de um direito fundamental, difuso, principiológico e contido no conceito de propriedade, do qual não pode ser separado. Tais atributos é que lhe conferem posição destacada no sistema positivo constitucional. A propriedade funcional liga-se aos mais elevados valores da nação. [...] o que confere concretude à função social agrária é o disposto no art. 186, que cataloga os requisitos para que os bens de produção cumpram suas várias funções. [...] O que se tem a partir daí? Os valores fundantes do Estado brasileiro, ‘dignidade da pessoa’ e ‘valorização do trabalho humano e da livre iniciativa’ (art. 1º, III e IV), erigem a base para o valor fundamental ‘propriedade funcional’ (art. 5º, XXII e XXIII), que, por sua vez, ancora o princípio setorial da ‘propriedade funcional’, da ordem econômica (art. 170, II e III), que, finalmente, é o alicerce para a regra de que a propriedade agrária deve ser uma ‘função social’ (art. 186). *Qualquer outra norma jurídica, constitucional ou infraconstitucional, que venha a se afastar desse escalonamento de valores, não poderá prevalecer, sob pena de violação dos fundamentos da República presentes no artigo inaugural do Texto de 1988.* Admitir conclusão em senso contrário equivaleria a fraturar as bases sobre as quais assenta a nação brasileira¹⁰⁴. (Grifos nossos).

Assim, Marquesi assevera que, para dar concretude aos princípios da ordem econômica, aos direitos fundamentais e aos fundamentos da República, não pode existir propriedade disfuncional. “Pode o imóvel ser produtivo, mas, violando o ambiente natural, explorando trabalho escravo ou infantil ou mantendo os possuidores em estado de desconforto, estará a confrontar os mais altos valores inseridos no sistema constitucional”¹⁰⁵.

É preciso observar que o referido direito fundamental não é um *slogan* sem conteúdo, logo, não é possível manter o nome (função social), reduzindo seu alcance de proteção. Só é possível adicionar proteção, e não reduzir. Os direitos da Natureza, por exemplo, representam uma expansão, uma adição de proteção.

Os direitos da Natureza, evidente, não surgiram do nada (*ex nihilo*). Há um problema. Como destaca

eliminação da concretização já alcançada na proteção de algum direito, admitindo-se somente aprimoramento e acréscimos” (RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2021. p. 107).

102 Parágrafo 47 da Opinião Consultiva 23/2017 da Corte IDH.

103 MARQUESI, Roberto Wagner. **A Propriedade-Função na Perspectiva Civil-Constitucional: desapropriação de imóveis produtivos não funcionais**. Curitiba: Juruá, 2012. p. 77.

104 MARQUESI, Roberto Wagner. **A Propriedade-Função na Perspectiva Civil-Constitucional: desapropriação de imóveis produtivos não funcionais**. Curitiba: Juruá, 2012. p. 160-161, 165-166.

105 MARQUESI, Roberto Wagner. **A Propriedade-Função na Perspectiva Civil-Constitucional: desapropriação de imóveis produtivos não funcionais**. Curitiba: Juruá, 2012. p. 166.

Esperanza Martínez¹⁰⁶, o pano de fundo do qual nascem os direitos da Natureza são os problemas ambientais que decorrem da visão e das práticas que consideram a Natureza como fonte inesgotável de recursos. Além disso, a Corte Interamericana de Direitos Humanos “[...] reconheceu a existência de uma relação inegável entre a proteção do meio ambiente e a realização de outros direitos humanos, em tanto a degradação ambiental e os efeitos adversos da mudança climática afetam o desfrute efetivo de os direitos humanos”¹⁰⁷.

A Natureza apropriada (*minérios, madeira, água, biodiversidade etc.*) e transformada em mercadoria para servir ao projeto de consumismo e crescimento econômico ilimitado, é responsável por inúmeros problemas ecológicos e pela vivência da sexta extinção em massa da vida na Terra. O colapso ambiente em andamento, como ressalta Pablo Solón¹⁰⁸, não se trata de mais uma crise econômica, mas, sim, de alterações que podem tornar a Terra inabitável.

Boyd¹⁰⁹ ressalta que o número de animais que os humanos matam por ano chega a 100 bilhões. A ONU destaca que “cerca de 75% da diversidade genética, uma vez encontrada em culturas agrícolas, foi perdida no último século”¹¹⁰, e que o “Planeta perde 24 bilhões de toneladas de solo fértil todos os anos”¹¹¹, conforme declaração de António Guterres.

Ainda, é possível acrescentar, o problema da nossa pegada ecológica – há tempos não respeitamos a biocapacidade da Natureza. Há o problema das mudanças climáticas (aquecimento global), da enorme produção de resíduos¹¹², da perda da biodiversidade, da escassez de água, entre outros problemas, tudo por ações antrópicas, o que leva a conclusão, conforme Rocha¹¹³, que a vida encontra-se em uma sala de emergência ambiental.

106 MARTÍNEZ, Esperanza. *In: La Naturaleza con Derechos: de la filosofía a la política* (compiladores: Alberto Acosta y Esperanza Martínez. Ediciones Abya-Yala. Quito, Quito, 2011. p. 7.

107 Parágrafo 47 da Opinião Consultiva 23/2017 da Corte IDH.

108 “Não se trata de apenas mais uma crise cíclica do capitalismo, ao fim da qual se superará a recessão com cifras recordes de crescimento. Estamos falando de uma crise muito mais profunda, que se estendeu a todos os aspectos da vida na Terra [...] A magnitude é tão grande que o que está em jogo não é uma civilização em particular, mas o destino da humanidade e da vida. A crise sistêmica é de tal envergadura que está provocando a sexta extinção da vida na Terra. O planeta, assim como das outras vezes, continuará seu devir, que já que tem mais de quatro bilhões de anos, mas serão alteradas as condições ambientais que tornaram possível o surgimento de milhões de formas de vida – incluída a humana” (SOLÓN, Pablo. *In: Alternativas Sistêmicas: Bem viver, decrescimento, comuns, ecofeminismo, direitos da Mãe Terra e desglobalização*. Organização de Pablo Solón. São Paulo: Elefante, 2019. p. 13-14).

109 BOYD, David R. *Los Derechos de la Naturaliza: una revolución legal que podría salvar al mundo*. Fundación Heinrich Böll. Bogotá – Colombia, 2020. p. 21.

110 Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2019/05/1673411>>.

111 Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2019/06/1676501>>.

112 “Um dos maiores problemas do desenvolvimento econômico mundial é o destino dos dejetos e resíduos sólidos, líquidos e gasosos provenientes da produção industrial e do consumo em grande escala dos bens produzidos. O homem da sociedade industrial é um ser produtor de lixo em massa. [...] O que mais preocupa é que os produtos industriais necessitam de um longo tempo para se decompor: o papel, certa de três meses; o filtro de cigarro, de um a dois anos; as gomas de mascar, cinco anos; a madeira pintada, quatorze anos; o náilon, trinta anos; as latas de alumínio, de duzentos a quinhentos anos; o plástico, cerca de quatrocentos anos; as fraudas descartáveis, aproximadamente seiscentos anos; o vidro, por volta de quatro mil anos; e a borracha, por tem ainda indeterminado” (THOMÉ, Romeu. *Manual de Direito Ambiental*. 11ª ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 37-38).

113 ROCHA, Lilian Rose Lemos. *Direito da Natureza: uma visão biocêntrica*. Curitiba: CRV, 2021, *passim*.

A importância da biodiversidade é inquestionável¹¹⁴. Sem ela não há Natureza, não há vida e não há economia. “Quando mais espécies diferentes existirem em uma área (biodiversidade), tanto menor a chance de uma delas proliferar e dominar a região. A diversidade é a tática de sobrevivência na natureza”¹¹⁵.

Eis a ligação entre Natureza e economia. “[...] as leis da física dizem-nos que não podemos criar alguma coisa a partir do nada. A produção econômica, portanto, necessita da entrada de matérias-primas e a oferta finita dessa entrada limita o tamanho da economia”¹¹⁶.

Sem Natureza não há matéria prima, não há economia. Não há construção a partir do nada. A agricultura convencional, por exemplo, além dos problemas já citados, depende de recursos naturais não renováveis (como o petróleo e os fertilizantes minerais¹¹⁷). Assim, uma transição agroecológica será, mesmo contra a vontade hegemônica, inevitável, seja para se assegurar a sustentabilidade, seja pelo esgotamento dos recursos naturais não renováveis¹¹⁸.

Como afirma Acosta:

A economia deve submeter-se à ecologia. Por uma razão muito simples: a Natureza estabelece os limites e alcances da sustentabilidade e a capacidade de renovação que possuem os sistemas para autorrenovar-se. Disso dependem as atividades produtivas. Ou seja: se se destrói a Natureza, destroem-se as bases da própria economia¹¹⁹ (Grifos nossos).

Por essas razões, pela interdependência entre os requisitos da função social, e por se tratar de direito fundamental, não é possível a modificação da Constituição para tornar os requisitos alternativos.

114 **“Devemos cuidar da biodiversidade da Terra e evitar sua degradação, pois é fundamental para a manutenção e o aumento do capital natural [...] que nos mantém vivos e sustenta nossas economias.** Os seres humanos usam a biodiversidade como fonte de alimentos, medicamentos, materiais de construção e combustíveis. A biodiversidade também fornece serviços ecossistêmicos naturais, como purificação do ar e da água, renovação da camada superior do solo, decomposição de resíduos e polinização. Além disso, a variedade de informações genéticas, espécies e ecossistemas da Terra são necessários para a evolução de novas espécies e serviços ecossistêmicos à medida que respondem às mudanças nas condições ambientais. **A biodiversidade é a apólice de seguro ecológico da Terra**” (MILLER; G. Tyler; SPOOLMAN, Scott E. *Ciência Ambiental*. 3ª ed. (Tradução da 16ª edição norte-americana. São Paulo: Cengage Learning, 2021. p. 72-73, grifos nossos).

115 REICHARDT; Klaus; TIMM, Luís Carlos. *Solo, Planta e Atmosfera: conceitos, processos e aplicações*. 4ª ed. Barueri: Manole, 2022. p. 2.

116 DALY, Herman; FARLEY, Joshua. *Economia Ecológica*. São Paulo: Annablume, 2016. p. 107.

117 “O Brasil é um dos quatro maiores consumidores de fertilizantes agrícolas no mundo, num contexto em que se espera um aumento expressivo da demanda por alimentos nos próximos anos e sem que se possa enxergar o final dessa escalada. Tal cenário é consequência direta da globalização dos mercados internos”. Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE-PR). Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/assuntos/assuntos-estrategicos/documentos/estudos-estrategicos/sae_publicacao_fertilizantes_v10.pdf>.

118 “Mas é importante também saber que a agricultura química das multinacionais vai enfrentar uma crise brutal. Ela é uma agricultura petro-dependente, isto é, dependente demais do petróleo. A maior parte dos adubos e venenos são fabricados com derivados de petróleo. E o petróleo está cada vez mais escasso e mais caro”. (GUTERRES, Ivani. *Agroecologia Militante: contribuições de Enio Guterr*. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p. 18).

119 ACOSTA, Alberto. *O Bem Viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos*. São Paulo: Autonomia Literária, Elefante, 2016. p. 121.

Considerações finais

Com a pesquisa desenvolvida sobre a possibilidade de se promover a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, de imóveis produtivos que descumpram os demais requisitos da função social (produtivos disfuncionais), pode-se chegar às seguintes considerações conclusivas.

A questão agrária (ou uma necessidade de mudança na estrutura agrária de um país) foi e ainda é um problema relevante, e se tornou mais complexa (sofisticada), porque reformulada por questões ecológicas e pelos princípios da soberania alimentar; não se trata apenas de assegurar acesso à terra, mas a necessidade de uma reforma agrária para garantir a existência de futuras gerações, da biodiversidade, do direito à alimentação adequada e da preservação/conservação da Natureza em si, evitando-se o colapso ambiental.

Analisando todo o contexto Constitucional (art. 170, III, 184 e art. 186, todos da Constituição), e os precedentes da Corte IDH, enfim, o direito no seu todo, compreende-se que a vedação à desapropriação de propriedades produtivas não alcança os imóveis produtivos disfuncionais (que não cumprem os demais requisitos da função social da propriedade), em razão de uma interpretação/compreensão e atribuição de sentido que envolve o todo do direito e da unidade da Constituição e todo o bloco de constitucionalidade;

A vedação da possibilidade de se desapropriar as propriedades produtivas por interesse social, para fins de reforma agrária, permite a existência do latifúndio por extensão, podendo-se afirmar que, cumprindo a função social e sendo produtiva, a propriedade, seja qual for sua extensão (grande, média ou pequena), está protegida, evidenciando, porém, que as monoculturas não são sustentáveis nem produtivas (entendendo a produtividade como um processo permanente), e que não há, por consequência, a referida proteção para esse modelo de produção.

E, por fim, sobre a PEC 80/2019, trata-se de Proposta inconstitucional, pela interdependência entre os requisitos da função social, e por se tratar de direito fundamental, não sendo possível a modificação da Constituição para tornar os requisitos alternativos (reduzindo seu alcance de proteção).

Referências

ACOSTA, Alberto. **O Bem Viver**: uma oportunidade para imaginar outros mundos. São Paulo: Autonomia Literária, Elefante, 2016.

ACOSTA, Alberto. **O Chile Reconhece os Direitos da Natureza**. Disponível em: <<https://latinoamerica21.com/br/o-chile-reconhece-os-direitos-da-natureza/>>. Acessado em 27 de março de 2021.

Assembleia Geral das Nações Unidas, Resolução 70/1. **Transformar nosso mundo**: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável de 25 de setembro de 2015, **Doc. ONU A/RES/70/1**. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>>. Acesso em: 21 abril de 2022.

BERCOVICI, Gilberto. **O Estado e a Garantia da Propriedade no Brasil**. In: CARDOSO JR., José Celso e BERCOVICI, Gilberto (Org.). **República, Democracia e Desenvolvimento**: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília: Ipea, 2013.

- BOYD, David R. **Los Derechos de la Naturaliza**: una revolución legal que podría salvar al mundo. Fundación Heinrich Böll. Bogotá – Colombia, 2020.
- BONJOUR, Laurence; BAKER, Ann. **Filosofia**: textos fundamentais comentados. 2ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.
- CAPORAL, Francisco Roberto.; COSTABEBER, José Antônio. Agroecologia: conceitos e princípios para a construção de estilos de agriculturas sustentáveis. In: NOVAES, H. (org). **Questão agrária, cooperação e agroecologia**. São Paulo: Outras Expressões, 2015. p. 263-283.
- COELHO, Inocência Mártires. **A Hermenêutica Constitucional como Teoria do Conhecimento do Direito**. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.
- CUNHA, Manuela Carneira da. Um Tratado de Paz entre o Agronegócio e os Direitos Indígenas? (Prefácio). In: POMPEIA, Caio. **Formação Política do Agronegócio**. São Paulo: Elefante, 2021.
- BASSO, Joaquim. **Desapropriação para fins de Reforma Agrária de Imóvel Rural Produtivo com Fundamento no Descumprimento da Função Socioambiental da Propriedade**. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=7fa732b517cbcd14>>. Acessado em 25 de julho de 2021.
- DELGADO, Guilherme Costa. A Questão Agrária Hoje. **O Campo no Brasil Contemporâneo**: do governo FHC aos Governos Petistas. Fabiano Coelho & Rodrigo Simão Camacho (organizadores). Curitiba, CRV, 2018.
- DELGADO, Guilherme Costa. **Terra, Trabalho e Dinheiro**: regulação e desregulação em três décadas da Constituição Federal de 1988. São Paulo: Fundação Perseu Abramo: Edições Loyola, 2018.
- Corte Interamericana de Direitos Humanos (2020). **Caso Comunidades Indígenas membros da Associação Lhaka Honhat (nossa terra) versus Argentina**. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_400_esp.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2021.
- Corte Interamericana de Direitos Humanos (2017). Opinião Consultiva 23 de 15 de novembro de 2017. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/dados-da-atuacao/corte-idh/OpinioConsultiva23versofinal.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2021.
- DALY, Herman; FARLEY, Joshua. Economia Ecológica. São Paulo: Annablume, 2016.**
- EHLERS, Eduardo. **O que é Agricultura Sustentável**. São Paulo: Brasiliense, 2008.
- ESCOBAR, Laura Gutiérrez. Soberania e Autonomia Alimentares. In: **Pluriverso**: um dicionário do pós-desenvolvimento. Ashish Kothari et al. (Organização). São Paulo: Elefante, 2021. p. 515-519.
- FREUDENBERG, Nicholas. **A que Custo?** O capitalismo (moderno) e o futuro da saúde. São Paulo: Elefante, 2022.
- FIDELES, Junior Divino et al. **Lei nº 8.629/1993 Comentada por Procuradores Federais**. FIDELES, Junior Divino (Coord.). 2. ed. revisada e atualizada. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra - PFE/Incra. - Brasília: Incra, 2018.
- FRIEDRICH, Karen et al. (Org). **Dossiê Contra o Pacote do Veneno e em Defesa da Vida**. Porto Alegre: Rede Unida; Rio de Janeiro: ABRASCO; São Paulo: Expressão Popular, Hucitec, 2021.
- GADAMER, Hans-Georg. **O Pensamento de Gadamer**. GRONDIN, Jean (Org.). São Paulo: Paulus, 2012.
- GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e Método I**: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica. 12ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.
- GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e Método II**: complementos e índice. 6ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

- GRAZIANO DA SILVA, José. Ao Vencedor as Batatas: as implicações da vitória da UDR na Constituinte. In: **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária** (ABRA) ano 18. Nº 2. Agosto a novembro 88. p. 18-20.
- GRAU, Eros. **Ensaio e Discurso sobre a Interpretação/Aplicação do Direito**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.
- GUTERRES, Ivani. **Agroecologia Militante**: contribuições de Enio Guterr. São Paulo: Expressão Popular, 2006.
- HARVEY, David. **Os Limites do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.
- JODAS, Natália. **Pagamento Por Serviços Ambientais**: diretrizes de Sustentabilidade para os projetos de PSA no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.
- LEFF, Enrique. Agroecologia e Saber Ambiental. **Revista de Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**. Porto Alegre, v.3, n.1, jan./mar.2002.
- LEONEL JUNIOR, Gladstone. **Direito à Agroecologia**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.
- LESSA, Natalie Coelho. **Novo Constitucionalismo Latino-Americano e Soberania Alimentar**: Reflexões Sobre Brasil, Equador e Bolívia. Salvador: Universidade Federal da Bahia (Dissertação de Mestrado), 2018.
- MACHADO, Luiz Carlos Pinheiro; MACHADO FILHO, Luiz Carlos Pinheiro. **Dialética da Agroecologia**. 2ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2017.
- MALUF, Renato S. **Segurança Alimentar e Nutricional**. 2. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2009.
- MARÉS, Carlos. **A Função Social da Terra**. 2. ed. Curitiba: Arte & Letra, 2021.
- MARÉS, Carlos. **Função Social da Propriedade**. In: SONDA, C.; TRAU CZNSKI, S. C. (Orgs.). Reforma agrária e meio ambiente: teoria e prática no Paraná. Curitiba: ITCG, 2010. p. 181-198.
- MARQUESI, Roberto Wagner. **A Propriedade-Função na Perspectiva Civil-Constitucional**: desapropriação de imóveis produtivos não funcionais. Curitiba: Juruá, 2012.
- MARTÍNEZ, Esperanza. In: **La Naturaleza con Derechos**: de la filosofía a la política (compiladores: Alberto Acosta y Esperanza Martínez. Ediciones Abya-Yala. Quito, Quito, 2011.
- MCMICHAEL, Philip. **Regimes Alimentares e Questões Agrárias**. São Paulo: Editora Unesp, 2016.
- MILLER; G. Tyler; SPOOLMAN, Scott E. **Ciência Ambiental**. 3. ed. (Tradução da 16. ed. norte-americana. São Paulo: Cengage Learning. 2021.
- MOREIRA, Ruy. **O Plano Nacional de Reforma Agrária em Questão**. In: Revista Terra Livre. Nº 01, Ano 1. São Paulo: Associação dos Geógrafos Brasileiros, 1986. p. 06-19.
- NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **Desapropriação para fins de Reforma Agrária**. 3. ed. (ano 2006), 3ª reimpressão. Curitiba, Juruá, 2012.
- OLIVEIRA, Manfredo Araújo de. **Reviravolta Linguístico-Pragmática na Filosofia Contemporânea**. 3. ed. São Paulo: Loyola, 2006.
- OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo: Método, 2017.
- PALMER, Richard E. **Hermenêutica**. Reimpressão. Lisboa/Portugal: Edições 70, 2011.
- POMPEIA, Caio. **Formação Política do Agronegócio**. São Paulo: Elefante, 2021.
- REICHARDT; Klaus; TIMM, Luís Carlos. **Solo, Planta e Atmosfera**: conceitos, processos e aplicações. 4. ed. Barueri: Manole, 2022.

- ROCHA, Ibraim et al. **Manual de Direito Agrário Constitucional**: lições de direito agroambiental. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum 2019.
- ROCHA, Lilian Rose Lemos. **Direito da Natureza**: uma visão biocêntrica. Curitiba: CRV, 2021.
- SANTILLI, Juliana. **Agrobiodiversidade e Direitos dos Agricultores**. São Paulo: Peirópolis, 2009.
- SANTOS, João Paulo de Faria. **Reforma Agrária e Preço Justo**: a indenização na desapropriação agrária sancionatória. Porto Alegre: Fabris, 2009.
- SAMPAIO, Plínio de Arruda. **A Reforma Agrária**. In: Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA) ano 18. Nº 2. Agosto a novembro 88. p. 05-13.
- SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ecológico**. 7ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.
- SCHMIDT, Lawrence K. **Hermenêutica**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.
- SILVA, José Gomes da. **Buraco Negro**: a Reforma Agrária na Constituinte. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- SILVA, José Gomes da. **Reforma agrária na Constituição Federal de 1988**: uma avaliação crítica. In: Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA) ano 18. Nº 2. Agosto a novembro 88. p. 14-17.
- SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- SOLÓN, Pablo. **Alternativas Sistêmicas**: Bem viver, decrescimento, comuns, ecofeminismo, direitos da Mãe Terra e desglobalização. Organização de Pablo Solón. São Paulo: Elefante, 2019
- STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica**: compreender direito. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2019.
- THEODORO, Suci Huff; DUARTE, Laura Goulart; ROCHA, Eduardo Lyra. **Incorporação dos Princípios Agroecológicos pela Extensão Rural Brasileira**: um caminho possível para alcançar o desenvolvimento sustentável. In: Agroecologia: um novo caminho para a extensão rural sustentável. Suci Huff Theodoro, Laura Goulart Duarte, João Nildo Viana (orgs.). Rio de Janeiro: Garamond, 2009.
- THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental**. 11. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.
- TOLEDO, Victor M. Agroecologia. **Pluriverso**: um dicionário do pós-desenvolvimento. Ashish Kothari., et al. (Organização). São Paulo: Elefante, 2021. p. 192-195.
- WINDFUHR, Michael; JONSÉN, Jennie. **Soberanía Alimentaria**: Hacia la democracia em sistemas alimentarios locales. Heidelberg/Alemanha: FIAN-Internacional e Heifer Internacional, 2005.