



# **SENADO FEDERAL**

## **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO**

### **Nº 7, DE 2016**

Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o direito humano ao acesso à terra e à água como direito fundamental.

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

Art1. 1º O art. 6º da Constituição Federal de 1988 passa a vigorar com a seguinte redação:

*“Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados e o acesso à terra e à água, na forma desta Constituição.”*

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

#### **JUSTIFICATIVA**

A Conferência Mundial sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural (CMRADR), da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), realizada em 1979, estabeleceu marcos a serem atingidos para a redução da pobreza rural, avaliados por indicadores de distribuição de terras e outros bens, de níveis de renda (inclusive os diferenciais urbano-rurais e a distribuição de renda rural) e de grau de pobreza absoluta.

A "Carta do Camponês", que resultara da CMRADR, previu que o acesso à terra, à água e a outros recursos naturais deveria integrar a estratégia de desenvolvimento rural, para a qual também propôs limites-teto ao tamanho das propriedades de imóveis rurais.

Realizou-se em Porto Alegre, em 2006, também sob a égide da FAO, a Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural (CIRADR). Participaram do evento, mais de 1.400 delegados, provenientes de 96 países membros da FAO, inclusive 25 Ministros de Estado, bem como representantes de oito Organismos Especializados do Sistema das Nações Unidas e mais de 150 organizações da Sociedade Civil.

A Declaração Final da CIRADR sintetizou as discussões do encontro, sumariou consensos e apontou objetivos comuns. No que tange ao acesso à terra e à água, registrava o parágrafo 6º da referida Declaração: "Nós reafirmamos que o acesso mais amplo, seguro e sustentável à terra, à água e outros recursos naturais relacionados à vida das populações rurais, especialmente, *inter alia*, mulheres, grupos indígenas, marginalizados e vulneráveis, são essenciais para a erradicação da fome e da pobreza, que contribuem para o desenvolvimento sustentável e que deveriam ser parte inerente das políticas nacionais."

Coerentemente, o parágrafo 8º da citada Declaração afirmou: "Nós reconhecemos que conflitos baseados em acesso a recursos têm sido uma causa preponderante de revoltas civis, instabilidade política e degradação ambiental, recorrentes em várias partes do mundo."

Na esteira da CIRADR, em 2008, a reforma agrária foi reconhecida pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU como corolário da realização dos direitos humanos, por meio do acesso à terra. Vale notar que, no âmbito daquele Conselho da ONU, negocia-se, atualmente, projeto de Declaração sobre os Direitos dos Camponeses e de Outras Pessoas que Trabalham nas Zonas Rurais.

Em 2010, também como resultado da CIRADR, a FAO iniciou a negociação de Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no Contexto da Segurança da Segurança Alimentar Nacional, aprovadas em 2012, mediante intensa participação brasileira.

No parágrafo 2.2, no capítulo da "Natureza e Escopo", lê-se: "As Diretrizes complementam e respaldam as iniciativas nacionais, regionais e internacionais relacionadas

aos direitos humanos, que garantem a segurança da ocupação e do uso da terra e dos recursos pesqueiros e florestais, assim como as iniciativas para melhorar a governança."

No capítulo "Direitos e Responsabilidades Relacionados à Posse da Terra", pode-se ler: "4.1 Os Estados devem esforçar-se para assegurar a governança fundiária responsável, porque a terra e os recursos pesqueiros e florestais são fundamentais para a consecução dos direitos humanos, da segurança alimentar, da erradicação da pobreza, dos meios de subsistência sustentáveis, da estabilidade social, da segurança da habitação, do desenvolvimento rural e do crescimento social e econômico."

O parágrafo 4.3 complementa o anterior: "Todas as partes devem reconhecer que nenhum tipo de direito de posse, incluindo a propriedade privada, é absoluto. Todos os direitos de posse são limitados pelos direitos dos outros, e pelas medidas tomadas pelos Estados com finalidade de interesse geral. Tais medidas devem ser determinadas por lei, exclusivamente com o objetivo de promover o bem-estar comum, em especial a proteção do meio-ambiente, consoante as obrigações dos Estados em relação aos direitos humanos. Os direitos de posse também são equilibrados pela existência de deveres. Todos os indivíduos devem promover o respeito à proteção em longo prazo e à utilização sustentável da terra e dos recursos pesqueiros e florestais."

Também no campo dos direitos, reza o parágrafo 4.5: "Os Estados devem proteger os direitos legítimos de posse e garantir que as pessoas não estejam expostas a expulsões arbitrárias, e que os seus direitos legítimos de posse não sejam suprimidos ou violados de outra maneira."

Quanto à natureza de direito humano do acesso à terra, as Diretrizes recordam no parágrafo 4.8: "Dado que todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados, a governança fundiária da terra e dos recursos pesqueiros e florestais deve levar em consideração os direitos que estão diretamente ligados ao acesso e ao uso da terra, dos recursos pesqueiros e florestais e também todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Ao fazê-lo, os Estados devem respeitar e proteger os direitos civis e políticos dos defensores dos direitos humanos, incluindo os direitos humanos dos camponeses, dos povos indígenas, dos pescadores, dos pastores e dos trabalhadores rurais, e devem observar as suas obrigações em termos de direitos humanos quando tratam com pessoas e associações que agem em defesa da terra e dos recursos pesqueiros e florestais."

Agrega o parágrafo 4.10: "Os Estados devem acolher favoravelmente e facilitar a participação dos usuários da terra e dos recursos pesqueiros e florestais, a fim de que sejam totalmente envolvidos em um processo participativo de governança fundiária que inclua, entre outras coisas, a formulação e a implementação das políticas, de leis e de decisões sobre o desenvolvimento territorial, em função dos papéis dos atores estatais e não estatais, em consonância com a legislação nacional."

Convém recordar que no interstício entre a CMRADR (1979) e a CIRADR (2006), negociaram-se, também no âmbito da FAO, as Diretrizes Voluntárias em Apoio à Realização Progressiva do Direito à Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar Nacional, as quais foram aprovadas em 2004, mediante intensa participação da delegação brasileira.

A Diretriz 8 – Acesso aos Recursos e Bens, parágrafo 8.1, propõe: "Os Estados deveriam facilitar o acesso aos recursos e à sua atualização, de forma sustentável, não-discriminatória e segura, de acordo com a sua legislação nacional e com o direito internacional, e deveriam proteger os bens que são importantes para a subsistência da população. Os Estados deveriam respeitar e proteger os direitos individuais relativos aos recursos, tais como a terra, a água, as florestas, a pesca e a pecuária, sem discriminação de nenhum tipo. Quando necessário e apropriado, os Estados deveriam empreender uma reforma agrária, assim como outras reformas de políticas em consonância com as suas obrigações em matéria de direitos humanos e em conformidade com o Estado de Direito, a fim de assegurar um acesso eficaz e equitativo à terra e de reforçar o crescimento em favor dos pobres. Poder-se-ia prestar especial atenção a grupos como os pastores nômades e os povos indígenas e à sua relação com os recursos naturais."

Complementa o parágrafo 8.7: "Os Estados deveriam elaborar e implementar programas destinados às populações mais pobres que incluam diferentes mecanismos de acesso e utilização apropriada das terras agrícolas."

A Diretriz 8B está inteiramente dedicada à Terra e prevê: "Os Estados deveriam adotar medidas para promover e proteger a segurança da posse da terra, especialmente em relação às mulheres e aos segmentos mais pobres e desfavorecidos da sociedade, mediante uma legislação que proteja o direito pleno e em condições de igualdade a possuir terra e outros bens, incluindo o direito à herança. Quando apropriado, os Estados deveriam estudar a possibilidade de estabelecer mecanismos jurídicos e outros mecanismos de políticas, em consonância com as suas obrigações internacionais em matéria de direitos humanos e em conformidade com o Estado de Direito que permitam avançar na reforma agrária para

melhorar o acesso das pessoas pobres e das mulheres aos recursos. Tais mecanismos deveriam promover também a conservação e a utilização sustentável da terra. Deveria ser prestada especial atenção à situação das comunidades indígenas."

A Diretriz 8C – Água – também é relevante: "Tendo presente que o acesso à água em quantidade e qualidade suficientes para todos é fundamental à vida e à saúde, os Estados deveriam esforçar-se para melhorar o acesso aos recursos hídricos e promover a sua utilização sustentável, bem como a sua correta distribuição entre os utilizadores, concedendo a devida atenção à eficácia e à satisfação das necessidades humanas básicas de uma maneira equitativa e que permita um equilíbrio entre a necessidade de proteger ou restabelecer o funcionamento dos ecossistemas e as necessidades domésticas, industriais e agrícolas, em particular salvaguardando a qualidade da água potável."

Agreguem-se a essas justificativas o fato de que as Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no Contexto da Segurança Alimentar e Nutricional preveem no capítulo 5 – Marcos Políticos, Jurídicos e Organizacionais Relacionados à Posse da Terra que (parágrafo 5.1) : "Os Estados devem criar e manter marcos políticos, jurídicos e organizacionais que promovam a governança responsável da ocupação e uso da terra e dos recursos pesqueiros e florestais. Esses marcos dependem – e nelas se assentam – de reformas mais amplas no sistema jurídico, nos serviços públicos e nas autoridades judiciais."

O parágrafo 5.2 corrobora a importância da adoção de marcos jurídicos que incorporem os compromissos internacionais, como a PEC em apreço: "Os Estados devem garantir que os marcos políticos, jurídicos e organizacionais para a governança fundiária se ajustem às obrigações regulamentadas pelo direito nacional e internacional e tendo em conta os compromissos voluntários no âmbito dos instrumentos regionais e internacionais aplicáveis." O parágrafo 5.5 complementa-o do ponto de vista do processo legislativo participativo: "Os Estados devem elaborar políticas, leis e procedimentos pertinentes, por meio de processos participativos que envolvam todas as partes, garantindo que, desde o princípio, sejam considerados tanto os homens como as mulheres. As políticas, leis e procedimentos devem ser formulados, levando-se em conta as capacidades para a sua execução e incorporando um enfoque de gênero. As políticas, leis e procedimentos devem expressar-se com clareza nos idiomas correspondentes e ser objeto de ampla divulgação."

Ademais, necessário reconhecer que o estado brasileiro se comprometeu, junto à Organização Internacional do Trabalho (OIT), a reconhecer e efetivar direitos à terra para os sujeitos abrangidos pela Convenção 169 da OIT, na forma de seu art. 14, cuja redação é a

seguinte: “1. Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Além disso, nos casos apropriados, deverão ser adotadas medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência. Nesse particular, deverá ser dada especial atenção à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes. 2. Os governos deverão adotar as medidas que sejam necessárias para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse. 3. Deverão ser instituídos procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar as reivindicações de terras formuladas pelos povos interessados.

Some-se nesse contexto o fato de que durante a 5ª Conferencia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada de 3 a 6 de novembro de 2015, em Brasília, fora aprovada uma moção de apoio à inclusão do direito à terra no rol dos direitos sociais inscritos na Constituição Federal.

A dimensão social do acesso à terra e à água é elementar para o desenvolvimento inclusivo e sustentável e para a realização dos direitos humanos. A proposta de positivação desse direito na Constituição cumpre o previsto nos documentos internacionais citados, em harmonia às disposições constitucionais sobre a preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, bem como quanto à função social da propriedade. A positivação do acesso à terra e da água como direito fundamental corrige, ainda, uma injustiça histórica que remonta à Lei de Terras de 1850, que transformou esses meios de produção vitais em mercadorias. Por tais razões, peço apoio dos nobres pares.

Sala das Sessões,

Senador **LINDBERGH FARIAS**  
Senadora **ANGELA PORTELA**  
Senador **BENEDITO DE LIRA**  
Senador **CRISTOVAM BUARQUE**  
Senador **DÁRIO BERGER**  
Senador **DONIZETI NOGUEIRA**  
Senador **DOUGLAS CINTRA**  
Senador **ELMANO FÉRRER**  
Senador **EUNÍCIO OLIVEIRA**  
Senadora **FÁTIMA BEZERRA**

Senador **GARIBALDI ALVES FILHO**  
Senador **GLADSON CAMELI**  
Senador **HÉLIO JOSÉ**  
Senador **HUMBERTO COSTA**  
Senador **JOÃO CAPIBERIBE**  
Senador **JOSÉ PIMENTEL**  
Senador **LASIER MARTINS**  
Senador **MAGNO MALTA**  
Senador **MARCELO CRIVELLA**  
Senador **PAULO PAIM**  
Senador **RANDOLFE RODRIGUES**  
Senadora **REGINA SOUSA**  
Senador **RICARDO FRANCO**  
Senador **ROBERTO REQUIÃO**  
Senador **ROBERTO ROCHA**  
Senador **TELMÁRIO MOTA**  
Senadora **VANESSA GRAZZIOTIN**  
Senador **WALTER PINHEIRO**

## **LEGISLAÇÃO CITADA**

[Constituição de 1988 - 1988/88](#)

[artigo 6º](#)

[artigo 60](#)

*(À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania)*