

IICA

SÉRIE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

Justiça Agrária e Cidadania



Volume 1

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA (IICA)
REPRESENTAÇÃO DO IICA NO BRASIL

SÉRIE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

Justiça Agrária e Cidadania

VOLUME 1

Organizadores: Carlos Miranda
Cristina Costa

MARÇO DE 2005

© IICA

1ª edição: 2005

Direitos reservados desta edição:

Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura

Distribuição:

Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura – IICA

SHIS QI 3, Lote "A", Bloco "F" – Centro Empresarial Terracotta – Lago Sul

CEP: 71.605-450

Tel: (61) 2106.5477

Fax: (61) 2106.5459

www.iica.com.br

Revisão: Marco Aurélio Salgado

Capa e Diagramação: Luciano Carneiro Holanda

I59j Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA.

Justiça Agrária e Cidadania / organizadores Carlos Miranda,
Cristina Costa. -- Brasília: IICA, 2005.

196p. ; 15 x 23 cm. -- (Desenvolvimento rural sustentável ; v. 1)

ISBN 85-98347-06-X

1. Direito agrário 2. Política agrária – México 3. Inclusão social 4.
Reforma agrária – aspectos sociais – Brasil. I. Título. II. Miranda, Carlos. III.
Costa, Cristina. IV. Série.

CDD 343.07630772

Catálogo na publicação: Equipe técnica do Núcleo de Estudos Agrários e
Desenvolvimento Rural / NEAD

SUMÁRIO

ESTADO DA ARTE DO DIREITO AGRÁRIO NO MUNDO CONTEMPORÂNEO (Ricardo Zeledón Zeledón)	11
1. A reflexão acerca do futuro do Direito Agrário na abordagem do Direito Comparado	11
2. Direito Agrário clássico e Direito Agrário moderno	13
2.1. O período clássico do Direito Agrário	14
2.2. O período moderno do Direito Agrário	16
3. A disposição do Direito Agrário para revitalizar-se ante as novas exigências do mundo moderno: não morrer, renascer	19
4. Renascimento: humanização do Direito Agrário	20
5. As grandes mudanças no Direito Agrário. Críticas. O dilema frente às emergentes vicissitudes dos últimos tempos	22
6. As novas dimensões oferecidas ao Direito Agrário pelos avanços do Direito em geral e pela consciência internacional por meio da solidariedade	25
7. Mercados e agricultura: uma primeira dimensão original para o novo Direito Agrário	27
8. Surgimento do novo Direito Agrário contrastando uma agricultura internacional de produtos agroalimentares com o comércio e o ambiente	29
9. O ambiente nas preocupações do anterior Direito Agrário	30
10. Surgimento do ambiente e impacto no Direito Agrário. Formulações relativas ao ambiente como nova dimensão do agrário e sua evolução	32
11. Doutrina agrária e ambiente: a busca de uma resposta mais ampla	33
12. Polêmicas e desconfianças em torno do conceito de desenvolvimento em um princípio por intermédio da visão economicista	35
13. O agrário como corrente originalmente social e seu questionamento às primeiras idéias de desenvolvimento	37
14. Reaquisição da confiança da cultura jurídica: ambiente concebido como direito fundamental abre-se como uma terceira dimensão do Direito Agrário	39
15. Consolidação do desenvolvimento como nova dimensão do Direito Agrário nos documentos do Rio, em 1992, sobre desenvolvimento sustentável	40

16. A justiça agrária e ambiental como a quarta dimensão do novo Direito Agrário	43
17. Sucesso e desafios da justiça agrária na América Latina e suas etapas evolutivas	45
18. O megadireito humano do desenvolvimento sustentável – como união da dimensão ambiental e do desenvolvimento – e seu extraordinário impacto no Direito Agrário	55
19. O redimensionamento do Direito Agrário por intermédio dos documentos da Conferência do Rio	57
20. O comércio internacional como fator contrastante do ambiente	62
21. A integração e os mercados como fator de equilíbrio com a OMC na esfera ambiental	63
22. A globalização do social, as conferências das Nações Unidas e as projeções do Direito Agrário	65
23. Segurança alimentar: outro megadireito de solidariedade. Relação e impacto no Direito Agrário	69
24. Os princípios da Declaração sobre Segurança Alimentar Mundial e os fundamentos do Plano de Ação da Conferência Mundial sobre Alimentação (Roma, 1996)	73
25. Novidades dos produtos agroalimentares nos mercados internacionais: futuro e risco	77
26. Os graves problemas sociais no campo: o Direito Agrário surgido da paz e para a consolidação desta	81
27. O Direito Agrário como direito para a paz: esperança para a construção de um mundo mais justo e solidário no início de um novo milênio	84
28. A bandeira ardente do humanismo	86
29. A especial sensibilidade do legislador agrário para a concepção de um Direito Agrário socialmente justo, economicamente desenvolvido e ambientalmente sustentável	88

A LEGISLAÇÃO E A POLÍTICA AGRÁRIA COMO FATORES DE MUDANÇA SOCIAL: A EXPERIÊNCIA DO MÉXICO

(Leopoldo Zorrilla Ornelas)	91
1. Introdução	91
2. Breve retrospectiva da história agrária até o século XIX	92
3. A revolução e a reforma agrária	96
4. A política e as leis, enfim, coincidem com as necessidades	100
5. A política e as leis voltam a se divorciar	102

6. O período dos paus de cego	105
7. A chamada mudança estrutural	107
8. Como conclusão	113
9. Nota bibliográfica	115

JUSTIÇA AGRÁRIA, CIDADANIA E INCLUSÃO SOCIAL

(Benedito Ferreira Marques)	117
1. Introdução	117
2. Da cidadania	121
3. O acesso à terra no contexto da cidadania	125
4. Da justiça agrária	128
5. A inclusão social	137
6. Conclusões	138
7. Bibliografia	141

REFLEXÕES SOBRE REFORMA AGRÁRIA E QUESTÃO SOCIAL NO BRASIL

(Antônio Márcio Buainaim e Daniela Pires)	143
1. Apresentação	143
2. O problema agrário no Brasil e o padrão de desenvolvimento concentrado	145
3. Equidade e desenvolvimento econômico	150
4. Questão agrária e questão social no Brasil	154
4.1. Concentração de terras, minifúndios e terras improdutivas	155
4.2. Situação da agricultura familiar	160
4.3. Emprego agrícola e migração	166
4.4. Trabalhadores sem-terra e demanda por terra	168
4.5. Conflitos sociais e agrários	172
4.6. Indicadores sociais	175
5. Reforma agrária: ganhos de eficiência, equidade e redução da pobreza	178
6. À guisa de conclusão: os limites da reforma agrária	183
7. Bibliografia	190

APRESENTAÇÃO

O Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) é o organismo especializado em agricultura do Sistema Interamericano criado por resolução do Conselho Diretor da União Pan-Americana em outubro de 1942. De acordo com a convenção vigente, os objetivos do IICA são estimular, promover e apoiar os esforços de seus 34 Estados Membros para alcançar o desenvolvimento agrícola e o bem-estar rural.

A Representação do IICA no Brasil, em mais de 40 anos de trabalho, acumula e compartilha conhecimentos e experiências em temas importantes para a agenda de desenvolvimento no hemisfério. O Instituto atua em áreas estratégicas como comércio e desenvolvimento de agronegócios, inovação tecnológica, sanidade agropecuária e inocuidade de alimentos, desenvolvimento rural sustentável e capacitação no meio rural.

Os projetos de cooperação técnica do IICA/Brasil são inclusivos e abrangentes. Estende-se a instituições governamentais e não-governamentais e alcança cerca de 90% dos estados brasileiros. Há também forte relação com a academia, redes de ONGs e entidades representativas da população rural. Essa relação acontece nos três níveis de governo da federação e promove, no âmbito local, a interação das comunidades participantes.

Possibilitar o alcance do desenvolvimento agrícola e do bem-estar rural excede a um belo discurso. Sob qualquer aspecto – demográfico, econômico, político e, sobretudo, humano – as tarefas a cumprir são complexas. Já no começo da década de 90, estudiosos e governantes atestavam a existência de uma crise de impacto no meio rural. A conclusão irrefutável é a de que mesmo após vários anos de investimentos planejados e mensurados os problemas históricos da vida no campo não foram suficientemente resolvidos.

Na ocasião, o IICA enfrentou o desafio e buscou construir com seus parceiros uma nova concepção de desenvolvimento rural que levasse em conta a participação dos atores sociais representativos de diferentes segmentos da população rural, a preservação do meio ambiente e o combate às causas das desigualdades sociais e regionais.

A nova concepção idealizada aborda o mundo rural não como um setor, mas como uma totalidade. Uma visão sistêmica com enfoque espacial de território rural que integra as dimensões ambiental, sócio-econômica, político-institucional e cultural. À nova concepção, foram incorporados ainda temas transversais como gênero, etnia e geração.

No intuito de disseminar práticas baseadas nesse conceito, o IICA propiciou o surgimento de um círculo virtuoso em que as experiências são relatadas em publicações que fomentam novas experiências capazes de suscitar novas publicações.

Questionamentos trazidos a lume em função de textos como *Desenvolvimento local sustentável no Brasil: a experiência do IICA* mostraram que seria necessário formar pessoal para entender o mundo rural com enfoque territorial. Mais ainda, seria preciso criar capacidade local para a formulação de políticas embasadas nessas novas idéias.

Identificada essa necessidade, a Representação do IICA no Brasil realizou um amplo programa de capacitação e vários seminários nacionais e internacionais para discutir temas relacionados ao enfoque territorial. Mobilizou ainda professores e especialistas de reconhecidas contribuições técnico-científicas.

É fato que esta organização vem investindo em práticas de gestão do conhecimento, buscando alternativas de sustentabilidade para os territórios com que trabalha e, conseqüentemente, melhorando a qualidade de vida, de produção e de conhecimento dos atores envolvidos. Tornou-se, pois, imperativo compartilhar os resultados de muitos dos trabalhos realizados por consultores que utilizam a metodologia proposta pelo IICA. Assim, o objetivo precípua da *Série Desenvolvimento Rural Sustentável* é democratizar o acesso, ao público em geral, à produção técnico-científica originada desses trabalhos.

Esta publicação, em particular, contém quatro textos selecionados do conjunto dos trabalhos produzidos para o seminário internacional "Justiça Agrária e Cidadania", realizado em São Luís/MA, em junho de 2004. O evento teve realização técnica do IICA e parceria do Governo do Estado do Maranhão e do Banco Mundial.

Os próximos números da Série abordarão temas como: *desenvolvimento rural com enfoque territorial, a nova institucionalidade para o desenvolvimento rural, desenvolvimento e a perspectiva de gênero, a gestão territorial do desenvolvimento rural*, entre outros.

Concretiza-se mais uma contribuição do Instituto à sociedade rural. Espero que seja de muita valia e que gere muitos e bons frutos.

Carlos Américo Basco
Representante do IICA no Brasil

PREFÁCIO

A questão agrária brasileira - de que se ocupam juristas, economistas, sociólogos, historiadores, políticos e os segmentos diretamente interessados -, tem raízes no processo de colonização implantado por Martim Afonso de Sousa nos idos de 1531. A adoção do sistema *sesmarial* português, adaptado às condições do país recém-descoberto com terras em abundância, principiou o processo de latifundização que ainda hoje incomoda os governantes. A extinção das sesmarias, por volta de 1822, sem um sucedâneo calcado em sistema jurídico apropriado aos tempos de então, favoreceu o surgimento de pequenas posses, fomentando um processo de minifundização incontrolável.

Buscando corrigir essas distorções, em 1850, foi promulgada a "Lei de Terras". Não bastou. A lei não se limitou apenas a regularizar ou legitimar posses sem titulação, mas também estimulou o acesso à terra pela compra e venda. O desenvolvimento das atividades agropastoris - marcadas pela monocultura e pela pecuária extensiva - fomentou a concentração de terras nas mãos de poucos. Ao mesmo tempo, oportunizou a geração de contingentes de trabalhadores rurais num processo de exclusão social inconcebível a um país de tão grande dimensão.

Em razão desse descompasso, iniciaram-se as lutas dos camponeses, que ainda perduram, reclamando justiça social no campo. Surge a *questão agrária* com o desafio de buscar soluções concretas, envolvendo governantes e governados, numa jornada sem fim.

Como a concentração de terras nas mãos de poucos subsiste, faz contraponto a essa realidade a demanda por espaços fundiários suplicada por movimentos sociais aguerridos. Conflitos e violência não cedem lugar à paz. Morrem homens, mulheres e crianças; morrem proprietários e posseiros; morrem juizes, advogados e missionários. Essa é a situação que ainda se apresenta aos nossos olhos, e não podemos ceder ao desânimo, porque acreditamos que ainda é possível a cidadania plena que somente se completa se houver justiça.

Esse quadro dramático da vida brasileira motivou a realização do *XI Seminário Nacional de Direito Agrário* e o *I Seminário Internacional de Direito Agrário*, no Maranhão, em junho de 2003. O Governo do Estado do Maranhão, por intermédio da Secretaria de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural, a Ordem dos Advogados do Brasil - Seção do

Maranhão - e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), com o apoio científico da Associação Brasileira de Direito Agrário (ABDA), uniram-se em parcerias frugíferas.

A temática central escolhida não podia ser melhor e mais oportuna: "Justiça agrária e cidadania". Luminares do Direito Agrário de outros países e do Brasil participaram do histórico encontro de agraristas, ofertando seus contributos acadêmico-científicos e, com isso, garantindo o êxito da iniciativa. Ressalta-se que tal êxito restaria comprometido se os resultados ali produzidos ficassem restritos aos participantes do evento. Impunha-se - como se impõe - a sua ampla divulgação a todos os segmentos que se preocupam com essa temática. Feito ora possibilitado pelo IICA com esta publicação.

Espera-se que o conteúdo deste primeiro livro da *Série Desenvolvimento Rural Sustentável* seja absorvido por quantos a ele tenham acesso e que, de sua leitura, surjam soluções urgentes e duradouras para a tormentosa questão agrária brasileira que ainda traz indeléveis marcas de injustiça social e, infelizmente, gera e fomenta graves conflitos.

Raimundo Ferreira Marques
Ex-Presidente da OAB-MA e atual Procurador-Geral
do Estado do Maranhão

ESTADO DA ARTE DO DIREITO AGRÁRIO NO MUNDO CONTEMPORÂNEO

Ricardo Zeledón Zeledón

Presidente Emérito
União Mundial de Universitários Agraristas

1. A reflexão acerca do futuro do Direito Agrário na abordagem do Direito Comparado

Refletir acerca dos alcances do Direito Agrário do futuro, com relação as suas atividades e, particularmente, a respeito de seus grandes desafios, pode ser estimulante para o cientista, principalmente tratando-se de especular, de forma progressista e imaginativa, não os novos rumos da agricultura, mas a sua correspondente ciência jurídica. Isso pode ser até mesmo gratificante nestes decisivos momentos, quando a humanidade se encontra no alvorecer do novo século, do novo milênio, numa época muito especial, indubitavelmente disposta a grandes mudanças, oportunidade em que se deve meditar profundamente acerca desta era de transição.

Essa tarefa parece ser própria do filósofo do Direito porque tal análise requer uma mente lúcida, de grande alcance, capaz de imaginar, no presente, tudo o que pode acontecer no dia de amanhã. Apesar de ser uma tarefa fascinante, é, sem dúvida, de alto risco, devido às grandes possibilidades de erro. Com efeito, qualquer um poderia ver-se seduzido a imaginar situações ou circunstâncias inexistentes, transformando uma missão científica em outra totalmente oposta, não científica, com rumos imprevisíveis.

Um breve olhar sobre o Direito Agrário comparado, facilmente identificável, hoje, graças à globalização do acervo informático, e com grandes possibilidades de ser compreendido em suas linhas gerais em virtude de se haver identificado certo processo de internacionalização, mesmo como conjunto normativo complexo, indubitavelmente, oferece,

a qualquer cientista, um produto altamente confuso de dimensões incomensuráveis, até aparentemente contraditório, como consequência de uma infinidade de fatores indeterminados. A compreensão torna-se cada vez mais difícil devido à historicidade dos diversos ordenamentos jurídicos, fixados na sua formação pelos fenômenos econômicos, sociais e até ambientais.

Evidentemente, enxergando-o no conjunto universal, o Direito Agrário se expressa como uma disciplina altamente complexa, em permanente mudança, com profundos e constantes movimentos evolutivos.

O fenômeno torna-se ainda mais complexo quando se descobrem novas dimensões abertas à disciplina como consequência da manifestação de outras circunstâncias surgidas no mundo moderno, pois o Direito Agrário de hoje se identifica com um conjunto de diretrizes facilmente identificáveis.

O desenvolvimento alcançado pelo Direito Agrário ao finalizar o século é indiscutível. Está muito distante de suas origens. No plano legislativo, o impacto dos fenômenos econômicos, sociais e, inclusive, ambientais tem gerado um conjunto normativo de grandes proporções, não obstante a ausência de normas relacionadas a diversos aspectos e o envolvimento com a falta de regulação em matéria contratual. O aspecto agrário, por sua vez, de modo doutrinal, não se limita a uns poucos livros, artigos de revista ou poucos jornais. Pelo contrário, o acúmulo de obras publicadas chega a superar o acervo de outras disciplinas com maior tradição ou história. Inclusive no âmbito científico se encontram progressos consideráveis, com uma sensível atenção do jurista em avançar em campos cada vez mais profundos.

Com a simples análise de seus institutos, se evidencia uma metamorfose jurídica constante, com uma, duas, ou múltiplas transformações, em um processo dinâmico e contínuo. A uns poucos, essa constatação, baseada em uma visão reducionista e fatalista, insinua o próprio desaparecimento da matéria quando não correspondem aos institutos originários. À maioria, sugere um direito em permanente evolução e mudança, ao admitirem uma notável diferença entre o Direito Agrário conhecido como tradicional ou clássico e o Direito Agrário desta nova época. Aquele, próprio das origens da disciplina, talvez não tão distante historicamente, só se encontrava vinculado indissolúvelmente à terra ou à produção agrária. O contemporâneo está fundamentado em uma multiplicidade de fatores complexos próprios do mundo moderno e em outros requisitos.

Seria mais simples refletir em torno a tudo o que aconteceu no passado do Direito Agrário, vasculhando-o na história com o intuito de encontrar

suas raízes e a forma como esta se foi configurando, para, logo, iniciar uma segunda etapa com o objetivo de analisar seu presente e de vislumbrar-lhe a personalidade atual, com todas as vicissitudes, desde as capacidades até os limites. Somente depois de cumpridas essas etapas, tendo-o configurado nas suas próprias particularidades, se poderia tentar formular algumas hipóteses em torno do futuro, para ir descobrindo tudo quanto ainda falta por cumprir.

Talvez a análise resulte mais fácil se as reflexões do futuro simplesmente se fizessem girar em torno aos desafios ou aos questionamentos científicos, planejados para o Direito Agrário durante toda a longa etapa de gestação, isto é, em relação às tarefas iniciadas e ainda inconclusas para a construção de uma verdadeira ciência, cujo impacto pudesse ir além do fortuito desenvolvimento do conjunto normativo. Uma das perspectivas seria retomar a doutrina e as teses dos visionários das diversas escolas conhecidas na história da ciência do Direito Agrário. Isso permitiria vislumbrar tudo quanto se tem formulado, porque autoriza a analisar os alcances de seus próprios resultados e, principalmente, permite formular todo tipo de críticas às suas propostas, para tentar finalmente a busca de alguns horizontes.

2. Direito Agrário clássico e Direito Agrário moderno

Existem duas etapas bem definidas na evolução da construção de uma ciência para o Direito Agrário. Uma delas compreende o período clássico, situado entre 1922 e 1962; e a outra corresponde ao período moderno, cuja primeira etapa poderia se situar entre 1962 e 1998.

No período clássico, se encontram duas escolas nascidas sob o calor da discussão entre a autonomia ou a especialidade do Direito Agrário. Foi uma discussão iniciada por Giangastone Bolla e contestada por Ageo Arcangeli. Teve seu ponto culminante durante um debate sustentado nas páginas da *Rivista di diritto agrario*, entre 1928 e 1931, porém a projeção desta polêmica se manteve durante toda a primeira metade do século XX, com vigência em muitas localidades onde a disputa ainda se mantém viva. As escolas poderiam se identificar com o nome de seus mestres Bolla e Arcangeli, ou pelas suas teses vinculadas à autonomia ou à especialidade da matéria.

A divisão das escolas clássicas se manteve pela falta de prova de princípios gerais próprios e exclusivos do Direito Agrário. Nesse sentido, aceitou-se certa especialidade do agrário dentro do Direito Privado, mas nunca com características de autônomo.

O período moderno também tem sua designação. Identifica-se com a figura de Antonio Carrozza. A tradição da Universidade de Pisa, onde se fundou a primeira cátedra de Direito Agrário do mundo, parecia ser o cenário ideal. Carrozza converte-se em diretor da *Rivista di diritto agrario* e impulsiona toda uma linha de estudos de Direito Comparado. Enfrenta uma série de temas próprios da teoria geral e também consegue construir as bases da nova ciência agrária, impulsionando, por sua vez, a criação de organizações como a União Mundial de Universitários Rurais.

Naquela ocasião, todos acorriam a Giangastone Bolla, em Florença. Ao morrer, em 1972, o novo ponto de referência passou a ser Pisa, e a figura de Antonio Carrozza. Este se converte em mentor dos defensores das causas agrárias do mundo e em fundador da escola de Pisa, que tem a vantagem de estar muito vinculada ao Istituto di diritto agrario internazionale e comparato, de Florença, fundado por Bolla, onde também ocorre o encontro com Emilio Romagnoli e outros ilustres acadêmicos. Nesse contexto, surge uma grande quantidade de estudiosos de todas as partes do mundo, com a finalidade de buscar orientação sobre as linhas do Direito Comparado e do Direito Internacional.

Junto a estes estudiosos do Direito Agrário, existem inúmeros idealistas da disciplina, distribuídos por todo o mundo, cujo sonho tem sido construir uma espécie de "Direito Agrário ideal", que possa representar um modelo, uma aspiração, uma finalidade do Direito. A essa idéia tem-se respondido de diversas formas, segundo o grau de evolução da cultura jurídica do Direito Agrário e segundo os avanços alcançados em diversas etapas.

2.1. O período clássico do Direito Agrário

Bolla, no primeiro número da *Rivista di diritto agrario*, no princípio do século passado, em 1922, com uma extraordinária visão de futuro, aspira estabelecer uma coordenação entre as normas com o objetivo de revisar os institutos antiquados; preparar os novos e conduzir a uma unidade e a princípios gerais tudo quanto está disperso e, dessa forma, contribuir para a formação da ciência. Realmente Bolla trata de impulsionar a tese autonomista seguindo os critérios impelidos por outras disciplinas jurídicas, mas, no seu caso, diretamente inspirado nas teses de Scialoja em relação ao Direito Marítimo. Para tal efeito, sustenta o tecnicismo da matéria: "o tecnicismo todo particular da atividade agrária, a especial função e a conseqüente disciplina dos fatores aplicáveis à produção agrícola (terra, trabalho capital), além da peculiaridade de alguns institutos jurídicos, que

levados à especial economia adquirem uma condição própria, aconselham não retardar mais a investigação”. Trata-se de uma idéia primitiva, mas de grande alcance para a época, porque a tarefa do agrário, assim pensada, deve necessariamente se vincular com a sistemática da disciplina.

A tese de um Direito Agrário com possibilidades de se bastar a si mesmo, dentro de seu próprio sistema, naturalmente teve como adversários os civilistas da época. De modo particular, Ageo Arcangeli, que combateu energicamente qualquer tipo de autonomia da disciplina baseado em sustentar a unidade do Direito Privado e em evitar, a este movimento natural, o surgimento de quaisquer obstáculos. De maneira especial, foi quem com maior clareza conceitual, e, sobretudo, ardor, chegou a formular o obstáculo mais infranqueável a qualquer tipo de autonomia, porque defendeu a incapacidade dos autonomistas para demonstrar a existência de princípios gerais do Direito Agrário: “nenhum entre todos os que têm participado na discussão tem sabido até hoje indicar um simples princípio geral, próprio da matéria e idôneo para justificar a pretendida autonomia doutrinal do Direito Agrário”.

Não podendo demonstrar a existência de princípios gerais do Direito Agrário, que fossem próprios e exclusivos, Bolla se dá à tarefa de reformular a tese sobre a base da confluência de elementos históricos, critérios econômicos e motivos ideológicos, e, dessa forma, começa a impulsionar a necessidade de iniciar a construção de um sistema coerente, completo e orgânico.

Nesse sentido, sugere abrir o capítulo do estudo das fontes do Direito Agrário, mas, na sua concepção, muito vinculada ao Direito Romano e ao Direito Comparado, só consegue sustentar a importância do costume como forma de manter o ambiente histórico e econômico próprio do agrário. Porém, agrega uma série de critérios interessantes, tal é o caso da necessidade de não recorrer a fontes distintas das agrárias, porque isso implicaria a desnaturação do sistema, sugerindo aplicar as próprias fontes mesmo quando fossem de categoria inferior em relação às normas de disciplinas distintas.

Bolla também incorre no tema dos contratos agrários, aos quais lhes dá um tratamento especial pela importância cardinal dentro da disciplina, porque eles oferecem particularidades próprias à matéria desde sua gênese histórica até o desenvolvimento dessa época como manifestação técnico-econômica do fenômeno produtivo, encontrando certa tipicidade da causa consistente em proveito do complexo unitário funcional, cuja estrutura e continuidade refletem todo o conjunto de direitos e obrigações. Para Bolla, não é só o objeto, é um bem definido por sua função. Por essa razão, as partes contratantes têm a obrigação de se conduzirem segundo as boas

normas técnicas e do progresso, de onde nascem as limitações aos direitos clássicos das pessoas, pois deve-se garantir a integridade do *fundus instractus* quando constitui a base da empresa agrária, em torno do qual giram todos os demais fatores da produção.

Mais tarde, chega ao cerne de sua construção científica quando afirma a existência do *ius proprium* da agricultura. Nesse sentido, estuda o tema da produção. Bolla entende que todas as normas referentes à agricultura têm um sentido teleológico relacionado com o momento objetivo e subjetivo da atividade econômica. Trata-se de edificar, sob o tecnicismo, um critério sistemático e metodológico, para demonstrar a existência e a completude do sistema.

2.2. O período moderno do Direito Agrário

Carrozza é o fundador do modernismo do Direito Agrário. Seu mérito consiste em ter começado a difundir a necessidade de se ocupar de certa teoria geral da matéria para iniciar sua construção sistemática, e assim conseguir um fundamento geral.

Nesse aspecto, aparentemente, Carrozza constitui uma espécie de fusão com a linha de Bolla, formulando os requisitos deste a partir de uma perspectiva moderna e de maior projeção científica. Porém, existem muitas particularidades próprias de sua visão do futuro, cujos elementos o distanciam consideravelmente de Bolla, apresentando-se, dessa forma, como o gestor de um movimento distinto.

Carrozza emocionalmente identifica-se com a Escola de Bolla, a qual frequenta em Florença, como todos os teóricos da questão agrária da época, a respeito da escolha dos elementos levados em consideração para iniciar o processo construtivo da nova ciência. Ao contrário, sua formação jurídica acerca-se mais à linha de Arcangeli, porque Bolla é menos exigente em relação aos métodos próprios da ciência jurídica. A cultura de Carrozza sustenta indissolúvel o rigor de seu mestre Funaioli, que o conduz baseando-se numa linha de análise distinta, mais vinculada à tradição romana e à elaboração civil. Isso se evidencia nos seus primeiros trabalhos referentes à *mezzadria* e às terras incultas. Nesses, pode-se descobrir uma linha metodológica sobre a qual vai trabalhar durante toda sua vida e, inclusive, já se descobre sua projeção em relação a temas como “os institutos”, cujo desenvolvimento também vai ocupar toda sua existência, porque são tratados com extraordinária disciplina, buscando seu espírito, tentando a sistemática e, sobretudo, inserindo-os na figura dos institutos.

E é precisamente impulsionando o desenvolvimento de um tema tão jurídico, como aquele referente aos institutos, por onde Carrozza ingressa, em 1962, no campo da ciência do Direito Agrário, que a pesquisa continua assinalando a necessidade de romper com a linha clássica de procurar os almejados princípios gerais. Sugere começar a reconstruir a disciplina por intermédio dos institutos. A orientação envolve estudar um a um absolutamente todos os que possam ter esse caráter. Seu estudo permitirá localizar o fundamento próprio da disciplina e, sobretudo, por meio desse fundamento, encontrar uns princípios, não apenas como os procurados: gerais, universais para qualquer época e circunstância, mas também outros, mais específicos, porém, muito mais profundos e que servirão como base para estruturar logo o sistema inteiro. Busca-se determinar entre eles uma faixa distinta suscetível de refletir uma ordem de importância, principalmente à parte de todos, cujas características permitirão sua localização precisamente dentro do sistema, excluindo os estranhos ao Direito Agrário.

Trata-se de um uso alternativo do método clássico. Ao invés de partir do geral ao particular, como sempre se tem tentado, agora se partirá dos institutos, localizados na base do sistema, para atingir o seu auge. Diz respeito a uma construção de baixo para cima; das partes para o todo.

Isso envolve confrontar o ordenamento jurídico e ir à busca de todas as possíveis figuras nas quais possam existir algo de agrário. É um esforço prático, mais intuído que raciocinado. As figuras serão estudadas em profundidade, visando-se buscar suas características e particularidades. Deve-se descobrir como funcionam, onde se localizam, quais são as suas estruturas internas. Isso é muito importante, pois institutos como a empresa, o contrato e a propriedade têm uma estrutura básica suscetível de ser útil a diferentes ramos jurídicos, mas internamente têm uma função específica encarregada de determinar o ramo ao qual correspondem. Então, nem todo instituto é patrimônio da disciplina agrária, somente aquela parte especificada pela função.

O instituto jurídico é a base para assentar o fundamento do sistema. É o conjunto de determinações normativas agrupadas sob a influência de um objetivo maior, próprio das normas singulares chamadas a conformá-lo. Dessas determinações, nem todas emanam do ordenamento estadual. São criações plásticas representativas da condensação de determinados conteúdos espirituais do Direito com fragmentos da realidade econômica e social. Por serem produtos do arbítrio de um ato legislativo, preexistem ao mesmo legislador, pois sempre há uma idéia dele, cuja representação é um núcleo de sedimentação vinculada a expressões autóctones,

desenvolvidas nos âmbitos dos ordenamentos jurídicos particulares e pré-estaduais. Constituirá uma unidade mínima de análise. Será a seqüência para uma certa ordenação.

Por ser um conjunto ordenado sistematicamente, reflete uma figura própria. A ordenação, inicialmente, é obra técnica e arbitrária do legislador – e como tal, não é científica; a construção da teoria concernente a eles é obra teórica. Nesse sentido, o instituto para o legislador é ponto de chegada; para o cientista, ponto de partida.

O método do estudo começou a impulsionar-se, mas aquele ponto de chegada do cientista estava distante; e distante continua. Foi necessário partir para a determinação de marcos delimitadores. Dito de outra forma, com base nos institutos, se poderia determinar até onde chega a questão agrária e quando se está em presença do não-agrário. Devia-se migrar do reagrupamento normativo, para conformar a unidade mínima de análise, ao reajuste dos institutos para ordenar o sistema.

Assim, depois da proposta de estudar o Direito Agrário por institutos, Carrozza, em 1972, elabora um critério orientado a assinalar um denominador comum entre os institutos. Buscava estabelecer aquele *ius propium* da agricultura, pretendido por Bolla, suscetível de orientar o teórico para localizar as fronteiras da disciplina, e, daí, partir para o possível reconhecimento de um sistema jurídico orgânico.

É uma tentativa para determinar a especialidade da disciplina por meio de uma noção de *agrarietà*. Um critério implícito ou evidentemente existente nas normas e nos institutos, não exprimido pelo legislador nos ordenamentos, mas preexistente: metajurídico, conseqüentemente.

A elaboração do critério de *agrarietà*, definido pelo autor: “a atividade produtiva agrícola consiste no desenvolvimento de um ciclo biológico, vegetal ou animal, ligado direta ou indiretamente ao desfrute das forças e dos recursos naturais, que se aplicam economicamente na obtenção dos frutos, vegetais ou animais, destináveis ao consumo direto, como tais, ou como uma ou múltiplas transformações”.

Sua utilidade prática consiste em qualificar, em um momento determinado, quando um instituto é agrário ou não, ou qual parte desse instituto merece esse qualificativo. Trata-se, em conseqüência, de um aporte metodológico transcendental.

A obra escrita de Carrozza finalmente sintetiza-se no seu bem conhecido manual *Lezioni di diritto agrario*, publicado 10 (dez) anos antes de sua morte, no qual se pode encontrar uma série de teses formuladas, discutidas

e defendidas pelo autor, durante muitos anos. Essas teses conduzem à criação da verdadeira “ciência do Direito Agrário”.

Em todo o complexo tratamento do Direito Agrário existem alguns temas que tratam de pôr fim a uma etapa histórica enquanto outros lançam elementos de reflexão e análise para futura pesquisa ou enfrentamento.

Em síntese, sua obra parece deixar claro tudo quanto puder estar relacionado com a eventual controvérsia em torno à definição do Direito Agrário. Da mesma forma, tenta resolver os caracteres particulares da disciplina como *ius proprium* da agricultura, minimizando o debate sobre a autonomia e sustentando seus critérios em torno à situação da matéria frente a outros ramos do Direito, do qual se ocupou devotamente até seus últimos momentos, pois considerava fundamental defender o Direito Agrário da influência ou da contaminação de outras disciplinas, fixando nitidamente seus limites.

Em toda sua obra, trata de fortalecer a teoria geral. Assim, afirma a “teoria dos sujeitos das relações agrárias” e a “teoria dos bens agrícolas”. No entanto, por trás de tudo isso, situa “a ciência do Direito Agrário”, como questões de objeto e de método, e “as fontes do Direito Agrário”, como temas do futuro, onde deveriam necessariamente ser inseridas.

No fundo, os argumentos centrais representados pelo objeto, o método e as fontes constituem a base da velha aspiração construtiva do sistema do Direito Agrário. É a representação epistemológica de um sonho não pensado no período clássico, agora insinuado durante o modernismo. Constituem os instrumentos para concretizar a formação também de uma estrutura científica capaz de fornecer elementos para a organização e completude do sistema, quando faculta acessar grandes espaços vazios por intermédio da interpretação jurídica.

3. A disposição do Direito Agrário para revitalizar-se ante as novas exigências do mundo moderno: não morrer, renascer

No novo milênio, com o passo firmemente dirigido à abertura consciente do século XXI, fenômenos sem precedentes no mundo econômico, axiológico e cultural irrompem na cena jurídica para consentir o renascimento do Direito Agrário. Trata-se de um evidente reviver no âmbito normativo, um florescer impressionante em seu objeto e conteúdo, uma espécie de renascimento institucional da disciplina, uma vez que, frente às graves e incompreensíveis crises surgidas nas últimas décadas desta época,

de maneira muito ameaçadora, como acontece sempre nesses momentos prévios às grandes mudanças, e como resposta aos juristas estéticos e fatalistas, opera um ressurgimento do fenômeno agrário. Em conseqüência, não morrerá nem desaparecerá, como pretendeu predizer aquela visão apocalíptica daqueles que não têm sido capazes de compreender as modernas exigências e as grandes mudanças da humanidade. Pelo contrário, se agiganta nas possibilidades de sua germinação, organicamente mais completa e dotada de grande fortaleza para o momento de sua iluminação.

O Direito Agrário parece estar destinado a revelar-se na iminente época que se vislumbra como flamejante, fresco, original, fortalecido em seu conjunto normativo e nos alcances de sua filosofia.

Antes do término do século passado, se conheceu a passagem de um Direito Agrário clássico a um Direito Agrário moderno. Hoje, a doutrina do primeiro passou a constituir somente história enquanto a segunda chegou a ser verdadeiro artífice de uma nova orientação. Facilitou tudo quanto está a ponto de acontecer. Na transição para o novo milênio, onde não apenas se vive uma época de mudanças, mas também fundamentalmente uma mudança de época, o agrário surge entre novas dimensões para responder às exigências evolutivas do mundo do amanhã, como novo Direito Agrário.

No seu próprio renascimento, o Direito Agrário emerge com as características de sua gênese, mas agora com uma origem ou princípio dotado de personalidade mais sólida e profunda, suscetível de enfrentar, com mais energia e inteligência, os complexos desafios das novas épocas. Em sua restauração, recupera características clássicas, se baseia nas diretrizes modernas, mas se equipa com instrumentos de luta mais sofisticados, seguros e confiáveis.

4. Renascimento: humanização do Direito Agrário

Marcado pela solidariedade, este novo período histórico deverá estar caracterizado por um extraordinário humanismo. Suas orientações e perspectivas visam a consolidação de ideais universais de solidariedade, justiça e paz. Somente sob esse rumo poderá somar-se para que se fortaleça o novo equilíbrio internacional.

Ao se pensar nos primeiros anos deste novo milênio, o pêndulo histórico daquele movimento de negação do humanismo já começa a retornar. Isso

é um fato. Não se pode sobreviver, ter sucesso ou criar história numa orientação fundamentada em um *economicismo* insensível, impulsionador de um desenvolvimento desumanizado coincidente com o feroz impulso do comércio internacional, destinado a gerar um profundo desequilíbrio universal. Caso esse *economicismo* tenha tido sucesso, foi aparente, temporal, transitório e artificial. No final, foi apenas uma infrutífera resposta eventual, um pretendido paradigma nas horas de crise, porque toda tentativa de localizar, no cerne de qualquer sistema, o insólito poder do dinheiro ou o insatisfeito apelo ao consumo dirigido pelas forças publicitárias dentro do mercado, desconhecendo, subestimando ou descuidando do ser humano, deve necessariamente estar destinada ao mais abominável fracasso.

O mundo do futuro só poderá fundar-se na solidariedade e não no desequilíbrio gerado pelo poder de alguns sobre outros. Sempre deveremos respeitar o homem como eixo da humanidade e como razão de ser de toda preocupação ética.

No Direito Agrário, isso significa um novo encontro com suas fontes originais, pois a disciplina teve um ressurgimento, sob o calor de um movimento humanista. Sua gênese histórica se localiza com o aparecimento dos direitos humanos econômicos e sociais. Por essa razão, naqueles momentos das primeiras definições e de alguma incerteza, os fundamentos da disciplina foram econômicos e sociais. E esse renascimento, apesar de ter encontrado em um primeiro instante uma orientação exclusivamente social, teve, por outro lado, um momento econômico.

Como em todo processo cultural, posterior ao nascimento de uma disciplina jurídica vinculada a princípios humanistas, se buscou minar suas bases e se conseguiu atingir esse objetivo. Isso é evidente porque durante muito tempo se considerou a disciplina simplesmente como o estudo de um ordenamento jurídico. Esqueceu-se toda referência direta a sua origem, vinculada aos valores e aos direitos humanos.

Só uma parte reduzida da doutrina seguiu afirmando a necessidade de construir uma teoria geral sob uma visão tridimensional, o que significava começar a levantar esse sistema, caracterizado pela ausência de normas ou pela existência de poucas, sob critérios de *organicidade* e completude, mas levando em consideração as realidades em que esse sistema devia funcionar, no qual se buscava recorrer a essa visão axiológica para estruturar a nova disciplina. A visão tradicional de encontrar o princípio e o fim nas normas resultava não apenas insatisfatória por falta de imaginação e de técnica, pois o que bem se poderia encontrar era o início do fim da matéria.

É este setor reducionista da doutrina que poderá retomar a nova bandeira humanista. O fundamento hoje é muito mais rico e de caráter universal. O instrumento para difundir esta solidariedade é constituído pelos documentos aprovados pelas Nações Unidas, durante a última década do século passado, a partir da Conferência do Rio. Em todos eles, a maior preocupação é a sobrevivência do homem no planeta, de forma a gerar um verdadeiro desenvolvimento humano para a maioria, e não só para os ricos; considerar formas de resolver os graves problemas da fome e miséria no mundo; contribuir para eliminar todo tipo de discriminação; usar em favor do homem a Ciência e a Tecnologia e, em geral, sonhar e lutar por um ser humano melhor.

Essas são as esperanças dos povos, dos credos religiosos e da maioria. A essas, vêm-se opondo o comércio e a atividade bancária internacional, além dos grandes interesses econômicos de alguns países ricos. Na confrontação de ambas as teses, haverá de surgir o novo humanismo.

Corresponde ao Direito Agrário renascer dentro desses paradigmas. Será por intermédio da imposição de limites aos grandes poderes comerciais. Deve-se buscar uma agricultura moderna para nutrir a sociedade do amanhã, que respeite a saúde e a vida das pessoas por meio de alimentos saudáveis e de alto conteúdo alimentício. Ela deve estar vinculada principalmente aos consumidores e cada vez menos aos comerciantes, buscando ser instrumento para coincidir e nunca sobreviver em antagonismo com a natureza. Esse terá que ser o novo humanismo. É a transição dos direitos humanos da segunda à terceira geração, na qual aqueles se verão redimensionados por estes.

5. As grandes mudanças no Direito Agrário. Críticas. O dilema frente às emergentes vicissitudes dos últimos tempos

Quando o mundo avança nutrido de grande inspiração, a passo firme, com uma mente profundamente aberta e positiva, não obstante sua passagem marcada pela reflexão para entrar vitorioso no século XXI, o Direito Agrário também tem recebido toda essa influência de grande positivismo e, por isso, é identificado com características absolutamente novas e oferecido, agora, dentro do complexo sistema jurídico como um produto muito mais definido e substancialmente distinto de suas origens.

As profundas variações conhecidas nos últimos anos do século anterior impregnam novas, evidentes e complexas dimensões. São variantes das mais diversas índoles. Daquela origem incipiente, rica em realidades e

profundamente comprometida com o fortalecimento jurídico de uma nova agricultura, passou à outra etapa, na qual conhece uma marcada formação e desenvolvimento dificilmente conhecido por outras disciplinas jurídicas. Suas fontes têm se multiplicado para oferecer um ordenamento jurídico cada vez mais completo e organizado, tanto no plano normativo quanto no axiológico, em um processo em permanente evolução e mudança.

As novas dimensões descobrem-se na evolução própria da humanidade. Na Europa, se encontra uma conformação sociopolítica diferente, mas profundamente enraizada na agricultura, base de uma longa história agrária com projeções comprometidas a fortalecê-la por meio de um sistema jurídico e político cada vez mais aperfeiçoado. Por sua vez, a América Latina também tem evoluído dentro de uma sensível mudança de seu equilíbrio e orientação, em que o retorno à agricultura cada vez mais se percebe como uma alternativa de projeções incalculáveis. Evidentemente o mundo é outro, tem conseguido sair de etapas difíceis e escuras para projetar-se com uma personalidade e inspiração absolutamente nova. A agricultura e suas normas sofrem o impacto positivo de fenômenos cada vez mais originais, com horizontes mais amplos e desafios das mais diversas naturezas.

Dentro das causas mais evidentes, encontram-se as mudanças ocorridas em quase todos os institutos fundamentais, que surgem de forma espontânea, apresentando, muitos deles, grande vigor e solidez, daí o nascimento de um complexo conjunto muito diferente ao das origens da disciplina. Encontra-se também certa metamorfose em outros, como conseqüência das novas vicissitudes econômicas e históricas, e, nesse complexo processo, também se presencia o desaparecimento de alguns outros institutos, outrora fundamentais, como conseqüência de todas essas grandes mudanças.

Nessa marcada evolução, ou involução para outros, a doutrina se vê afetada, progredindo na maioria dos casos; lançada na construção de novas fórmulas jurídicas ou fundando as bases para uma cada vez mais sólida teoria geral. Mas, ao mesmo tempo, um setor da doutrina agrária se mostra perplexa ou oscilante; alternante e insegura.

Entre os cétricos, há alguns anos se começou a ouvir muitas teses pessimistas. Diante das profundas mudanças, cuja reação foi a de permanecerem estáticos, anunciou-se a crise do Direito Agrário e, inclusive, seu próprio desaparecimento.

A influência economicista impulsionada pela Organização Mundial do Comércio começou a dividir os *agraristas*, pois muitos encontraram naquela definição fria, calculista, em que a agricultura do capitalismo pretendia

ser tratada nos mesmos termos do comércio ou da indústria, uma orientação política destinada a negar a inspiração social própria do nascimento da disciplina; outros, pelo contrário, juntaram-se a esse processo para lhe fornecer uma explanação distinta, considerando-a como a alternativa válida para a agricultura. O impacto do comércio internacional gerou as mais diversas tomadas de posições.

Um setor da doutrina clássica latino-americana, nascida no embate da reforma agrária, cuja tese inclinou-se por identificar o Direito Agrário com a reforma agrária, prediz a mudança das bases próprias da disciplina, pois tem constatado a brutal derogatória de grandes modelos jurídicos encarregados de direcionar importantes processos reivindicatórios para a região. Dentro desses casos, se ressalta, com nostalgia, o ocorrido em países como México, Peru e Equador. Também esta corrente doutrinária denuncia a perda de juridicidade palpável, em muitos outros países, com processos da mesma índole, onde há definições políticas evidentes, dirigidas ao desregramento ou à negação dos princípios de leis ainda vigentes, mas sem conteúdo real. Essas críticas encontram um respaldo tangível na multiplicação de movimentos armados no campo, tanto nos setores camponeses como nos indígenas, cujas reivindicações por terras lembram as lutas das primeiras décadas do século passado.

Alguns poucos consideram a criação dos tribunais agrários em muitos países latino-americanos um retrocesso, por entender esse fenômeno como a transição de um “direito dos camponeses” a um “direito dos advogados”.

Quase todas as críticas coincidem em assinalar a negação do social, o empobrecimento da agricultura da região e a perda do protagonismo da agricultura na onda neoliberal, pois, pela via da abertura de mercados, onde os cidadãos pobres do campo tão-somente adquirem o qualificativo de consumidores, tem posto em perigo todos os institutos nascidos sob a tutela dos direitos humanos econômicos e sociais. O crédito agrário foi um dos institutos mais afetados com essa visão economicista, pois foi notado o seu desaparecimento em primeiro lugar.

Esse complexo movimento de frustração, de pessimismo, originado na década de 1980, também tem causado impacto em importantes setores dos cultores do Direito Agrário. Por essa razão, insignes juristas abandonaram seu ensino, considerando-o como parte da história do direito, porque os novos fenômenos evidenciam um ramo jurídico deformado, o qual está muito distante de tudo quanto foi representado nas suas origens.

O seguidor da doutrina agrária do novo século e do novo milênio se encontra, evidentemente, frente a uma complexa conjuntura, uma

encruzilhada, um dilema com duas grandes opções frente a todas estas grandes modificações, ou alterações. A primeira é muito mais complexa e comprometedora. Aquele que seguir tal doutrina vê-se compelido a investigar todas as profundas mudanças com o objetivo de valorizar o que até hoje tem acontecido, isto é, deve determinar a precisão desta ciência para determinar se neste processo têm ocorridos verdadeiros avanços na direção do novo Direito Agrário; do contrário, deve identificar todos os fatores desses retrocessos para encontrar uma adequada solução. É necessário conhecer o estado atual das fontes normativas, fáticas e axiológicas para chegar a determinar os alcances de seu conteúdo. Só assim, recorrendo a modernos critérios de interpretação, poderá se fortalecer e descobrir o novo Direito Agrário, decidir se efetivamente empenha-se em continuar lutando para construir sua ciência. A segunda opção, muito mais simples, consistiria em aceitar irremediavelmente a crise, não fazer absolutamente nada e acusar o estado terminal do Direito Agrário.

6. As novas dimensões oferecidas ao Direito Agrário pelos avanços do Direito em geral e pela consciência internacional por meio da solidariedade

O descobrimento das novas dimensões do Direito Agrário vê-se diretamente vinculado à acertada apreciação e à tomada de consciência dos caminhos pelos quais deve começar a avançar o direito e a humanidade do futuro; não a humanidade do futuro remoto, mas a dos próximos anos.

É certo que o final do século XX, particularmente em suas duas últimas décadas, como sempre tem acontecido com todos os grandes fenômenos históricos, ofereceu um panorama desolador, sobretudo nos países pobres. Na grande maioria, isso tem sido o produto da crise à qual foi levado o mundo como consequência de processos de desumanização. Trata-se de movimentos nos quais se deixou de lado o ser humano para se evidenciar o consumismo, o dinheiro, o mercado, isto é, bens e não valores. Contra essa definição desumana é que as opiniões mais conhecidas de todo o mundo são levantadas, representadas pela consciência do consenso internacional das nações.

As novas dimensões do Direito Agrário deverão ser analisadas nos âmbitos distintos, vinculados entre si, mas facilmente identificáveis pelos movimentos culturais de grande transcendência no mundo moderno. O primeiro deles refere-se às novas dimensões por onde marcha o mundo do Direito; o segundo é o produto dos grandes movimentos de solidariedade

impulsionados a partir das reuniões das Nações Unidas em que se encontram definições e valores por onde aspira caminhar a humanidade do futuro.

O Direito, em geral, com uma marcada influência no agrário, apresenta uma evolução em quatro dimensões:

- a) a nova economia impulsiona a criação de um direito dos mercados, como forma de integrar as economias nacionais em âmbitos maiores para conseguir uma defesa conjunta dos países, privilegiando a proteção de seus próprios consumidores e não só a dos comerciantes;
- b) para combater a degradação da natureza surge, com uma energia sem precedentes, o fenômeno da proteção do ambiente e a garantia como direito fundamental de um ambiente saudável e ecologicamente equilibrado, para garantir a sobrevivência do ser humano no planeta;
- c) como exigência dos povos, dos grupos e das pessoas no desenvolvimento, se converte em um direito fundamental, em um fim e em uma esperança, para conseguir um tratamento mais justo para os seres humanos; e
- d) frente à evidente crise do Direito e à da jurisprudência, baseadas em instrumentos defasados das novas realidades, formula-se como uma urgência inadiável a modernização dos sistemas judiciais, particularmente de tudo quanto se refere à justiça agrária.

Em oposição aos processos de globalização econômica, quando se descuida ou se abandona o ser humano, se promovem os movimentos de solidariedade. Constituem a incorporação indiscutível dentro da consciência internacional de valores e os princípios de grande conteúdo ético e axiológico, orientados a proclamar uma série de direitos inalienáveis de todas as pessoas, particularmente de direitos humanos da terceira geração, encarregados de reivindicar os direitos humanos para superar a crise e projetar a humanidade para novos caminhos no futuro.

Certas dimensões de solidariedade interessam ao Direito Agrário, e se orientam para as seguintes direções:

- a) garantir a segurança alimentar, por intermédio de produtos saudáveis para preservar a saúde e a vida das pessoas, permitindo, nos países

desenvolvidos, bens agroalimentares da melhor qualidade produzidos em harmonia com a natureza e para o bem-estar dos cidadãos; nos países em via de desenvolvimento ou pobres garantindo a alimentação das pessoas, lutando contra o flagelo da fome e a miséria, dotando-os por sua vez de instrumentos para converter-se em protagonistas do processo de auto-abastecimento; e

- b) garantir a paz, rejeitando o enfrentamento e o caos social, como instrumento para permitir a plena realização como seres humanos dentro da sociedade e para o sucesso de uma autêntica democracia em que os seres humanos possam desenvolver-se plenamente, pois apenas com o amparo da paz todos os demais direitos humanos poderão se cumprir eficientemente.

Dependendo do ângulo com que se analise cada fenômeno, poderá ser encontrado um Direito Agrário em crise ou em evolução. Em crise, se as novas dimensões sufocam, traem ou destroem o agrário. Em evolução se o fenômeno o enriquece, moderniza ou o converte em instrumento para alcançar novos objetivos.

Optar pela evolução significa reformular muitos critérios. Trata-se de um processo em que a agricultura adquire – e também perde – protagonismo. Além disso, do ponto de vista axiológico, os direitos humanos sobre os quais se acrisolou se fortalecem com novos direitos fundamentais.

Identificar corretamente esses fenômenos permitirá valorar as novas dimensões.

7. Mercados e agricultura: uma primeira dimensão original para o novo Direito Agrário

O surgimento dos mercados como fenômeno central da moderna economia oferece à agricultura, particularmente aos produtos agroalimentares, uma das dimensões mais evidentes do moderno Direito Agrário. Os desafios de uma agricultura modernizada, competitiva, devem conduzir necessariamente a um desenvolvimento sustentável em um contexto não apenas mercantil, mas também axiológico, com profundo respeito e reconhecimento da interdependência global; também exige a integração de oportunidades regionais, continentais e mundiais. Essas oportunidades estão vinculadas com as denominadas “vantagens comparativas” e “vantagens criadas” para o desenvolvimento agrícola. As

primeiras pertencem, sobretudo, às relações entre os Estados Unidos e os países da América Latina. As segundas formam parte de uma típica filosofia da União Européia. O problema central consistirá em harmonizar umas e outras em função de um mútuo aproveitamento mais justo, especialmente porque esses dois blocos econômicos consideram isolados das negociações internacionais inteiros conjuntos de países conformados em regiões. Isso evidencia como a agricultura, e particularmente o Direito Agrário moderno, se encontram diretamente entrelaçados com o Direito Internacional.

Nesse âmbito, deve-se reivindicar a dignidade do empresário agrário, e do ser humano em geral, junto às regras encarregadas de disciplinar o comércio internacional e a cooperação alimentícia. É neste âmbito que os poderes públicos não podem prescindir de mostrar sua ingerência no mercado, pois este não pode deixar-se levar por suas próprias regras e disposições, principalmente para se ocupar da agricultura dentro do mercado a fim de normalizar seu tratamento de acordo com as particularidades de cada país; deve-se orientar a produção e melhorar as estruturas produtivas conforme sua própria história e seu desenvolvimento econômico-social, protegendo a condição dos consumidores dentro desse complexo econômico, porque não podem ser os comerciantes que devem manter sua hegemonia como intermediários entre produtores e consumidores para a obtenção de ganhos, e sim em cumprimento de fins e objetivos mais transcendentais.

É no comércio mundial que se observa com maior nitidez esse complexo processo da internacionalização do Direito Agrário. É um processo marcado pelo comércio mundial, mas em função do meio ambiente e dos direitos humanos. Trata-se do fenômeno da integração de normas internacionais no âmbito dos ordenamentos internos, ou da coordenação dessas, para a harmonização dos ordenamentos jurídicos nacionais, a fim de permitir posteriormente uma determinada uniformidade em todos os diversos ordenamentos do mundo. Sob outra ótica, poderia se entender como a introdução de normas agrárias internacionais no âmbito nacional para permitir seu avanço progressivo nos processos normativos.

Esses aspectos têm importância também nos conceitos de *plurifuncionalidade* ou *pluridimensionalidade* quando a produção de bens agroalimentários não satisfaz sua missão nessa etapa primária, mas também quando consegue integrar-se na cadeia produtiva com outros processos localizados em etapas superiores como é o caso da industrialização e a comercialização desses produtos, seja nos mercados nacionais ou nos internacionais. No mundo moderno é inconcebível uma agricultura isolada, fechada dentro de áreas específicas, ou só para o *autoconsumo*.

Em uma visão moderna, e futurista, a agricultura deve necessariamente ser pensada dentro de um conjunto complexo de relações que se referem à comercialização de seus produtos nos mercados internacionais.

Surge aqui o desafio para os agraristas, visto que se trata de uma complexa disciplina de *iure condendo*, isto é, de um novo sistema ainda não regulado em que se requer uma participação ativa para encontrar as normas mais adequadas para o comércio internacional.

Não se pode ignorar a enorme participação dos países desenvolvidos nas negociações do comércio internacional, assim como a limitada ou reduzida voz dos países em via de desenvolvimento ou pobres, pois o protagonismo dos primeiros e a subordinação dos últimos, como conseqüência da carga de suas dívidas, geram acordos comerciais com evidentes desequilíbrios. Também não se pode perder de vista a relativa importância da agricultura no âmbito dessas negociações chamadas a criar certo Direito Internacional, pois, no mundo capitalista, a política dos grandes comerciantes é a de oferecer à agricultura um tratamento igual ao que é dado à indústria e ao comércio; onde, além do mais, os temas centrais se vinculam com a propriedade intelectual, a telefonia internacional, a energia e outras fontes de riqueza de maiores dimensões.

8. Surgimento do novo Direito Agrário contrastando uma agricultura internacional de produtos agroalimentares com o comércio e o ambiente

A comercialização internacional de produtos agrícolas oferece a possibilidade de desenvolver um Direito Agrário absolutamente novo, dotado de características realmente originais a respeito da visão clássica da disciplina. É o resultado de um redimensionamento formulado nos tempos modernos com a entrada em cena do mercado internacional. De maneira particular, de suas emergentes exigências para buscar uma mais apropriada agricultura concebida e estruturada, suscetível de responder de forma eficiente às vicissitudes da economia competitiva.

A produção, industrialização e comercialização dos produtos agrícolas, vegetais ou animais, deverão conduzir-se biológica e economicamente sob cânones de excelência controlada com o objetivo de reunir todos os requisitos de qualidade exigidos para ingressar nos mercados agroalimentares. A produção agrícola, em conseqüência, deve ser programada e planejada em função de um consumidor mais refinado e

exigente, porque a origem, a apresentação e, sobretudo, a qualidade dos produtos privilegiam ou desacreditam seu consumo.

A sustentabilidade da agricultura dirigida ao comércio exterior implica uma decisão estratégica de satisfazer ao consumidor. Isso significa introduzir produtos no mercado que respeitem o ambiente e tal aspecto representa várias facetas. Em primeiro lugar está a obrigatória necessidade de cumprir fielmente o ciclo biológico para produzir em harmonia com a natureza, sem recorrer a produtos químicos ou alterações genéticas, cujo resultado poderia ser o dano à saúde ou à vida dos consumidores de alimentos. Significa abandonar a agricultura contaminada. Por outro lado, a ética e a consciência desse consumidor refinado obrigam também que ele refute uma agricultura contaminante. Não se deve produzir inconscientemente em prejuízo do meio ambiente, causando-lhe danos e degradando-o, tampouco afetando negativamente a saúde ou a vida de trabalhadores ou produtores agrícolas vinculados ao ciclo de vida dos alimentos.

Essa visão estratégica aparentemente é contestada pelo comércio. Porque o tema ambiental é visto como uma limitação, um obstáculo, para a livre competência e o desenvolvimento comercial. Na visão mercantil, os produtos devem chegar irrestritamente ao mercado e, dentro deste, o consumidor deve decidir se os consume ou os rejeita. Não se deve impor restrições à venda ou ao consumo dos produtos. O problema dos limites e o procedimento a seguir para o ingresso dos bens no mercado devem estar corretamente definidos. Não podem constituir obstáculos desnecessários ao produtor nem ao comerciante.

Conseqüentemente, o Direito Agrário vinculado a uma agricultura para a comercialização internacional de produtos encontra uma formação tida por múltipla e, às vezes, até contrastante aos planejamentos e formulações. Sua personalidade e sua orientação se encontram em íntima relação à resposta oferecida a este dilema.

9. O ambiente nas preocupações do anterior Direito Agrário

Muito antes da *mise-en-scène* do tema ambiental, a doutrina agrarista parecia ter idéias claras sobre o futuro. De modo especial, na construção de uma teoria geral. Carrozza vem sendo o mais expressivo e profundo teórico. Nos anos 60, foi superado o problema da autonomia. Isso foi conseguido pela construção teórica dos institutos. Sucessivamente se dirigiu ao descobrimento do objeto, do método, e, enfim, ainda hoje se trabalha no

tema das fontes e da interpretação. São formulações de grande profundidade. Há, contudo, um resquício da doutrina tradicional, centralizada na empresa e nos contratos, ainda atrelada a uma série de temas julgados, por essa doutrina, como fundamentais, como se apenas isso fosse o Direito Agrário, em uma concepção estática, sem levar em consideração muitos outros problemas jurídicos e as novas dimensões da disciplina.

Frente a essas construções, os temas do ambiente e dos consumidores não pareciam perigosos. Os ambientalistas não poderiam afetar com seu Direito Agroambiental as bases científicas do agrário. Por outro lado, os desafios de um determinado Direito Agroalimentário não eram sequer considerados pela doutrina. Entretanto, novas revistas e livros originais foram publicados e difundidos para superar os velhos argumentos ainda estudados pela antiga doutrina.

A existência de um Direito Agrário sensível ao problema ambiental ou às exigências da alimentação encontrava explicação dentro do próprio sistema, porque eram temas conhecidos desde sempre. A *teoria da agrariedade* de Carozza partia de um determinado ciclo biológico. Por esse motivo, a natureza se encontrava na base da construção. E a mesma coisa acontecia com o tema da alimentação, pois a questão agrícola tem uma relação estreita, bastante próxima com a produção de vegetais e a criação de animais. Assim, aparentemente não havia risco nenhum a tal causa.

Nos anos 80, aparecem as teses ecológicas. Na Argentina, juristas de grande prestígio, como Pigretti, somente para mencionar um país e um autor, propuseram novos critérios para o Direito Agrário. Mas suas teses não conseguiram convencer boa parte da doutrina. Alguns queriam um Direito Agrário diferente do conhecido. Outros acreditavam na sua perda de vigência ou inclusive no seu desaparecimento. Esperava-se um renascimento do Direito dos Recursos Naturais. Carozza imediatamente entrou no campo de batalha e propôs uma diferença entre os recursos naturais renováveis e os não-renováveis; somente com os primeiros existia uma relação mais apropriada. Os argentinos, e todos os outros, jamais teriam aceitado as propostas de introduzir, eventualmente, a disciplina dentro de um determinado segmento do Direito.

As teses ambientalistas começaram a ter, naquela época, certo sucesso, inclusive em muitos outros países latino-americanos. Não foi assim na Europa. Mas a doutrina tem julgado essa orientação distinta apenas como consequência do fenômeno derivado de posições doutrinárias diferentes em relação a escolas separadas no plano científico.

Com o passar do tempo, e em particular no ano de 1992, toda a doutrina jurídica reconheceu a importância do ambiente, desde o Direito Constitucional até o direito das pequenas comunidades, todos os diferentes ramos do Direito, do público até o privado, e, inclusive, no campo processual. A jurisprudência tem aceitado, num sentido muito mais evoluído, a nova variável ambiental ainda antes de ser incorporada aos ordenamentos jurídicos. A mesma coisa tem acontecido com a doutrina. Nos sistemas nos quais não se encontrava nenhuma norma jurídica, tem-se buscado desenvolver princípios gerais.

O Direito Privado tem se inspirado nos direitos à vida e à saúde como pontos de partida. Pouco tem se construído no âmbito penal. Mas quanto ao Direito Ambiental, foi no seio das Nações Unidas onde se começou a discutir amplamente o tema, no âmbito da Assembléia Geral, e tem-se conseguido importantes acordos internacionais. É o efeito transversal do ambiente. Não é um direito autônomo ou especial. No entanto, consegue influenciar todos os outros ramos do Direito.

10. Surgimento do ambiente e impacto no Direito Agrário. Formulações relativas ao ambiente como nova dimensão do agrário e sua evolução

O que vem ocorrendo? A pergunta é direcionada ao futuro, no que diz respeito ao Direito Agrário e ao ambiente no mundo, particularmente, na América Latina. É só uma relação ou, pelo contrário, o Direito Agrário em seu conteúdo ou em seu objeto tem estado obrigado a se transformar? Existe um renascimento do Direito Agrário devido à presença do direito humano com relação ao ambiente, da mesma forma como sua gênese foi conhecida, no início do século, por meio dos direitos humanos econômicos e sociais?

Talvez seja necessário compreender, também, o que aconteceu na cultura jurídica dos últimos anos. Verdadeiramente, frente à mudança do século, não se vive só na época de mudanças, como se afirmou no início. Vive-se uma mudança fora de época. Sem dúvida, o novo milênio abrirá uma etapa diferente para a humanidade. E essa sensação tem se manifestado, também, porque é a essência da cultura ao Direito e à sua ciência. A bandeira é a luta pela sobrevivência da humanidade no planeta. Deve-se garantir às novas gerações, isto é, aos filhos, um mundo menos contaminado de tudo o quanto se recebeu dos predecessores, impondo-se regras e sanções claras para a sua não-degradação ou destruição. Deve-se conservar a natureza.

Os recursos naturais exigem um tipo distinto de gestão. Todas as pessoas têm direito a um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. Os consumidores, no seu amplo direito à vida e à saúde, exigem processos produtivos naturais, sem doenças derivadas de fertilizantes e de agentes químicos. Privilegiam empresas e empresários que concorrem no mercado quando aportam bens cultivados segundo as leis biológicas naturais.

Se ainda existe alguma parte da doutrina agrarista que não tenha se dado conta da nova dimensão do ambiente, essa atitude arrisca a evolução da matéria, pois a axiologia jurídica tem mudado muito e não permite uma análise tradicional ou superficial. Toda a cultura, e não só a jurídica, exige respostas para a moderna ordem. Quem não leva em consideração as exigências gerais (dos seres humanos, dos grupos sociais, e dos Estados como consenso internacional) não pode se justificar por meio das antigas teses doutrinárias. E quem não observa a metamorfose ou as mudanças dos institutos, sem reforma concreta do ordenamento, deverá dar-se por satisfeito em ser qualificado como tradicional, sem capacidade para chegar a ser parte do futuro. História e não filosofia.

Na dimensão ambiental, o Direito Agrário cresce e se transforma. Desenvolvem-se os conteúdos; os temas conexos crescem; encontram-se novas normas; os antigos institutos se enriquecem e, a eles, se juntam outros; os fundamentos se fortalecem e se reforçam. O objeto não é o mesmo, e o método deverá ser reformulado. Isso tudo acontece porque as fontes têm mudado, mas não é outro Direito Agrário. É o renascimento do Direito Agrário pela profunda presença ambiental.

11. Doutrina agrária e ambiente: a busca de uma resposta mais ampla

Incontestavelmente o Direito Agrário sempre tem se ocupado do ambiente, desde suas origens. Na sua gênese, ao invés de estabelecer uma referência ao Direito Romano ou aos códigos civis, encontrou, no solo, na água, e, sobretudo, na terra, suas justificações para defender sua especialidade e autonomia. Bolla foi o mais aguçado precursor do Direito Agrário. Aqui começa a resposta pertinente às questões formuladas.

Na América Latina, muitos autores se preocupam com essas idéias. Entre os mais clássicos, Carrera e Casanova. O argentino abordou, de forma precursora, junto ao agrônomo Rigelet, depois do primeiro congresso do *Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato*, em 1964, o tema

das forças motrizes da natureza. Já em 1979, assentou as bases da teoria agrobiológica. Contudo, foi o venezuelano Casanova o primeiro a definir o Direito Agrário como o direito da propriedade territorial, na sua visão voltada a uma reforma agrária.

Depois deles, iniciou-se o caminho para estruturar uma nova doutrina. Mas entre todos os *fito-ambientalistas* nenhum desenvolveu uma teoria. Somente Pigretti e Cano formularam novos e interessantes temas para a época. Mais recentemente, devem ser elogiadas as tentativas de Gelsi Bidart, no Uruguai, e Morales Lamberti, na Argentina, para dar respostas satisfatórias à linha de pensamento de uma dimensão ambiental do Direito Agrário. Isso pode ser situado historicamente depois da Declaração de Estocolmo, 1972, e da Carta da Natureza, de Nova Iorque, 1982, ambas das Nações Unidas, e, principalmente, depois do Relatório Brundtland sobre desenvolvimento sustentável.

Gelsi Bidart, em 1994, formula a vinculação entre ambiente e direitos humanos para aprofundar, de imediato, no aspecto jurídico do ambiente, a relação entre Direito Agrário e ecologia, e desenvolver os aspectos típicos desta posição: terra, água, solo, fauna e flora.

Morales Lamberti, pelo contrário, em 1996, ao escrever seu livro *Introducción al estudio del Derecho Agrario Ambiental*, propõe-se a desenvolver uma obra *ius* agrária, na qual introduz temas ambientais e internacionais. Utiliza os mesmos argumentos sobre as águas e os solos, mas apresenta também temas novos. Em particular, substitui fauna e flora por atividade agrária e biodiversidade. Aqui surgem os temas dos recursos genéticos, diversidade biológica e agricultura, assim como biogenética com relação à própria agricultura. Por outro lado, formula uma vinculação com o comércio internacional dos produtos agrícolas.

Não há dúvida de que essa concepção, pouco a pouco, tem sido reforçada, e isso incrivelmente significa uma perda imediata de atualidade, pois se produzem significativas contribuições do Direito Internacional e de uma emergente doutrina cuja velocidade é mais vertiginosa da obra dos cultores do Direito Agrário. Em relação a este último, devem ser sublinhados os novos critérios emergentes em quase todas as discussões abertas nos últimos anos para estudar a relação com o ambiente. Os artigos, livros e congressos constituem autênticos testemunhos. Na Itália, devem ser citados particularmente Carrozza, Orlando, Capizzano e Galloni. Tudo isso é produto da evolução cultural e jurídica do agrário. Isso obriga necessariamente a idealizar uma resposta mais ampla e satisfatória a todas às interrogações formuladas.

Os temas conhecidos da terra, água e solo devem ter um sentido mais específico e moderno. Esses e todos os outros devem entrar na categoria dos recursos naturais renováveis, entre muitos, o tema florestal, compreendendo parques, reservas e novos tipos de propriedade. Não é apenas o capital como base material da empresa produtiva. Sobretudo, se deve conceber uma classificação dos bens destinados a uma nova agricultura. Posteriormente devem ser agregados os temas nascidos da Conferência do Rio e todas as sucessivas idéias propostas nos documentos internacionais que se referem à livre concorrência e aos mercados, porque, depois do Rio, há um novo equilíbrio entre agricultura e mercado em que a consideração do ambiente e dos consumidores é fundamental. E enriquecem-se as fontes. Encontram-se os temas da avaliação do impacto ambiental na agricultura e, também, na biodiversidade, biossegurança, biotecnologia e bioética. Relacionam-se também aos capítulos referentes às normas de qualidade dos produtos, as regras fitossanitárias e zoonossológicas, o controle do uso dos agentes químicos, a propriedade intelectual dos produtos e das novas espécies e, enfim, as normas chamadas a estabelecer um equilíbrio entre produção e consumo humano. Seria a dimensão de uma agricultura sustentável. A harmonia, não a contradição com o ambiente.

A solução ou resposta ampla deveria constituir uma verdadeira proposta e, por sua vez, uma prova. Não apenas para a dimensão ambiental do Direito Agrário, mas, sobretudo, para começar a descobrir as novas bases e fundamentos da disciplina quando tudo está por mudar nas concepções modernas.

12. Polêmicas e desconfianças em torno do conceito de desenvolvimento em um princípio por intermédio da visão economicista

Em certo princípio, o tema do desenvolvimento gerou grandes polêmicas e diversas tomadas de posição dentro da ciência jurídica. Aparentemente, todos deveriam apoiá-lo, principalmente os países latino-americanos, identificados como pobres ou em processo de desenvolvimento, porque o referido tema podia constituir a solução para muitos problemas. Mas não foi assim.

No Direito Agrário, aconteceu algo similar. Várias figuras jurídicas passaram do patrimônio da reforma agrária aos seus próprios. Inclusive no plano institucional se promulgaram leis encarregadas de transformar alguns

entes em órgãos de desenvolvimento agrário. Para muitos, evidentemente, era passar a uma etapa superior, mas essa tese nunca foi unânime. Pelo contrário, teve muitos adversários. Não só os da reforma agrária. Para esses adversários, a formulação tinha um caráter de traição e de desfalque. Outros encontraram um processo economicista e desumanizado, cujo objetivo era destruir todo o social. Os desenvolvimentistas simbolizavam a negação da justiça social. Os modelos construídos para vários países do continente, pela CEPAL, para citar somente um, se encontravam abstraídos das realidades e principalmente da história agrária latino-americana.

Quando o “desenvolvimento rural”, inclusive a figura mais conhecida do “desenvolvimento rural integrado”, passou a ser impulsionado pela FAO, em suas reuniões internacionais, muitos sentiram uma imposição de políticas internacionais por intermédio de meios mais sutis. Críticas similares surgiram quando o IICA reorganizou seus programas para dar cumprimento a essas metas. O fenômeno aconteceu na década mais conflituosa conhecida pelos países pobres. Eram os anos 1980.

Hoje tudo mudou. A humanidade está em busca de uma resposta para o novo milênio, e variações significativas em matéria de desenvolvimento são encontradas. As mudanças se localizam tanto no complexo panorama mundial como nas definições iniciais e, especialmente, no equilíbrio das forças nos centros de tomada de decisões. Dois fatores devem ser sublinhados. Em primeiro lugar, em 1986, as Nações Unidas reconheceram o direito ao desenvolvimento como um direito fundamental. Passou a formar parte dos direitos humanos da terceira geração, de solidariedade, concebidos não só para os povos, mas também para os grupos e para os indivíduos. Em segundo lugar, modernamente é conhecido como “desenvolvimento sustentável” ou “direito sustentável”, a partir de 1992, com a Conferência do Rio. A partir daí, expande-se de forma vertiginosa no Direito Internacional e nos direitos internos.

Tem-se qualificado o desenvolvimento agrário como a terceira dimensão mais nova dessa modalidade do Direito. Hoje, deve-se determinar se esse tipo de afirmação pode ser comprovado. Para isso, convém sublinhar o interesse do agrário pelo social. Deve-se esquadriñar seu alcance histórico, muitas vezes contraditório em sua forma de compreendê-lo, e o real paralelismo com os direitos humanos, para assinalar suas projeções. Além disso, é imperativo precisar o aporte dessa possível dimensão à teoria geral do Direito Agrário.

13. O agrário como corrente originalmente social e seu questionamento às primeiras idéias de desenvolvimento

Efetivamente o Direito Agrário é uma das disciplinas mais dinâmicas, versáteis, evolutivas e modernas da cultura jurídica. Na sua origem, identificou-se com a legislação especial para adquirir traços de especialidade a respeito do tronco comum do Direito Civil. Mais tarde, foi se conformando, ao adotar uma sólida personalidade com a clara identificação de figuras próprias, chamadas, por sua doutrina, institutos, dotados de uma função específica e distinta dos demais ramos do Direito. Sua característica mais interessante foi a de se unir axiologicamente aos direitos humanos, econômicos e sociais para adquirir uma filosofia. Essa devia lhe nutrir de valores capazes de responder às novas exigências das angustiantes realidades onde devia agir.

O processo histórico em um amplo marco do Direito Comparado oferece múltiplos modelos, distinguindo-se, sobretudo, entre um continente e outro ou em regiões específicas de cada um deles. Sua configuração é muito similar em cada “segmento nacional”, para recordar Carrozza; e sua função tem sido a de nutrir toda a disciplina como única e indivisível.

São duas as razões cardinais para essa permanente evolução. Primeiro sua capacidade para responder às mudanças, especialmente aquelas destinadas a negar suas conquistas, a interromper seu crescimento ou a formular a restauração dos ordenamentos para impedir o cumprimento de seus fins econômicos e sociais. Este elemento, dentro das adversidades mais assinaladas, sobreviveu e sempre surgiu vitorioso. Conseguiu avançar por meio da reconstrução de seus conceitos no plano filosófico, criando figuras alternativas cada vez mais sólidas. O outro elemento identificável para assinalar sua evolução é o árduo trabalho de uma parte importante de sua doutrina, comprometida na construção de uma teoria geral, no fortalecimento cultural de sua ciência. Significa ter uma explicação teórica a respeito de seu objeto, seu método, suas fontes e, sobretudo, sua interpretação. Para chegar a isso, quando ainda faltava muito por construir, foi necessário ir identificando as partes isoladas, com as dificuldades aceitas pelo legislador e, então, ir criando um sistema. Por seu intermédio, tem-se reconhecido universalmente sua especialidade e, inclusive, a autonomia, por intermédio de traços de *organicidade* e de uma pretendida completude. Nesse aspecto, a identificação dos institutos, e sua união por meio do denominador comum de agrariedade, tem sido o elemento-chave. Apenas dessa forma, apesar de ser um conjunto normativo justamente acusado de ter poucas normas, e, inclusive, em muitos casos nenhuma, tem sido possível

surgir, recorrendo-se aos princípios gerais do Direito, derivados tanto das normas como dos valores e das palpitantes realidades em que o Direito Agrário deve agir. O método tridimensional tem sido de grande utilidade e anseia seguir seu rumo evolutivo.

Com essas características, muitos notaram no agrário uma extraordinária panacéia para a solução de todo tipo de injustiças sociais. De modo especial, na América Latina, com aquela corrente romântica, idealista e política, mas muitas vezes pouco profunda no campo jurídico, que chegou a identificar, na década dos anos 60, o Direito Agrário com a reforma agrária. Inclusive, para alguns, o impacto da revolução mexicana e a revolução cubana lhes permitiu vislumbrar um processo social reivindicatório, profundo, amplamente revolucionário. Outros, pelo contrário, seguiram um mesmo caminho, com signo ideológico distinto, a partir da Carta de "Punta del Este", de 1960, e a massiva promulgação de leis de reforma agrária em toda América Latina, exceto na Argentina e no Uruguai. O objetivo de todos orientava-se a destruir as formas injustas de propriedade instauradas no continente durante a colônia e depois da Independência, da Espanha e de Portugal, e a criar um sistema mais justo de distribuição da terra e da riqueza.

A bandeira da época era o social. E evidentemente marcaram um feito na história do continente, pois na cultura foi inserida uma série de princípios fundamentais com caráter marcadamente universal. Um deles afirmava a impossibilidade de alcançar algum tipo de desenvolvimento econômico caso não se resolvesse o problema social. O mais importante, contudo, foi a referência à função social da propriedade com impacto constitucional e legal em quase toda América Latina. Nasceu no México, se perfilou nas constituições de Weimar e da Rússia e, logo, incendiou todo o subcontinente. Estudos de Direito Comparado sobre a genialidade dessa época e o impacto nos ordenamentos jurídicos e na cultura são altamente estimulantes.

Em uma fase posterior, mesmo contestando, por falta de lógica, teoria e técnica, chegou a definir o Direito Agrário como um direito social. Fato importante, não obstante a inegável afirmação de que todo direito é social, segundo a conhecida máxima *ubi homo, ubi societas, ubi societas ibi ius*. Mas o significado é profundo. Talvez ninguém tenha tido coragem de dizê-lo, mas a idéia era identificar as relações jurídicas agrárias com uma única influência social e de justiça; se inclinar para prevalecer ou para não ter antagonismo, a respeito de qualquer outro valor ou princípio jurídico. Seguramente pela audácia, não puderam criar a teoria para impedir a destruição desses conceitos.

14. Reaquisição da confiança da cultura jurídica: ambiente concebido como direito fundamental abre-se como uma terceira dimensão do Direito Agrário

O desenvolvimento entrou em um novo processo histórico quando se viu fortalecido em dois aspectos. Primeiramente, ao retornar a sua concepção axiológica, o que significa sua dimensão de valor fundamental localizável na cúspide do sistema jurídico. Aí recuperou seu prestígio. No novo período, desligou-se daqueles que o utilizaram com outros fins, e se demonstra socialmente útil, não só para o econômico, porque antes tinha acontecido o contrário. Se o desenvolvimento assumiu um signo ideológico, se constituiu uma corrente econômica chamada a seguir uma orientação específica, se na realidade por trás de seu nome escondeu-se pobreza, pois serviu a grupos pequenos ou estrategicamente bem escolhidos, esse não era o sentido do desenvolvimento pensado. Ao se modificar seu conteúdo pelos valores, e ao se manifestar como direito fundamental, cresceu. Em segundo lugar adquiriu profundidade quando se uniu a um outro *superdireito* humano, também da terceira geração, o ambiente. Juntos conseguiram constituir o *megadireito* chamado direito sustentável. Trata-se de reivindicar o social por meio do desenvolvimento econômico em harmonia com a natureza.

Para determinar sua orientação filosófica, convém considerar os documentos do Rio, principalmente na projeção dada ao tema agrário quando constitui uma evolução a respeito da declaração das Nações Unidas, de 1996, sobre seu reconhecimento dentro da constelação dos direitos humanos. Uma primeira diferença é acerca da natureza dos acordos do Rio. A Conferência não foi exclusivamente sobre meio ambiente, em termos absolutos e isolados. Foi sobre desenvolvimento. O ambiental se converte na coluna vertebral do desenvolvimento. Por meio dele, devem ser mudados os estilos e as políticas setoriais e econômicas para garantir a salvação e a integridade do planeta, além de garantir a sobrevivência das novas gerações. Esse novo tipo de desenvolvimento, fundado no ambiente, só poderá conseguir maior ênfase no conteúdo social e na equidade global dentro desse processo de desenvolvimento.

Com esse modelo para o mundo, lançado para o século XXI, começa inevitavelmente a se perceber uma nova sensibilidade, uma nova axiologia, mas principalmente o retorno do pêndulo. O regresso à busca de um novo equilíbrio mundial, no qual as transformações sociais são inadiáveis.

A Agenda XXI é concebida para preparar o mundo para os desafios do novo século por meio de um consenso mundial e de um compromisso político,

com toda a cooperação internacional necessária para conseguir esses esforços. Neste momento decisivo, identificam-se claramente os problemas. São eles: o agravamento da pobreza, a fome, as doenças, o analfabetismo e a contínua degradação dos ecossistemas. Também se tem clareza a respeito da oportuna integração das instabilidades ambientais e do desenvolvimento como instrumento para combatê-las. Assim, se presta a máxima atenção para “satisfazer as necessidades básicas, para elevar o nível de vida de todos, para conseguir melhor proteção e gestão dos ecossistemas e, por fim, para obter um futuro mais seguro e mais próspero”.

A Agenda XXI encontra-se dividida em quatro seções. Por sua ordem, são dimensões econômicas e sociais; recursos para o desenvolvimento; fortalecimento do papel dos grupos principais; e meios de execução. É possível, na primeira seção, localizar os temas referidos ao desenvolvimento no Direito Agrário, em relação ao capítulo 32, sobre o fortalecimento do papel dos agricultores.

Essas referências são eminentemente axiológicas, tendo seu centro específico no Capítulo 14, denominado “Fomento da agricultura e do Desenvolvimento rural sustentável”, porque aqui se localizam os principais argumentos referentes à problemática do Direito Agrário na América Latina, principalmente quando as transformações sociais e os processos de desenvolvimento sustentável são vinculados a eles. Em consequência, metodologicamente se analisará o tema nesta dupla dimensão, sem prejuízo, naturalmente, de compreender a possibilidade de lhe dar uma análise distinta sob outra ótica.

15. Consolidação do desenvolvimento como nova dimensão do Direito Agrário nos documentos do Rio, em 1992, sobre desenvolvimento sustentável

A Conferência tinha clara a necessidade de fortalecer o papel dos agricultores dentro do processo de desenvolvimento sustentável, porque a agricultura constitui a atividade central da população mundial. Com efeito, uma terça parte da superfície da terra se dedica a essa atividade. Os proprietários rurais do mundo têm sido administradores dos recursos da terra. O setor, no entanto, apesar de ter crescimento em algumas áreas, na maior parte está sendo atingido pelo aumento da população, pelo aumento da dívida internacional e pela queda dos produtos básicos. Socialmente, o panorama latino-americano é mais grave, porque boa quantidade de sua população rural depende de uma agricultura de pequena escala, de

subsistência, organizada familiarmente, com acesso limitado aos recursos, à tecnologia e a outros meios de subsistência e de produção. Como conseqüência, os pobres devem subsistir só dos recursos, explorando-os ou destruindo-os, incluindo as terras marginais.

O problema latino-americano, dentro da ótica dos países em desenvolvimento, torna-se mais alarmante porque, no ano de 2025, cerca de 8,5 milhões de pessoas, 83% da população mundial, viverão nesses países. Por tais razões, existe um alarme mundial, pois não se vislumbra desenvolvimento; ao contrário, a população cresce, e, conseqüentemente crescem a pobreza, a fome e o desemprego; a agricultura não responde às expectativas e, por sua vez, essa única opção atenta contra toda a humanidade, porque está subsistindo à custa da destruição da natureza. Isso obriga a tomar decisões fundamentais para combater esses flagelos.

A Conferência propõe ao mundo soluções por meio do desenvolvimento sustentável. É urgente reajustar a política agrícola, ambiental e macroeconômica. Deve-se passar de uma agricultura tradicional a uma agricultura sustentável. O principal objetivo é aumentar a produção de alimentos e melhorar a segurança alimentar. Entre muitas, deve-se tomar medidas orientadas às grandes transformações sociais, tais como: a produção de alimentos para os mercados, geração de emprego para combater a pobreza, e fundamentalmente a ordenação dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente.

Os principais instrumentos propostos pelo desenvolvimento sustentável são a reforma da política agrícola e a reforma agrária, a participação da população, a diversificação das receitas, a conservação da terra e uma gestão melhorada dos insumos. Trata-se de uma nova dimensão do Direito Agrário porque amplia os horizontes, promove uma mensagem de grandes transformações e estrutura as bases para a construção da agricultura do novo século.

Naturalmente em íntima conexão com o econômico, há diversos temas gravitando em torno do desenvolvimento social e das grandes transformações. Estão interconectados e todos pretendem ser resposta ao desenvolvimento sustentável. Entre outros estão: segurança alimentar, comércio internacional, participação popular e o melhoramento da produção agrícola, que são aspectos cuja colocação estratégica deveria gerar um resultado totalmente distinto daquele obtido até o momento, principalmente ao considerar as variáveis da população rural, a pobreza, a fome em relação às novas exigências dos mercados e os consumidores. Somente valorizando uns e outros em relação ao ambiente e a justiça social poderá se formular um desenvolvimento sustentável.

Um dos temas mais interessantes para o Direito Agrário, nesta visão, refere-se à política de melhoramento da produção agrícola e aos sistemas de cultivo, formulados dentro do Capítulo 14 da Agenda XXI, com o intuito de intensificar a produção agrícola e alcançar as duas metas. Por um lado, atender à demanda de produtos básicos para garantir a segurança alimentar, isto é, para garantir o mercado e por sua vez conseguir uma melhora importante do direito da população a receber suficientes alimentos correspondentes aos seus hábitos culturais. A outra meta seria conceber uma agricultura sustentável, *plurifuncional*, localizada territorialmente nas áreas aptas para a produção e não na extensão a terras marginais ou na invasão de ecossistemas frágeis, pois o uso de insumos para melhorar a produtividade, pelo contrário, aumenta as tensões ambientais e as flutuações do mercado.

Essa política se propõe a diversificar os sistemas de produção para conseguir o máximo de eficiência no uso dos recursos locais e reduzir os riscos ambientais e ecológicos. Isso, por sua vez, deverá permitir a criação de fontes de emprego, porque a diversificação pode oferecer novas opções, tanto dentro como fora das empresas agrárias, por intermédio da atividade de produção e de transformação, industrialização e comercialização de produtos agrícolas, conexas à produção.

Tem-se sublinhado toda essa nova concepção holística para compreender a possível solução dos problemas da agricultura do novo século, como forma de estruturar a duas exigências da Agenda XXI em que a participação do agrarista pode ser importante. Em primeiro lugar, em todos os estados, com o apoio das organizações internacionais e regionais, deverão ser impulsionadas políticas destinadas a influenciar, positivamente, na forma de propriedade, posse e, em geral, de distribuição da terra, com o objeto de conceber novas estruturas produtivas, evitando com isso suas dimensões e a fragmentação antieconômica. Em segundo lugar, os governos, com o devido apoio dos organismos internacionais, deverão revisar sua legislação com o objeto de reformular uma política de desenvolvimento agrário sustentável, tendente a fomentar a agricultura, melhorar a segurança alimentar e, sobretudo, conceber uma nova agricultura sustentável, ou *plurifuncional*, em harmonia com a natureza.

A mesma Agenda XXI reitera a necessidade de conceber o desenvolvimento sustentável dotado de instrumentos de uma nova política e de reforma. Parecem emergir, então, as velhas aspirações, mas hoje sobre a base de exigências distintas. Conseqüentemente, o trabalho do agricultor poderia ser protagonista dentro dessa nova dimensão aberta pelo desenvolvimento agrário. No entanto, isso não pode significar um

retorno automático ao passado ou a sustentação às velhas teses. O tema em questão deve ser resolvido com vista aos problemas deste século, não com as idéias do que aconteceu nas primeiras décadas do século anterior.

Somente para formular os problemas que serão enfrentados, convém lembrar a questão da metamorfose dos institutos e a necessidade de concebê-los, hoje, sob critérios voltados para o desenvolvimento sustentável. Trata-se, então, de valorizar o Direito, e, por intermédio do desenvolvimento sustentável, isso é possível, e deve-se encontrar resposta aos graves reveses da matéria. É necessário clareza a respeito da versatilidade do agrário para se adaptar às mudanças, a fim de que tal matéria vença nos combates e, sobretudo, alcance a capacidade de se projetar rumo ao futuro.

16. A justiça agrária e ambiental como a quarta dimensão do novo Direito Agrário

No avanço do século XXI, os desafios da justiça agrária e ambiental têm orientações específicas. Em parte, dirigem-se até a proteção dos direitos e dos interesses de natureza cada vez mais profunda para garantir a democratização dos sistemas de administração da justiça. Entretanto, além disso, coincidem com valores universais dirigidos à preservação e à sobrevivência da Humanidade, em um planeta capaz de fornecer alimentos à população sem ser destruído nem degradado.

Junto à tutela dos direitos subjetivos, protetores do ser humano, fundamento de todo o sistema, também tomam impulso, além dos direitos agrário e ambiental, os direitos humanos da segunda e da terceira geração. Junto ao econômico e social, também está a solidariedade. São direitos chamados a garantir a vida do homem em sociedade e em relação aos povos para a sobrevivência do planeta. Isso obriga a contar com uma visão mais ampla. Os sistemas judiciais deverão permitir o acesso à Justiça a todos os grupos e setores da sociedade, bem como gerar opções claras para garantir o exercício pleno e transparente de seus direitos. Exige necessariamente uma abertura democrática chamada a dinamizar a manifestação real dos sistemas de administração de justiça, satisfazendo principalmente os interesses dos carentes de justiça.

É uma concepção instrumental para o cumprimento de fins transcendentais, vinculados tanto às particularidades da matéria agrária e ambiental como também às particularidades do valor da justiça, necessariamente impregnado

em suas articulações. Se não se incorporam critérios de equidade nesses tipos de relações, a sobrevivência do sistema não tem, por si só, um fundamento de coesão suscetível de lhe permitir existir. Nesse sentido as instâncias jurisdicionais, tanto as do mundo judicial quanto administrativo, em âmbito nacional e internacional, convertem-se em requisito indispensável para garantir o funcionamento do agrário e ambiental, crescendo e definindo novas dimensões oferecidas pelo mundo moderno.

Os sistemas produtivos do novo século não podem se limitar ao que seja eminentemente dinâmico ou tecnológico para mostrar processos de maior produtividade ou eficiência. Não basta também sua incorporação em processos de mercado para garantir o sucesso das novas economias. Torna-se indispensável contar com valores e princípios, com normas claras e, sobretudo, com a possibilidade de garantir aos povos, assim como a seus empresários e produtores, a obtenção de rendimentos, nacional e internacional, do crédito de seus esforços e da sociedade produtiva em geral. Nas complexas relações de produção, na fixação de quotas e preços, incentivos e restrições, assim como na execução de políticas, não pode faltar a coercitividade para o cumprimento das obrigações e a garantia da imparcialidade ante os conflitos. Em síntese, produção e justiça devem encontrar e gerar sua aproximação.

O mesmo acontece a respeito da imperativa necessidade de contar com uma agricultura chamada a respeitar, preservar e conservar o ambiente. Ela não poderá subsistir se, ao mesmo tempo, não se sancionar, por meio de mecanismos eficazes, qualquer tipo de atividade produtiva orientada a não respeitar, degradar, destruir ou danificar os recursos naturais. Nesse âmbito, a justiça é amplamente requerida e suas possibilidades devem oferecer todo tipo de alternativas. Há de se tratar tanto de mecanismos de sanção quanto de compensação e de restauração do dano ambiental, pois a sensibilidade da sociedade internacional limita cada vez mais e com maior energia a transgressão dos bens comuns, e irreparáveis, da Humanidade.

É aqui onde o agrário e o ambiental se entrelaçam em um processo de desenvolvimento sustentável com vistas à autêntica justiça para garantir às novas gerações a possibilidade real de sobreviver em um mundo cada vez mais complexo e esperançosamente menos degradado. São exigências requeridas pela comunidade internacional e assinaladas também pelo processo de internacionalização do Direito Agrário em sua estreita vinculação com o ambiental, no momento de refletir acerca do futuro das sociedades chamadas a impulsionar seu próprio desenvolvimento no mundo da produção agrária.

Ao visualizar e colocar, acertadamente, as eventuais dimensões do cenário em que se interpretará a trama do desenvolvimento dos povos unidos de novas possibilidades de sobrevivência, convém agregar a exigência da paz e da justiça como única possibilidade verdadeira de sobreviver em um mundo equilibrado.

17. Sucesso e desafios da justiça agrária na América Latina e suas etapas evolutivas

A justiça agrária tem uma profunda história vinculada ao nascimento da disciplina na América Latina. Inclusive, a primeira manifestação jurídica do continente se encontrou vinculada ao tema processual. Isso ocorreu no México, no começo do século passado. A partir daí, a idéia se foi difundindo em todo o continente, com distintas respostas e níveis de profundidade, gerando um verdadeiro movimento identificado com o nome símbolo de *jurisdição agrária*.

Em um olhar retrospectivo, e sem a intenção de assentar as bases de uma avaliação crítica de todo o movimento, pode-se assinalar vários sucessos atingidos pela idéia, cuja vinculação original foi a de lhe dar cumprimento adequado à normativa agrarista. Temia-se, com razões fundamentadas, a possível traição do direito substantivo dentro dos sistemas tradicionais de justiça. Percebia-se um processo de restauração jurídico chamado a impedir o cumprimento das aspirações da sociedade e as exigências socioeconômicas desses tempos, cujo equilíbrio devia ser corrigido.

As graves dificuldades atravessadas por esses modelos de justiça agrária se constituíram em verdadeiros desafios para o movimento, particularmente quando os exemplos elaborados caíam um após o outro frente às adversidades oferecidas pelo ordenamento jurídico, sobretudo o derivado dos sistemas concebidos sem a variável econômica ou social, ou onde esses se manifestavam como negação política ou histórica aos esquemas tradicionais.

Os sucessos da jurisdição agrária se apreciam apenas com o fato de recordar as etapas evolutivas encontradas no Direito Processual Agrário latino-americano. Com efeito, entre princípios do século passado e a sua última década, duas etapas bem diferenciadas podem ser encontradas com características e particularidades próprias. A primeira etapa é o resultado de diversas tentativas legislativas cujo conjunto constitui um momento caracterizado pela busca de um modelo capaz de responder às exigências

institucionais do Direito Agrário. Sua duração foi de quase meio século. Nesse período, houve problemas complexos para criar um novo modelo, até porque o Direito Agrário não tinha perfis institucionais ou suficientemente claros para gerar um sistema processual específico. Como existiam idéias contrastantes a respeito do Direito Positivo, também as houve em relação ao processual. Além disso, os modelos processuais concebidos não foram suficientemente sólidos, do ponto de vista jurídico, para superar os embates das mudanças, e também não responderam às exigências e às expectativas da disciplina.

O ocorrido em cada um dos países com o modelo criado dá uma idéia do que é afirmado. O México foi, no consenso dos países latino-americanos, o mais precoce, diáfano e preocupado com a promulgação de normativa processual agrária, inclusive em nível constitucional. Foram os princípios da lei de 6 de janeiro de 1915, reiterados, logo, em futuros códigos e leis, nos quais o país se reformou e modernizou, que conceberam uma jurisdição especial. E só ocorreu dessa forma porque se localizou fora do poder judicial. A competência da jurisdição especial se dirigiu a conhecer as ações de restituição, ampliação, acomodação, criação dos novos centros de população agrícola, não-afetabilidade, expropriações, nulidade de fracionamento e muitas outras mais. Os procedimentos tinham a modalidade do juízo ordinário para se conhecer em duas vias: a restituidória e a ditatória. Criaram-se tantas ações como direitos em favor dos beneficiários que existiam na lei. Mas o desenvolvimento do processo, em suas duas instâncias, sempre se dirigiu pelo setor administrativo agrário. O governador e a Comissão Agrária Mista, em primeira instância, e a Secretaria de Reforma Agrária e o presidente da República em segunda.

Pouco tempo depois, em 1920, na República Dominicana, órgãos constitucionais encarregados de conhecer os assuntos referentes à propriedade imobiliária foram instituídos pela resolução nº 511 do Governo Norte-Americano. Em seguida, pela Lei nº 1.542, de 7 de novembro de 1947. É uma jurisdição especializada. Os tribunais de terras dependem do poder judicial e se encontram divididos organicamente, seguindo as diretrizes gerais da administração da justiça. Em certo nível, admite-se um tribunal superior de terras. Contra o disposto por este, cabe recurso de cassação ante a Corte Suprema de Justiça; mas só tem competência para conhecer o que se refere à propriedade imobiliária, pois todos os demais assuntos agrários seguiram-se discutindo na jurisdição civil, penal e trabalhista. O procedimento tende a cumprir o objetivo fundamental de registrar todas as propriedades no território nacional, e se orienta mais para o Direito Civil e não para o Agrário.

Na Colômbia, um modelo muito interessante foi concebido. Desde 1936 se incorporou na Constituição Política o princípio da função social da propriedade. Também se assentaram as bases da jurisdição agrária. Na Lei de Terras do mesmo ano, 1936, se dispôs a criação de juizados agrários. Eram indispensáveis para conhecer acerca de institutos tão avançados para a época como os da propriedade agrária, posse agrária, extinção do domínio agrário pelo não-uso e muitos outros mais. Mesmo não existindo, no período, esses tribunais agrários, o legislador daquela época previu a institucionalização da justiça agrária, cuja semente chegou a florescer muitos anos depois.

Um modelo totalmente diferente foi o argentino. Em 1948, com caráter de órgão jurisdicional especial, foram criados, por meio da Lei n° 13.246, de 10 de setembro de 1948, as câmaras regionais paritárias de conciliação e o arbítrio obrigatório, nas diferentes "províncias", além de uma câmara central. Requereu-se ao Poder Executivo a criação desses tipos de órgãos dentro do Ministério de Agricultura. Estavam integrados por representantes dos arrendantes, arrendatários e parceiros, assim como por funcionários desse ministério. A competência se refere a toda a problemática dos contratos de arrendamento e de parceria. Funcionaram durante vários anos, mas, em 1960, foram declarados inconstitucionais pela Corte Suprema da Nação.

Em 1953, na Bolívia, se impulsiona um profundo processo de reforma agrária, oriundo da Lei n° 3.464, de 2 de agosto, seguida pelo Decreto Supremo n° 3.471, de 27 de agosto. Pretendeu-se institucionalizar uma jurisdição agrária especial sobre as mesmas bases do modelo mexicano. Seria aplicada por meio do Serviço Nacional de Reforma Agrária, constituída pelo presidente da República, por intermédio do Conselho Nacional de Reforma Agrária, dos juízes agrários e das brigadas agrárias móveis. As ações são exatamente as mesmas do México: afetação e dotação; restituição e revisão. Para conceber essas ações, foi necessária a promulgação de uma série de leis, principalmente em 1955 e 1956.

A primeira jurisdição especializada foi criada pelo Decreto n° 2, com força de lei sobre tribunais agrários, de 3 de outubro de 1967. Aconteceu no Chile, com fundamento no artigo 86 de sua Constituição Política e no artigo 154 da Lei de Reforma Agrária, n° 16.640, de 28 de julho. Os tribunais criados foram de primeiro grau nas províncias e um tribunal de apelações. Eram colegiados e se integravam tanto por juízes juristas quanto por juízes leigos. Lamentavelmente sua competência era muito reduzida, pois se limitava às ações derivadas das expropriações de interesse agrário, cumpridas conforme a Lei da Reforma Agrária. Desse modo, ficou aberta

a possibilidade para ampliar a competência, porém nunca aconteceu. O processo era estritamente civil, o que remeteu a normativa ao Código de Procedimentos Cíveis sem criar processualmente nada novo. Em 1973, o regime militar desarticulou esse modelo.

No Equador, a Lei de Reforma Agrária e Colonização, nº 480, de 11 de julho de 1964, instituiu os tribunais agrários. Contudo, o marco geral só foi obtido com a promulgação da Lei de Procedimento Agrário, nº 918, de 21 de junho de 1971. No entanto, a vida desses órgãos foi efêmera, porque a normativa processual foi derogada pela Lei nº 11.712, de 9 de outubro de 1973. Paradoxalmente essa também era de reforma agrária. A competência outorgada foi muito mais ampla que todas já conhecidas em outros países latino-americanos. Esses tribunais deveriam conhecer todas as ações derivadas da legislação da reforma agrária. Os órgãos agrários estavam constituídos em primeira instância pelos juizados de terras e em segunda por uma sala especializada da Corte Suprema de Justiça. O procedimento foi, no entanto, praticamente o mesmo utilizado na matéria processual civil.

Os modelos anteriores vão ser amplamente superados, não só historicamente, mas também, principalmente, pela profundidade institucional, com exemplos muito sólidos chamados a constituir a segunda etapa da jurisdição agrária latino-americana. Trata-se de modelos mais modernos de justiça agrária. Foram concebidos como verdadeiros sistemas jurisdicionais, com órgãos especializados, estruturando processos originais e com princípios moderníssimos. Com todas suas vicissitudes, chegaram, inclusive, a impactar os sistemas civis de administração de justiça porque se revelaram contra o tradicionalismo. Dessa forma, foram fundadas as bases para a consolidação de um verdadeiro movimento de jurisdição agrária especializada.

Quem se encarrega de abrir essa nova etapa, com critérios realmente originais, é a Lei de Reforma Agrária do Peru, nº 17.716, de 24 de junho de 1969. Por seu intermédio, concebe-se um foro privativo agrário, constituído por um tribunal agrário, localizado em Lima, e por juizados de questões fundiárias distribuídos por todo o país. Foi criada uma estrutura de administração de justiça ágil, simples. Buscou-se a celeridade para resolver os processos sem ampliação. Conseqüentemente, foi operado em duas instâncias sem cassação. O tribunal foi um órgão colegiado enquanto os juizados de terras eram unipessoais. Para ambos os casos, a lei exigiu requisitos de especialidade e de probidade. Um dos aspectos mais importantes é a competência, porque o legislador peruano, além da normativa da reforma agrária, abrange todo o conteúdo do Direito

Agrário, com dois tipos distintos de procedimentos: o ordinário agrário e os especiais. No ordinário agrário, são enquadrados todos os assuntos para os quais não exista uma tramitação especial. Profundamente simplificado, sem incidentes nem formalidades. Por essa razão, tem três etapas bem determinadas: interposição da demanda, audiência de provas e sentença. Os procedimentos especiais, pelo contrário, encontram-se constituídos pelas expropriações, recursos de amparo, juízos das comunidades camponesas, deslinde, terceirizações excludentes de domínio, formação de títulos suplementares, divisão e partição, interditos, e muitos mais. Nos especiais, segue-se a tramitação estabelecida pela normativa de origem, não na normativa processual agrária. As características qualificadoras do foro são as simplificações processuais, como a gratuidade da justiça e, sobretudo, a oralidade, e a função ativa do juiz, com amplos poderes para conduzir o processo e encontrar a verdade real. A oralidade manifesta-se na audiência de provas. Nela, as partes e seus advogados dispõem, sob a direção do juiz, da comprovação dos fatos pela expressão oral, criando o contraditório, interrogando, discutindo, enfim, aportando os elementos para provar os fatos de suas pretensões. Com a oralidade, encontram-se também os princípios consubstanciais do imediatismo e da concentração. O contato direto do juiz com as partes e com a prova vai criar o imediatismo. A concentração está presente porque o juízo é verificado em uma só diligência contínua, geralmente no terreno, quando além de interrogar as testemunhas também cumpre a inspeção ocular e ordena a prova pericial.

Finalmente, também se consagrou o princípio do perdão da justiça. Por um lado, existe perdão fiscal para camponeses, cooperativas e comunidades; mas, o aspecto mais importante, do ponto de vista social, é a gratuidade da defesa técnica, exercida pela *Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Agricultura*.

A jurisdição agrária venezuelana foi organizada, em 1976, com a Lei Orgânica de Tribunais e Procedimentos Agrários, ocasião em que se institucionalizou uma jurisdição especializada para o Direito Agrário. Em seguida, foi reformada, em 29 de agosto de 1982, para adquirir as características atuais: tribunais agrários de primeira instância; e tribunais superiores agrários, em segunda. Além disso, criou-se um órgão administrativo denominado Procuradoria Agrária Nacional, cuja função é exercer a defesa e a representação dos beneficiários da reforma agrária. A competência abrange todos os assuntos voltados à legislação agrária, como o aproveitamento dos recursos agrícolas, agregando o referido à proteção dos recursos naturais e incorporando-o ao contencioso administrativo agrário.

Os procedimentos estabelecidos são os mesmos pautados na Lei Orgânica dos Tribunais e Procedimentos de Trabalho, em virtude da ausência de procedimentos especiais na matéria. Há dois tipos de processos: no ordinário agrário, são englobados todos os assuntos previstos na competência agrária e para os quais não existe um procedimento especial previamente estabelecido; os procedimentos especiais são aqueles com regulação em outra competência normativa, cujo caráter agrário tem o intuito de chamar-lhes para esta jurisdição especializada. Inicialmente são previstos os princípios da oralidade, do inquisitivo, da abreviação e da concentração. Com a reforma, se pretendia manter o princípio da oralidade, junto aos poderes do juiz, e o da gratuidade da justiça. De fato, a oralidade não se manifesta de forma plena, porque a prova não é recebida desta forma pelo juiz. Portanto, a presteza e a concentração também possuem seus limites. O problema está em não se haver concedido um processo para o Direito Agrário e, assim, assumir o ônus de normas do processo civil, aplicando-as de modo suplementar. Não obstante o fato de não se resolver o tema da oralidade, com a reforma foram melhorados, de alguma forma, os poderes do juiz. Destacam-se, de forma especial, os consagrados preceitos da verdade real, da amplitude da prova e da verdadeira igualdade entre as partes. Isso ocorre sem prejuízo das faculdades genéricas dos juízes de ordenarem, de ofício, a exposição das provas, ou ditar medidas para assegurar e proteger a produção agrária e os recursos naturais renováveis. Dentro desses poderes, convém evidenciar a faculdade de o juiz indeferir uma transação quando vislumbrar lesão aos direitos ou aos interesses dos beneficiários da reforma agrária.

Foi redefinida também, com a reforma, a função da Procuradoria Agrária Nacional, passando a ser um organismo administrativo com autonomia funcional, adstrita ao Ministério da Agricultura e Produção Animal, que tem a faculdade de, em um sentido mais amplo, interpor, de ofício, ações quando ocorrerem violações ou transgressões lesivas aos direitos dos beneficiários. Sua ação se amplia à assistência técnica gratuita a pequenos produtores pesqueiros.

Na Costa Rica, também foi concebida uma jurisdição especializada por meio da Lei nº 6.734, de 29 de março de 1982. Toda a estrutura se encontra embasada no Poder Judiciário. Foram institucionalizados juizados agrários para a primeira instância; um tribunal superior, com sede em São José, para a segunda instância; e recursos perante a Sala de Cassação, a primeira da Corte Suprema de Justiça, como terceira instância julgadora. Junto aos órgãos judiciais, foi estruturada uma seção para a defesa agrária, dentro do departamento de defensores públicos. A competência

outorgada à jurisdição é enorme, pois abarca todo o Direito Agrário. É interessante apontar uma série de ações mostrando que a jurisprudência tem interpretado a competência de modo evolutivo, seguindo o critério da teoria da empresa. Dessa forma, são conhecidas todas as matérias nas quais se discutem assuntos que dizem respeito à atividade agrária. Do mesmo modo, o processo abarca as atividades conexas àquelas voltadas à industrialização, transformação e comercialização de produtos agrícolas, além, naturalmente, das ações referentes aos fundos direcionados à agricultura.

A lei contempla três tipos de processos. Primeiro, o ordinário agrário. Nele se discutem todos os assuntos para os quais não existe uma tramitação específica. A lei concebe o processo de forma concreta, porém de maneira mais sumária com respeito ao aspecto civil, de acordo com as diretrizes do processo trabalhista cujos princípios também são seguidos de modo suplementar. No ordinário, de maneira jurisprudencial, foram incluídos os processos civis de moradia impetrados contra o Estado e, em um determinado momento, também os contenciosos administrativos, mas, neste último caso, a mesma jurisprudência os limitou. Em segundo lugar, os procedimentos especiais, contemplados na mesma lei e constituídos em princípio pelas expropriações agrárias e pelas demasias. Enquanto há expropriações, uma lei geral dessa matéria as incorpora para passá-las a uma jurisdição ordinária. Finalmente, se encontram os outros procedimentos constituídos por um conjunto de ações localizadas em diferentes áreas processuais, inclusive, a legislação especial. Procedimentos atraídos a esta jurisdição por estarem ligados aos fundos agrários ou à atividade agrária.

No procedimento ordinário agrário, adota-se o princípio da *verbalidade*. Em sentido estrito, não é oralidade, pois, na etapa das provas, o Juiz, quase sempre, vai até o lugar do conflito e, neste local, recebe o elemento probatório. Começa com um reconhecimento judicial, quando recebe as provas, e eventualmente a prova pericial. É verbal porque o juiz interroga, dando, em seguida, a palavra às partes para formularem perguntas e, posteriormente, consagra, em uma ata escrita, o que foi declarado pelo depoente a todas as perguntas. Com a *verbalidade*, estão também presentes os princípios de presteza e de concentração. Nunca se comissiona a outro juiz para realizar o juízo e, além do mais, existe um pequeno espaço entre a demanda e a sentença. Entretanto, esse critério não constitui a oralidade. O aspecto negativo, em quase todos os ordinários, é a possibilidade de percorrer as três instâncias. Este último rompe com a concentração. Não obstante o anterior, como segundo princípio

fundamental, há um reequilíbrio por meio dos importantes poderes outorgados ao juiz. Eles vão desde o impulso oficioso do processo, passando por faculdades concedidas para a admissão e evacuação da prova, até culminar com uma ampla discricionariedade para apreciar e valorizar a prova sem sujeição estrita às normas do Direito comum. Finalmente, em terceiro lugar, se consagra o princípio do perdão da justiça. Existe perdão fiscal porque não se deve pagar impostos nem conceder crédito a alguém quando as provas dos peritos e os gastos com transporte correm por conta da parte. A defesa pública agrária é a expressão máxima deste princípio. Outorgou-se inicialmente apenas para defender aos não-titulares, mas logo o serviço foi ampliado também para exercer ações demandando o cumprimento dos direitos desses beneficiários.

A lei costarriquenha de 1982, neste momento, é objeto de um profundo debate, tanto no Poder Judiciário como na Assembléia Legislativa, com o objetivo de aprovar uma ampla reforma. A competência se estende ao campo ambiental quando interessa à esfera agrária. Irá atingir todo o âmbito agroambiental. Porém, também ela se reduz a fim de deixar de conhecer o âmbito penal. Pretende-se incorporar a oralidade plena. Os juízes agrários tão-somente instruíram o processo cumprindo a missão de levar a paz às partes por meio da mediação e da conciliação. Caso eles não o tivessem feito, ou apenas o fizessem parcialmente, o juízo oral e público seria realizado pelo Tribunal Superior Agrário por meio de seções chamadas a percorrer o país e se apresentar nos lugares de conflito. Entretanto, a maior novidade é a incorporação de normas, com impacto sobre o processual, no sistema de fonte e na interpretação do Direito Agrário e do agroambiental.

A Colômbia faz parte também do concerto dos ordenamentos da segunda etapa da jurisdição agrária. O Estatuto de Jurisdição Agrária foi aprovado por meio do decreto nº 2.303, de 7 de outubro de 1989. Por seu intermédio, cumpre-se o sonho frustrado da Lei nº 200, de 1936. A competência é de caráter genérico, isto é, atinge um amplo campo de ação cujo objeto é o Direito Agrário. Refere-se à atividade agrária, fundiária, bem como aos recursos naturais e o ambiente rural em geral. Uma de suas finalidades é garantir tratamento compensatório entre as partes desiguais. Nesse sentido, também se inclui a ação popular para a proteção do ambiente rural. Mesmo quando apenas forem criados poucos órgãos jurisdicionais, a lei cria e organiza a jurisdição agrária por meio de 115 juizados agrários em todo o país, para atenderem no âmbito de primeira instância. Criam-se, por sua vez, as salas agrárias na maior parte

dos tribunais superiores do distrito judicial. A essas salas são dadas a conhecer a alçada das sentenças proferidas pelos juizados. Nos casos estabelecidos pela lei, procedem aos recursos de cassação.

Mesmo quando os juizados assinam uma competência territorial, também é introduzida a modalidade de mudança de juízes. Nesta normativa, são contemplados três tipos de processos declarativos. Por meio do ordinário, com muita semelhança ao processo abreviado da legislação processual civil, são conhecidos todos os assuntos carentes de um processo especial. Por outro lado, estão os processos verbais, enumerados na lei, quase sempre fundiários, definidos por uma quantia inferior àquela do ordinário. E, em terceiro lugar, estão os processos especiais referentes a contratos, posse e recursos naturais.

Como princípios processuais destacam-se a simplicidade, a concentração e a brevidade das atuações como forma de buscar a rapidez do processo. Destacam-se também os amplos poderes concedidos ao Juiz. É dado a este conduzir o processo e, principalmente, verificar duas audiências de grande transcendência para o resultado do assunto submetido ao seu conhecimento. A primeira é a obrigatoriedade da audiência de conciliação em todo processo declarativo. Ela é celebrada depois da etapa de interposição da demanda ou à solicitação das partes em qualquer etapa do processo. Nesse ponto, procura-se um acordo amigável, salvo no caso de mudança nos direitos das pessoas incapazes ou amparadas por pobres. O efeito principal é a coisa julgada parcial ou totalmente. Com a primeira se delimita o ponto de discussão e com a segunda fenece o processo. Na prática existe um grande êxito com a conciliação judicial porque muitos processos terminam perante os juizados ou nas salas agrárias pela ação pacificadora dos titulares destes órgãos. A outra audiência fundamental é a das provas quando não há conciliação total. Nela o Juiz dirige e administra o elemento probatório. Procura-se manter uma situação de equilíbrio processual para evitar a desigualdade material entre as partes. O princípio da defesa técnica se materializa por meio do instituto de amparo da pobreza, garantido para os homens do campo de escassos recursos, bem como para as comunidades e para os indígenas.

Essas etapas da jurisdição agrária mostram um modelo consolidado de justiça e, no âmbito dos sistemas processuais latino-americanos, se qualificam historicamente com uma marcante personalidade e se constituem em um modelo para incorporar suas novidades aos outros tipos de jurisdições especializadas. Sua influência é sentida em toda a matéria trabalhista e de família. Nesse escopo, há inquietações para levar esses avanços aos processos civis. Por isso, parecem determinar um marco

histórico. Entretanto, não deixam de surgir muitos desafios e novos problemas, que dizem respeito a sua eventual eficácia e sobrevivência no âmbito dos sistemas judiciais, obedientes a reações frente aos processos de reforma agrária, onde algumas dessas dificuldades foram concebidas aos moldes do fenômeno da restauração, tão típico dos sistemas jurídicos.

Uma breve análise desses obstáculos permitirá compreender melhor os perigos e os desafios do futuro. O mais complexo dos problemas é a reforma judicial. Independentemente dos critérios do legislador para conceber um modelo original, bem elaborado, dotado de instrumentos processuais idôneos, a nova justiça, ao entrar em contato com o sistema judicial, onde imperam outros princípios e fins, corre o risco de sucumbir, pois resulta como um corpo estranho dentro da justiça tradicional.

Neste caso, podem apresentar-se dois fenômenos. Um deles, logicamente, é o de derrogar a nova normativa por não preencher as expectativas ou por não cumprir seus objetivos. O caso mais óbvio foi o da lei peruana de 1969. Em uma reforma posterior do Poder Judiciário, se consignou um transitório, encarregado de fixar um limite temporal ao foro agrário. Na realidade, ele obedeceu a uma definição política contrária à reforma agrária. A pretensão foi incorporá-lo à estrutura do Poder Judiciário para submetê-lo às diretrizes deste poder. Mesmo tendo sido o foro mantido por vários anos, não teve suficiente capacidade de resistência. Dessa forma, foi posteriormente anulado e, mais tarde, desarticulado. O outro caso é o da sua anulação dentro do Poder Judiciário. Constitui certa perda de eficácia, também de objetivos e, sobretudo, o desaparecimento da especialidade. A jurisdição agrária venezuelana apresenta essa patologia. Os juzgados agrários, originalmente concebidos para opinarem exclusivamente sobre essa matéria, começaram a perder sua especialidade. O mecanismo consistiu em atribuir a esses juzgados agrários competências em matérias distintas. Dessa forma, em vez da especialização agrária, eles começaram a ser considerados mistos, pois, em um mesmo território, passaram a ter a obrigação de conhecer e de resolver causas não-agrárias.

Assim, deixou de levar o novo processo à esfera civil, trabalhista ou familiar por meio dos juzgados agrários, desvirtuando-se da sua função original, uma vez que a esses juzgados foram atribuídas causas distintas, cujo procedimento é totalmente diferente do agrário. Dessa forma, não apenas se outorga menor importância à matéria, como também, no âmbito do trabalho, a disciplina tende a se *desnaturalizar*. Isso traz outro problema, como conseqüência, que pode chegar a ser ainda mais grave: a nomeação de juizes sem especialidade em Direito Agrário.

A explicação dos poderes judiciais está na falta da necessidade de nomear especialistas para a esfera agrária sem esse requisito não se aplicar às demais matérias. Efetivamente muitos sistemas latino-americanos não exigem dos juízes de outras matérias especialidades acadêmicas para o exercício de seu cargo. Essa omissão deveria ser corrigida. Nada justifica a nomeação de juízes agrários que desconhecem a matéria quando a lei impõe esse requisito. O problema não é de ordem processual, é de política judicial. O risco é desvalorizar a qualidade da justiça agrária, pois a especialidade dos institutos da disciplina requer um conhecimento mais profundo para aplicar os princípios próprios e não os de quaisquer outros ramos do Direito. Quando isso ocorre, se desnaturaliza o processo, significando um retrocesso ao se aplicar normas contraditórias ou contrastantes. Como conseqüência, as exigências da agricultura, e toda sua complexa problemática, em vez de resolvidas são agravadas, pois a reforma torna-se mais evidente ao se aplicar o ordenamento civil e não os princípios gerais do Direito Agrário.

Outro dos graves problemas da justiça agrária e ambiental está na perda de significado de sua jurisprudência. A falta de clareza dos critérios unificadores de uma disciplina, ao iniciar a contaminação daquela com conceitos antagônicos, apenas gera a insegurança jurídica e sua absoluta desarticulação. A esse risco contribuem muitos fatores, um deles, naturalmente, é o dos juízes sem especialidade; o outro é o de ter juízes especializados superiores hierárquicos sem domínio da matéria. É também relevante a falta de discernimento para aplicar, de forma preeminente, os princípios gerais da matéria sobre normas de outras disciplinas, incidente em que também os órgãos jurisdicionais especializados podem incorrer como geralmente ocorre em todas as demais disciplinas. É o mais claro exemplo que enseja a reforma: a aplicação de um direito amorfo, indistinto, alheio às exigências da sociedade, desconhecedor das realidades, muitas vezes resumido no Código Civil.

18. O *megadireito* humano do desenvolvimento sustentável – como união da dimensão ambiental e do desenvolvimento – e seu extraordinário impacto no Direito Agrário

O desenvolvimento sustentável funda um novo e amplo movimento destinado a facilitar o progresso acelerado da humanidade. Impacta toda a cultura jurídica. Permite o renascimento do Direito Agrário. É a evolução da disciplina que se daria em um breve instante. As perspectivas permitem

prever a introdução de mudanças transcendentais. Sua missão se destina a transformar todos os diversos institutos. Busca-se nutri-los de conteúdos reais e convertê-los em instrumentos idôneos para a transformação. Os novos princípios também parecem abrir certas possibilidades para uma sólida axiologia. Sua entrada em cena vincula a atividade agrária às exigências da sociedade do futuro. É também um movimento concebido pela humanidade para enfrentar os desafios do novo milênio. Está destinado a permitir o progresso das diversas concepções acrisoladas durante o século XX. É a aparição, indiscutivelmente original, de um *megadireito* humano muito particular. Resulta em unir o direito ao desenvolvimento; ao Direito Ambiental. Conformam a síntese mais absoluta da solidariedade, porque aglutina e funde os direitos humanos da terceira geração. É definido como uma estratégia de desenvolvimento cuja coluna vertebral é o ambiente.

Dimensão ambiental e dimensão de desenvolvimento, seja de forma independente ou na modalidade de desenvolvimento sustentável, entraram profusamente na última década do século passado nos ordenamentos jurídicos do mundo. Em um período relativamente breve, se conhecem reformas constitucionais para institucionalizá-los e também se aprovam leis das mais diversas índoles dirigidas a dar-lhes conteúdo específico. Afetam todo o sistema jurídico. Não há um ramo do Direito alheio ao fenômeno. É um direito, ou um complexo conjunto de direitos, de caráter transversal. Incidem, como se fosse uma tinta indelével, em todo o conjunto normativo. Manifestam-se tanto no âmbito formal como no material, mas, especialmente, imprimem sua sólida incidência no campo dos valores.

Fluxo e refluxo de princípios universalmente admitidos, reconhecidos e impulsionados pela consciência da comunidade internacional. Sua mais viva expressão encontra-se nas reuniões organizadas pelas Nações Unidas para analisar os mais complexos temas da humanidade.

Tanto o ambiente quanto o desenvolvimento nascem separadamente como direitos humanos da terceira geração em diversas reuniões das Nações Unidas. O direito a um ambiente saudável e ecologicamente equilibrado foi estabelecido pela primeira vez em Estocolmo, 1972, e evoluiu posteriormente com a adoção da Carta da Natureza, de Nova York, 1982. Por sua vez, o direito ao desenvolvimento se consagra no mesmo seio da Assembléia Geral das Nações Unidas, 1986.

Essa gênese programática, em dois âmbitos distintos, com origens e com projeções diferentes, adquire uma fisionomia própria com o Informe Brundtland, em 1987, quando pela primeira vez foi estabelecido o tema do direito sustentável.

O Informe Bruntland serviu de base para a Conferência do Rio, 1992. Nela, os documentos aprovados se destinam a considerar o ambiente como estratégia para o desenvolvimento. Diz-se nasce o desenvolvimento sustentável. Ele deriva dos princípios do conjunto da Declaração da Conferência, da Agenda XXI, da convenção sobre a mudança climática e da Declaração das Florestas.

Posteriormente, o tema foi progredindo conceitualmente nas diversas reuniões das Nações Unidas. O desenvolvimento sustentável passou a estar presente e de maneira reiterada. Primeiro, foi a Conferência de Viena sobre direitos humanos, em 1993. Logo, sucederam as do Cairo, sobre população, em 1994; Beijing, dirigida à mulher, em 1995; Copenhagen, sobre o desenvolvimento social, em 1995; Roma, sobre segurança alimentar, em 1996; e, finalmente, a de Kyoto, sobre a mudança climática, em 1997.

Em todos esses documentos promulgados pelas reuniões das Nações Unidas há referências ao conteúdo do Direito Agrário. A evolução dos conceitos somente pode ser apreciada em seu conjunto, porém o impacto na disciplina já começa a ser percebido.

Naturalmente, também há correntes adversas, principalmente na área do comércio, porque se pretendia dar um papel protagonista ao desenvolvimento sustentável quando pudesse constituir um obstáculo para a livre competência e o desenvolvimento comercial.

Dentro dessas complexas influências, referidas ao ambiente, ao desenvolvimento e ao comércio, deverá se definir o Direito Agrário no novo século e no novo milênio. Somente na justa compreensão de sua história e de seu futuro poderá haver uma evolução.

19. O redimensionamento do Direito Agrário por intermédio dos documentos da Conferência do Rio

O desenvolvimento sustentável se apresenta como opção ao Direito Agrário para superar todas as objeções formuladas ao ambiente e ao desenvolvimento. É uma concepção humanista fundada em critérios axiológicos de alto conteúdo social. Trata-se de uma filosofia cujo fim é o de atingir o bem-estar da humanidade no tempo. No centro, visa-se o ser humano. Para se alcançar o desenvolvimento, deve-se conservar e proteger o ambiente, porque é a única forma de garantir a sobrevivência do planeta. Definido de forma solidária o papel do homem na terra, sua prosperidade

deverá ser procurada. Esse tipo de desenvolvimento somente poderá ser alcançado por meio de uma visão holística. Necessariamente deverão estar incorporados, e atuando em harmonia, todos os segmentos da sociedade. Os pobres e os ricos devem interagir harmonicamente, pois os ricos não poderão continuar sobrevivendo à custa dos pobres nem dos seus recursos naturais.

Tais conceitos surgiram em uma fase de mudanças e constituíram uma nova visão do desenvolvimento. O primeiro marco encontra-se embasado pela declaração das Nações Unidas do direito ao desenvolvimento, em 1986, ocasião em que foi, pela primeira vez, identificado como um direito fundamental, concebido para os povos, para os grupos e para os indivíduos, passando a fazer parte dos direitos humanos da terceira geração, da solidariedade. Essa declaração de princípios encontra um sustento instrumental quando moderadamente se lhe concebe como direito sustentável. Ocorre a partir dos documentos da Conferência do Rio, em 1992, transcendendo ao Direito Internacional e se incorporando aos direitos internos.

O desenvolvimento iniciou um novo processo histórico quando se viu fortalecido axiologicamente ao entrar em contato com o ambiente. Primeiramente, ao retornar a sua concepção axiológica, situou-se no cume do sistema jurídico. Nessa posição recuperou seu prestígio. No novo período, se desligou daqueles que o utilizaram com outros fins e demonstrou ser socialmente útil, não apenas econômico. Anteriormente, tudo ocorrera ao contrário. Se o desenvolvimento assumiu um signo ideológico, constituindo-se em uma corrente econômica chamada a seguir uma orientação específica; se detrás de seu nome escondeu pobreza; se serviu a grupos pequenos ou estrategicamente bem escolhidos, esse não era o sentido do desenvolvimento pensado. Cresceu ao variar seu conteúdo com valores e ao manifestar-se como direito fundamental. Em segundo lugar, adquiriu grande profundidade quando se uniu ao ambiente. É a fusão de dois *superdireitos* humanos. Constituem a expressão máxima da solidariedade. Juntos se confundem no direito sustentável. Trata-se de reivindicar o social por meio do desenvolvimento econômico em harmonia com a natureza.

Para determinar sua orientação filosófica convém considerar os documentos do Rio. Principalmente na projeção dada ao tema agrário quando constitui uma evolução com respeito à declaração das Nações Unidas, de 1986, sobre seu reconhecimento dentro da constelação dos direitos humanos.

Uma primeira diferença refere-se ao caráter dos acordos realizados no Rio. Em termos absolutos, a Conferência não foi exclusivamente sobre meio ambiente. Foi sobre desenvolvimento. O ambiental se converte em sua coluna vertebral. Por seu meio, se propõe a mudar os estilos e as políticas setoriais e econômicas, garantindo a salvação, a integralidade do planeta e a sobrevivência das novas gerações. Esse novo tipo de desenvolvimento fundado no ambiente somente poderá ter sucesso por meio de uma maior ênfase no conteúdo social e por equidade global dentro do processo.

O modelo lançado para o século XXI começa inevitavelmente a perceber uma nova sensibilidade, uma nova axiologia. É o retorno do pêndulo. O regresso visava a busca de um novo equilíbrio mundial; agora as transformações sociais tornam-se inadiáveis.

A Agenda XXI é concebida para preparar o mundo para os desafios deste século. Deve-se ter sucesso com o consenso mundial e ter um compromisso político. Requer toda cooperação internacional para se obter esses esforços. Alguns problemas são claramente identificados: agravamento da pobreza, fome, enfermidades, analfabetismo, contínuo comprometimento dos ecossistemas. Tem-se ainda clareza a respeito da oportuna integração das instabilidades do ambiente e o desenvolvimento como instrumento para combatê-las. Dessa forma, se presta a máxima atenção para "satisfazer as necessidades básicas, elevar o nível de vida de todos, conseguir uma melhor proteção e manejo dos ecossistemas e alcançar um futuro mais seguro e mais próspero".

A Agenda XXI encontra-se dividida em quatro seções. Por sua disposição, são dimensões econômicas e sociais, os recursos para o desenvolvimento, o fortalecimento do papel dos grupos principais e os meios de execução. É na dimensão econômica que se pode localizar os temas referentes ao desenvolvimento no Direito Agrário.

Afirmo que as referências anteriores são eminentemente axiológicas tendo seu centro específico no capítulo 14 denominado "Fomento da agricultura e do desenvolvimento rural sustentável", capítulo em que se localizam os principais argumentos referidos à problemática do Direito Agrário, sobretudo quanto às transformações sociais e aos processos de desenvolvimento sustentável vinculados a eles.

A conferência tinha clara a necessidade de fortalecer o papel dos agricultores no âmbito do processo de desenvolvimento sustentável, pois a agricultura constitui a atividade central da população mundial. Com efeito, uma terça parte da superfície da terra se dedica a essa atividade.

As famílias rurais do mundo têm sido os administradores dos recursos da terra. O setor, sem embargo, parece ter um crescimento em algumas áreas. A maior parte está sendo atingida pelo aumento da população, pela dívida internacional, pela baixa dos produtos básicos. Socialmente o panorama dos países pobres resulta mais grave. Neles, boa parte da população rural depende de uma agricultura de pequena escala, de subsistência, organizada familiarmente, com acesso limitado aos recursos, à tecnologia e a outros meios de subsistência e de produção. Como conseqüência, os pobres devem subsistir apenas dos recursos, explorando-os ou destruindo-os, incluídas as terras marginais.

De outro ponto de vista a situação dos países pobres resulta mais alarmante, porque, como já informado, para o ano de 2025, cerca de 8,5 milhões de pessoas, 83% da população mundial, viverão nesses países.

Por essas razões, há um alerta mundial: não se vislumbra desenvolvimento. Crescem muito mais a população, a pobreza, a fome e o desemprego. A agricultura não responde às expectativas. Em contrapartida, a opção de sobreviver à custa da destruição da natureza atenta contra toda a humanidade, o que obriga a tomada de decisões fundamentais para combater esses flagelos.

A Conferência propõe ao mundo soluções pelo desenvolvimento sustentável. É urgente reajustar a política agrícola, ambiental e macroeconômica. Deve-se passar de uma agricultura tradicional a uma sustentável. O principal objetivo é aumentar a produção de alimentos e melhorar a segurança alimentar. Entre tantas, é preciso tomar medidas orientadas às grandes transformações sociais, promover a produção de alimentos para os mercados, a geração de emprego para combater a pobreza e fundamentalmente a ordenação dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente.

Os principais instrumentos propostos pelo desenvolvimento sustentável são a reforma da política agrícola e a reforma agrária, a participação da população, a diversificação das receitas, a conservação da terra e uma melhor gestão dos insumos.

Essa nova dimensão do Direito Agrário amplia os horizontes, lança uma mensagem de grandes transformações e estrutura as bases para a constituição da agricultura deste século.

Em íntima conexão com o econômico, naturalmente, há uma série de temas, que estão interconectados e pretendem ser resposta ao desenvolvimento sustentável, gravitando em torno do desenvolvimento social e das grandes transformações. Entre outros temas, estão o da

segurança alimentar, o comércio internacional, a participação popular e o melhoramento da produção agrícola, aspectos cuja posição estratégica deveria gerar um resultado totalmente distinto do obtido até o momento, principalmente quando as variáveis da população rural, a pobreza, a fome em relação às novas exigências dos mercados e dos consumidores são consideradas. Somente valorizando uns e outros, em relação ao ambiente e à justiça social, poderá se estabelecer um desenvolvimento sustentável.

Um dos temas mais interessantes para o Direito Agrário refere-se à política de melhoramento da produção agrícola e dos sistemas de cultivo, mencionado no Capítulo 14 da Agenda XXI. Consta a intensificação da produção agrícola com o objeto de alcançar duas metas. Por um lado, atender à demanda de produtos básicos para garantir a segurança alimentar, com a pretensão de assegurar o mercado e, por sua vez, obter uma melhora importante do direito da população a receber suficientes alimentos correspondentes aos seus hábitos culturais. A outra meta seria conceber uma agricultura sustentável, *plurifuncional*, localizada territorialmente em áreas aptas para a produção e não na extensão das terras marginais ou na invasão de ecossistemas frágeis, porque o uso de insumos para melhorar a produtividade aumenta as tensões ambientais e as flutuações do mercado.

Essa política se propõe a diversificar os sistemas de produção para alcançar o máximo de eficiência no uso dos recursos locais e, por sua vez, reduzir os riscos ambientais e ecológicos. Assim, deverá permitir a criação de fontes de emprego, pois a diversificação pode oferecer novas opções, tanto dentro como fora das empresas agrárias, por meio da atividade de produção e das conexas a esta: transformação, industrialização e comercialização de produtos agrícolas.

Destaca-se toda esta nova concepção holística para compreender a possível solução dos problemas da agricultura do presente século. Duas exigências da Agenda XXI, onde a participação do agricultor pode ser importante, devem ser alcançadas. Primeiramente, em todos os estados com o apoio das organizações internacionais e regionais, deverão ser impulsionadas políticas destinadas a influir positivamente na forma de propriedade, posse e, em geral, de distribuição da terra. O objetivo é conceber novas estruturas produtivas, evitar as escassas dimensões e a fragmentação antieconômica. Em segundo lugar, os governos, com o devido apoio dos organismos internacionais, deverão revisar sua legislação com o objetivo de reformular uma política de desenvolvimento agrário sustentável. Busca-se fomentar a agricultura, melhorar a seguridade alimentar e, sobretudo, conceber uma nova agricultura sustentável, ou *plurifuncional*, em harmonia com a natureza.

A mesma Agenda XXI reitera a necessidade de conceber o desenvolvimento sustentável dotado de instrumentos de uma nova política de reforma agrária. Dessa forma, parecem emergir as velhas aspirações, porém, dessa vez, sobre a base de exigências distintas. Em consequência, o trabalho do agricultor poderia ser protagonista dentro dessa nova dimensão aberta pelo desenvolvimento agrário.

Os temas apresentados no Rio estabeleceram novos desafios para o Direito Agrário. A partir deles surgiu certa visão histórica, projetando a disciplina para o futuro. Não se deve incorrer em erros, e isso não pode significar um retorno automático ao passado para se manter as velhas teses. O aparecimento do tema implica necessariamente buscar uma solução com fundamentos deste século. Por outro lado, os desafios devem considerar todos os acontecimentos, ocorridos até o presente momento, relacionados a essa disciplina. Convém recordar o problema da metamorfose dos institutos. A reformulação obriga a concebê-los neste instante de acordo com o desenvolvimento sustentável.

Finalmente, também, há desafios relacionados ao conteúdo transcendente. Deve-se buscar a forma de valorizar o direito. É necessário que se encontrem respostas jurídicas ao graves reverses da matéria. É mister estruturar fórmulas agrárias versáteis que se adaptem às mudanças. Enfim, a partir desses desafios convém sairmos vitoriosos. O segredo está na capacidade para projetar-se rumo ao futuro.

20. O comércio internacional como fator contrastante do ambiente

Por seu turno, a cruzada para a proteção do ambiente também enfrenta sérias dificuldades. Surgem interesses contrastantes muito poderosos. Nesse contexto, pareceria impossível adotar novas posições. As mais complexas delas são as do mundo do comércio. Os critérios de livre concorrência oferecem uma visão adversa. A Rodada Uruguaia do GATT não teve a intenção de enfrentar o problema; e no processo de transformação do GATT havia a Organização Mundial do Comércio (OMC), onde são encontrados obstáculos similares. Em função disso, se havia pressionado, possivelmente sem nenhuma possibilidade determinante, uma rodada sobre a questão ambiental Green Round. É um esforço para formular um novo equilíbrio entre comércio e ambiente.

No entanto, esse não é um problema atual. Desde 1960 vem-se formando diversos grupos de estudo no GATT; porém, os critérios das comissões nunca foram considerados pela Assembléia Geral. O único caso é

o do artigo XX da Rodada Uruguiaia, que se refere a “exceções gerais”. Dele, poderia derivar algum resultado positivo. Ao menos constitui uma pequena abertura para não se deixar de citar o ambiente. Autoriza a utilização de algumas medidas de proteção, embora não violem outras disposições do GATT. São medidas para a proteção da saúde e da vida das pessoas, dos animais, além da conservação dos vegetais. Medidas para conservar os recursos naturais em processo de extinção, mas essas regras devem ser aplicadas dentro do conjunto das restrições à produção e ao consumo local.

21. A integração e os mercados como fator de equilíbrio com a OMC na esfera ambiental

Contrastando com a férrea posição da OMC, encontra-se uma resposta alternativa da integração com os mercados. Por um lado, o Acordo de Livre Comércio entre os Estados Unidos, México e Canadá introduz a variável ambiental desde 1989. Em outro âmbito, mas orientado para cumprir o mesmo fim, encontra-se o Tratado de Maastrich, 1992, em que se concebe uma política ambiental comunitária e resulta importante resposta ao tratar de duas zonas de grande influência: política e econômica. Sem embargo, surge a questão sobre se essa regra servirá também para proteger os países subdesenvolvidos ou se utilizará a mesma contra eles, compreendendo os pobres da América Latina, Ásia e África.

De fato, depois da Rodada do Uruguai também há outros documentos importantes produzidos pela OMC. Por seu intermédio, talvez, será possível abrir esse fechado posicionamento. Deve-se lembrar do acordo sobre a agricultura, que diz respeito às regras zôo e fitossanitárias, e dos acordos relativos à propriedade intelectual.

Fora da OMC, mas sempre no âmbito internacional, é necessário mencionar o Capítulo 3 da Agenda XXI. Foram estabelecidas as disposições para assegurar a contribuição do comércio à tutela do ambiente. Nesse caso, deve ficar claro o escopo da Conferência, em que participaram os governos, mas, também, todos os segmentos da sociedade. Estiveram representantes do GATT, comerciantes, industriais e também os consumidores, como parte da sociedade civil.

O problema ambiental encontra evidentemente dificuldades econômicas, políticas e ideológicas. Embora a Conferência do Rio tenha declarado o princípio preventivo, diz-se a aplicação de critérios para a proteção do ambiente, não obstante a falta de certeza científica, para

os setores do comércio internacional isso seria uma espécie de imperialismo ecológico.

Do outro lado, o acordo sobre a diversidade biológica deveria ceder frente aos grandes interesses. Todavia, hoje, encontram-se muitos aspectos negativos, principalmente para os países pobres ou em processo de desenvolvimento, porque dentro dessas regras arriscam-se a perder sua própria diversidade biológica. Por fim, quem tem direito a essa diversidade biológica arrisca a perdê-la por meio de mecanismos indiretos, pois foram deixadas abertas fórmulas altamente perigosas.

Causa espanto a situação dos empresários agrícolas, pois, com o expediente das patentes dos grandes consórcios internacionais, podem ser obrigados a adquirir sementes próprias fito, historicamente melhoradas. Isso implica custos de produção crescentes. Desconsiderar tais medidas significaria deixar os produtores fora da lei. Inconcebível.

Também os países do terceiro mundo podem sofrer pela substituição de seus próprios produtos. Essa é a causa do uso da biotecnologia exigida pelos países desenvolvidos, como o surgimento dos adoçantes químicos para substituir o açúcar. Não é apenas um problema de competência, é também de ética, porque em um espaço não muito longo poderão ocorrer catástrofes biológicas frente às quais há grande preocupação internacional.

O problema pareceria insuperável. Porém, não é certo. Entretanto, é bem o extremo do pêndulo regressando. Cedo ou tarde, muito antes do que se imagina, haverá outro equilíbrio. Dependerá também de um novo equilíbrio internacional. A agricultura e o ambiente também têm um grande futuro juntos. Os últimos documentos das nações o demonstram. Para citar somente alguns, têm-se o Acordo de Basiléia, o Protocolo de Montreal, a filosofia do Acordo sobre Diversidade Biológica e o Acordo Marco sobre a Mudança Climática. Todos são limites aos grandes poderes comerciais.

Neste novo milênio, o homem estará sempre mais ao centro do sistema. Aparentemente já não estarão nem a economia nem os grandes interesses prevalecendo sobre ele. O mercado deveria ser dirigido pelos consumidores e não pelos comerciantes. Estes últimos somente servem como intermediários entre os produtores agrícolas e os consumidores. Em uma agricultura sustentável, os produtores estarão sempre em uma posição mais próxima a dos destinatários finais dos produtos.

Para citar um último exemplo, convém pôr em evidência a importância da revolução da biotecnologia da terceira geração. A agricultura do futuro, para alimentar a população mundial, terá a sua disposição técnicas de engenharia genética. Nesse campo, foram difundidos os critérios sobre

biossegurança para proteção ao mundo alimentício. Hoje, existe um protocolo sobre biossegurança referido no acordo sobre diversidade biológica. A pergunta é se essa revolução agrícola será patrimônio da humanidade ou somente de quem hoje dirige os mercados. O conjunto agricultura, ambiente e consumidores deverão decidir.

22. A globalização do social, as conferências das Nações Unidas e as projeções do Direito Agrário

Ao final da última década do século XX, ficou patente um esforço da humanidade para se delinear a arquitetura política do futuro imediato a respeito da base do setor social.

O fim da guerra fria deve levar ao fortalecimento indiscutível do papel do homem como figura fundamental da sociedade, não do setor econômico. Isso significa realizar todos os esforços para preservar a espécie humana, em um mundo sustentável e melhor, sobre princípios de solidariedade e de justiça social. Inicia-se um processo de globalização onde se reivindica o social. Nesse intuito, um Direito Agrário fundado no desenvolvimento sustentável parece uma idéia de ação indiscutível.

As evidências da globalização do social se encontram na evolução conceitual articulada pelo conjunto de conferências organizadas pelas Nações Unidas sobre diversos temas. Nelas, sempre está presente o estabelecimento do desenvolvimento sustentável. Determina-se a centralidade do ser humano em todo tipo de preocupação política e delimitam-se linhas específicas para o âmbito agrário.

a) A primeira prova da linha estruturada internacionalmente pelo concerto das Nações Unidas, com aparência de continuidade e profundidade, é a de Viena, sobre direitos humanos. Foi celebrada em 1993.

A Conferência de Viena engloba as novas orientações dentro do universo da proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. Reconhece um perfil de caráter universal para todos, de maneira indivisível, independente, ao se relacionarem entre si. Reafirma a necessidade de alcançar o respeito universal para contribuir para a estabilidade e para o bem-estar necessário à base da amizade entre as nações, melhorando a paz e a segurança e atingindo o desenvolvimento econômico e social, conforme a Carta das Nações Unidas.

A entrada em cena do desenvolvimento é fundamental. A partir desse momento, irá constituir o centro entre a democracia e o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais. Esses três pólos são concebidos como conceitos interdependentes chamados a se reforçarem mutuamente. Por isso, em uma tese solidária, a Conferência conclama a comunidade internacional a apoiar os países menos adiantados a fim de que alcancem sua transição rumo à democracia e ao desenvolvimento econômico.

Na Declaração e no Programa de Ação de Viena confirma-se a necessidade de vincular eqüitativamente ao desenvolvimento a proteção do meio ambiente para as atuais e futuras gerações.

b) A Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento estabelece bases firmes para a globalização do social. Foi celebrada no Cairo, em 1994.

Um dos objetivos da Conferência era o de reiterar o direito ao desenvolvimento como um direito fundamental e inalienável. Como a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento, deve ser qualificada como parte integrante dos direitos fundamentais. Seu exercício deve satisfazer de maneira igualitária às necessidades ambientais, de desenvolvimento e demográficas das gerações presentes e futuras.

O desenvolvimento sustentável implica viabilidade no longo prazo da produção e do consumo. Essa viabilidade contempla as atividades econômicas da indústria, energia, agricultura, silvicultura, pesca, turismo e infra-estrutura, pois os recursos devem ser utilizados racional e ecologicamente. A tal efeito, os desperdícios devem ser reduzidos ao mínimo.

Na Conferência do Cairo, se reconhece o fracasso da antiga concepção de desenvolvimento orientada unicamente para o econômico. Esse tipo tradicional somente serviu para aumentar as diferenças e as desigualdades entre os países pobres e os ricos, tanto na questão econômica como na social. Na nova concepção de desenvolvimento sustentável, devem respaldar-se políticas macroeconômicas para permitir um meio ambiente econômico internacional.

c) A Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher, celebrada em Beijing, 1995, ano do cinquentenário da fundação das Nações Unidas, inspira-se em uma visão humanista.

Em uma nova visão, a mulher cumpre um papel importante na agricultura e no desenvolvimento sustentável. É um agente coadjuvante. Com a Conferência de Beijing, avança-se para seu benefício no desenvolvimento social, econômico, de maneira mais justa e sustentável, para que ela se realize como pessoa.

A Conferência de Beijing estava consciente dos preconceitos sofridos pela mulher das zonas rurais (contexto no qual sua vida é diretamente afetada; seja devido à falta de prevenção à degradação do meio ambiente, seja em função da economia dos países em desenvolvimento, ou mesmo dos países pobres, que diretamente altera seu bem-estar). Sobretudo, em decorrência dos efeitos das secas, desertificação, desastres naturais, dejetos tóxicos e do uso de produtos químicos inadequados.

Em tal evento, se previu a necessidade de impulsionar e aprovar reformas legislativas e administrativas para garantir medidas dos governos e, principalmente, a necessidade de dar outro sentido aos direitos de propriedade, posse e herança, pois sua concepção atual afeta os direitos fundamentais das mulheres.

No tema referido ao papel da mulher na economia, também se encontram muitos elementos de seu papel protagonizado na agricultura. Isso inclui tanto o aspecto produtivo como o trabalhista. Em ambos os casos, a atividade agrária vai desde a produção de alimentos até sua inserção no mercado e a relação com os consumidores.

Ponto alto das teses dos outros capítulos sobre a pobreza e a economia, o desenvolvimento sustentável também foi, naturalmente, tratado na plataforma de ação da Conferência de Beijing. Encontra-se, especificamente, na seção sobre “a mulher e o meio ambiente”.

d) A Conferência Mundial sobre Alimentação foi organizada pela FAO para consagrar o direito de toda pessoa ao acesso a alimentos saudáveis e nutritivos em consonância com o direito à alimentação apropriada e com o direito fundamental de toda pessoa a não padecer fome. Foi celebrada em Roma, em 1996, e teve como resultado a Declaração sobre Segurança Alimentar Mundial e o Plano de Ação sobre a Alimentação.

Na declaração, foi consagrada a vontade política de se erradicar a fome em todos os países com o objetivo de reduzir à metade o número de pessoas desnutridas para o ano de 2015. Os problemas da fome e da insegurança alimentar têm dimensões mundiais. Mais de 800 milhões de

pessoas sofrem esse flagelo. A solução somente pode ser cumprida garantindo-se um ambiente político, social e econômico que seja pacífico, estável e propício. A pobreza é a causa principal da insegurança alimentícia. Apenas erradicando-a se terá acesso aos alimentos. Os conflitos, o terrorismo, a corrupção e a degradação do meio ambiente contribuem para esse quadro. O ordenamento sustentável dos recursos naturais e a eliminação de modelos de consumo e de modelos de produção não sustentável permitirão maior produção de alimentos. Reconhece-se a necessidade de adotar políticas favoráveis ao desenvolvimento. Deve-se impulsionar a geração de emprego e de renda e promover um acesso equitativo aos recursos produtivos e financeiros. O comércio alimentício deve encorajar os produtores e os consumidores a utilizarem os recursos de forma econômica e sustentável. A agricultura, a pesca, a silvicultura e o desenvolvimento rural são muito importantes para a segurança alimentar, por isso, os agricultores e demais sujeitos produtivos são protagonistas da solução. A proteção ao meio ambiente é chave para a produção de alimentos.

A agricultura da Conferência Mundial sobre Alimentação lhe confere um caráter multifuncional. Por tal razão, devem ser implementadas políticas sustentáveis para alcançar o desenvolvimento alimentício. Da mesma forma, o comércio alimentício e o agrícola contribuem para um sistema mundial leal. Sob esse aspecto a humanidade deve promover as inversões e fortalecer os recursos humanos, os sistemas alimentícios agrícolas, pesqueiros, florestais sustentáveis e o desenvolvimento rural em zonas de alto e baixo potencial.

O princípio fundamental para o direito à alimentação é erradicar a pobreza. As pessoas desnutridas não podem produzir nem comprar alimentos. Os pobres tampouco têm acesso à terra, à água, aos insumos, sementes, plantas melhoradas, tecnologia adequada, nem ao crédito agrícola. Os empresários agrários desempenham uma função decisiva. E, para que se consiga a alimentação sustentável, a paz dos países é a condição.

A conservação do ambiente é fundamental para a segurança alimentar, porque os efeitos negativos do clima nas zonas produtivas em decorrência da destruição ambiental e da infração à diversidade biológica prejudicam o fornecimento de alimentos.

e) Como forma de dar-lhe também atualidade e vigência à Convenção Marco das Nações Unidas sobre a Mudança Climática foi concebido o

Protocolo de Kyoto. Este documento foi emitido em dezembro de 1997. Busca garantir uma redução sistemática dos gases do planeta para evitar o efeito estufa.

O protocolo aspira alcançar limitações quantificadas de emissões e cumprir com os compromissos de reduções com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável. Por seu intermédio, as partes procuram elaborar políticas e medidas nacionais orientadas a controlar a mudança climática. Entre elas, busca-se o uso eficiente da energia, melhora dos filtros e dos reservatórios de gases que causam o efeito estufa, início de práticas de administração florestal sustentável, reflorestamento, promoção de formas sustentáveis de agricultura, busca de tecnologias de captação de carbono e de outras tecnologias suficientemente inovadoras no aspecto ambiental, redução das imperfeições do mercado por seu impacto sobre a atmosfera.

O objetivo é minimizar os efeitos adversos da mudança climática e suas conseqüências sobre o comércio internacional, assim como o impacto no campo social, ambiental e econômico.

23. Segurança alimentar: outro *megadireito* de solidariedade. Relação e impacto no Direito Agrário

Um dos valores mais difundidos nos últimos anos dentro da consciência jurídica internacional é o da segurança alimentar. De alto conteúdo ético, constitui um escopo de princípios gerais, incorporados nos ordenamentos jurídicos para conformar um eficiente instrumento chamado a integrar um complexo conjunto, cujo impacto redefine a filosofia de normas e de valores da sociedade.

O direito à alimentação é um direito fundamental. Talvez apenas o respirar ou o descanso podem resultar mais elementares em relação à alimentação. Consiste na disponibilidade de alimentos em todo o mundo, do acesso de todas as pessoas a eles, os quais devem ser nutricional, adequados em termos de quantidade e variedade, além de culturalmente aceitáveis pela população.

O direito à segurança alimentar situa-se em uma etapa superior do direito à alimentação. É um direito de solidariedade pertencente aos direitos humanos da terceira geração. Tem em comum com o direito ao desenvolvimento sustentável, por também ser de solidariedade, o caráter

transversal, porque sua finalidade não é identificar-se com um determinado conjunto de normas em diferentes níveis ou hierarquias. Pelo contrário, sua característica chave, como direito fundamental, consiste em afetar todo o Direito, como uma onda expansiva chamada a ter ou a marcar todo o ordenamento jurídico devido ao seu alto conteúdo ético, a seus valores, princípios e a sua versatilidade para passar de Direito Internacional a direito interno. Conseqüentemente, a segurança alimentar não é, nem pretende ser, em si mesma, um ramo jurídico autônomo ou independente. Tem uma estrutura de *superdireito*, pois abarca uma grande quantidade de direitos menores, vinculada, por sua vez, a muitíssimos temas econômicos, sociais, culturais, científicos, humanos. No âmbito jurídico está chamada a colocar uma marca em todo o sistema do Direito porque redefine as disciplinas tradicionais com novos planejamentos, aspirações e metas.

Com explícito impacto nos povos, nos grupos e nas pessoas, notadamente no sentido econômico e social, a segurança alimentar foi concebida para a adequada proteção da vida, da saúde e da segurança das pessoas, dos alimentos vegetais e animais e do meio ambiente. Como é um direito de todos, existem muitas, e diferentes, interpretações a respeito de seu próprio conceito, tanto de consumidores, de produtores, de comerciantes; quanto, naturalmente, dos organismos internacionais vinculados ao comércio, à saúde e à agricultura.

Para o consumidor médio, genericamente vinculado aos mercados, a segurança alimentar é o direito de poder exigir produtos agroalimentícios da mais alta qualidade, cuja apresentação deve informar sobre a existência de uma patente para poder deduzir a mediação de controles sanitários e possuir um selo de origem para conhecer o prestígio e a credibilidade do produtor e da zona de onde os bens procedem, pois suas características próprias definem a qualidade.

Os produtos agroalimentícios, além de serem apresentados frescos e saudáveis nos mercados, devem ser manipulados e manufaturados dentro de um processo que respeite a natureza e seu ciclo biológico, com limitado uso de agentes químicos e empregando métodos científicos e de engenharia genética de alto nível, encarregada de melhorar os produtos dentro de um processo idôneo que seja incapaz de afetar ou de alterar-lhes a qualidade; incapaz, inclusive, de arriscar ou de comprometer, de alguma forma, a saúde do consumidor. Evidentemente, este consumidor é exigente, cujo exercício de seleção observa se os bens foram produzidos, transformados ou industrializados e até comercializados, com um marcante senso ético de melhorar sua saúde e por seu intermédio garantir um nível mais alto de qualidade de vida.

Esse tipo de segurança alimentar, então, se vincula a um setor muito importante da disciplina referida à defesa do consumidor, particularmente na área de seus bens alimentícios, e não na de serviços ou de outro tipo de bens oferecidos no mercado.

Há outros consumidores muito diferentes, com capacidade aquisitiva que não lhes permite escolher ou selecionar os melhores bens. Esse setor da população nos países ricos é relativamente amplo; e é majoritário nos países em via de desenvolvimento; abarcando, praticamente, toda a população nos países pobres. Acorrem a mercados secundários ou até terciários para adquirir produtos agroalimentícios de qualidade inferior – sobras, algumas vezes, dos mercados mais refinados – produzidos sem controle sanitário ou sem atender a normas de saúde indispensáveis. O surgimento desses mercados em países em via de desenvolvimento – ou em países pobres – oferece também produtos vegetais ou animais, que não são consumidos por outros setores da população, sem o devido asseio e expostos ao ar sem os requisitos biológicos necessários para preservá-los ou conservá-los por mais tempo, com o risco de uma degradação ou decomposição mais imediata, afetando, obviamente, a saúde.

Tanto para estes quanto para aqueles consumidores, existem diferentes tipos de organizações protetoras de seus direitos, posições distintas dos produtores e dos comerciantes, segundo o tipo de mercado onde devam atuar, e, naturalmente, existem diversos riscos para a saúde e para a vida das pessoas.

O tema é da maior importância no mundo moderno. Nos países ricos, onde a qualidade dos produtos – e não a falta deles – é o mais importante, o tema das pragas e das enfermidades dos animais é patente, e relaciona-se à insegurança alimentar. Nos países em via de desenvolvimento ou pobres, onde cresce e se multiplica a fome, a destruição e a mortalidade infantil; e onde se convive com enfermidades e pragas das mais diversas índoles, o impacto da falta de uma adequada alimentação é sumamente negativo, refletindo todo o fenômeno de qualificação da insegurança alimentar.

Para tratar de encontrar soluções para a decidida influência das Nações Unidas, este tema foi confiado à FAO, em virtude de ser organismo vinculado à agricultura e à alimentação. Precisamente desse órgão, foi formulada uma série de importantes planejamentos para a conferência das Nações Unidas sobre o desenvolvimento, realizada no Rio, em 1992, oportunidade em que se tratou o tema do desenvolvimento sustentável. Nela, se incorporam, em todos os documentos, aspectos vinculados ao

tema, porque a segurança alimentar deve ser rápida para um grande segmento de países e uma enorme população mundial, pois é condição do desenvolvimento sustentável. De pouca valia há uma estratégia tendo o ambiente como coluna vertebral, se, em grande parte do mundo, flagelos da fome e da desnutrição se manifestam.

Segundo as diretrizes aprovadas e a urgência política de dar um conteúdo mundial a tudo quanto se discutiu no Rio, outras conferências das Nações Unidas se sucederam até chegar à celebrada Conferência de Roma, novembro de 1996, cujo tema central foi precisamente a segurança alimentar.

Tema transcendental, o Direito Agrário se mostra como um instrumento de expansão, pois nos documentos são introduzidos seus institutos tradicionais mais importantes, muitos dos quais haviam sido deixados de lado ou se consideravam superados. Com empenho, concebem a estes com uma visão de solidariedade a partir de uma ótica distinta, dando-lhes uma utilidade prática com a estabelecida em suas origens, pois eles oferecem à disciplina novas opções, mais avançadas, porém, por sua vez, com uma vigência insuspeitada de um futuro promissor e de maior profundidade.

A agroalimentação é a esperança para uma grande parcela da população do mundo. Nela se encontram pontos para impulsionar importantes programas de reestruturação das formas de propriedade e de posse para produzir alimentos, sendo imperativo redistribuir amplamente áreas cultiváveis entre setores importantes da população para incorporá-los ao processo produtivo e, dessa forma, amenizar a fome, a desnutrição, a pobreza. Estabelece-se a necessidade de criar sérios programas de desenvolvimento agrário para acolher empresas agrárias, promover o trabalho agrícola, criar alternativas de emprego para as mulheres, impulsionar a transformação e a industrialização dos produtos, bem como a conseqüente comercialização.

Assim, o setor agrário, influenciado pela segurança alimentar, verá a agroalimentação como uma disciplina renovada, não apenas limitada ao processo produtivo em si mesmo, mas com uma produtividade mais consciente, vinculada aos consumidores, utilizando altos critérios de humanismo, onde atividades como a agricultura orgânica, *plurifuncional*, ou exercidas em harmonia com a natureza, também devem se converter em mecanismos para o melhoramento da saúde e da vida dos consumidores dos grandes mercados. Além disso, deve servir como instrumento de luta contra a fome, impulsionando o melhoramento de um mundo melhor para todos, mais justo e solidário, com o adequado

equilíbrio dos requisitos de alimentos dos consumidores vinculados aos mercados mais exigentes com todos aqueles desprovidos dessa possibilidade.

De certa forma, a segurança alimentar poderia marcar uma espécie de alteração entre o Direito Agrário tradicional e o Direito Agrário humanista, respondendo às mais diversas exigências dos cidadãos, como forma de contribuir para a construção de um futuro mais promissor e eqüitativo.

O Direito Agrário é uma disciplina em permanente expansão. Encontra-se em um complexo processo de osmose de suas normas com as de outros ramos jurídicos. Não é um direito estático. Recebe a influência do Direito Internacional, dos Direitos Humanos, da solidariedade, por isso deve encontrar um adequado equilíbrio entre os mais diversos interesses dos cidadãos nas complexas relações econômicas e sociais na história de cada um de seus povos; sejam esses desenvolvidos, em via de desenvolvimento ou pobres, e, nesse sentido, a segurança alimentar constitui um testemunho vivo da forma como deve atuar entre tantos interesses contrastantes.

24. Os princípios da Declaração sobre Segurança Alimentar Mundial e os fundamentos do Plano de Ação da Conferência Mundial sobre Alimentação (Roma, 1996)

Desses dois importantíssimos documentos, se extrai a coluna vertebral dos princípios e as definições das Nações Unidas em torno à segurança alimentar, bem como as medidas acordadas para resolver tão complexos problemas.

a) O fundamento da declaração é consagrar o “direito a uma alimentação suficiente e saudável”, proclamada pela Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, e reafirmar o direito de toda pessoa ao acesso à alimentação apropriada e ao direito fundamental de não padecer de fome. Só existirá segurança alimentar quando todas as pessoas tiverem, no mundo todo, acesso físico e econômico a suficientes alimentos inócuos e nutritivos, satisfazendo suas necessidades alimentares e suas preferências, a fim de levarem uma vida ativa e saudável.

São três os fatores dos quais depende a segurança alimentar: disponibilidade, estabilidade e acessibilidade às reservas de alimentos. Por tal razão, o compromisso dos países na declaração é a de adotar políticas

estratégicas para alcançar seus próprios objetivos e, por sua vez, cooperar no plano regional e internacional nas soluções coletivas a esses problemas mundiais.

b) Frente à fome, se afirmou o compromisso de erradicá-la em todos os países, reduzir o número de pessoas desnutridas por meio de políticas dirigidas a diminuir a desigualdade para, assim, melhorar o acesso físico e econômico de todas as pessoas aos alimentos. O Plano de Ação propõe novos e importantes aumentos na produção mundial de alimentos por meio da ordenação sustentável dos recursos naturais, respondendo, assim, ao problema do crescimento demográfico, o que inclui os cultivos tradicionais em combinação com os importados, as reservas e os provenientes do comércio internacional para tal fim. Faz-se necessário uma inversão, no longo prazo, quanto à investigação, catalogação e conservação dos recursos genéticos próprios.

A desnutrição crônica e a insegurança alimentar seguem a baixa produtividade agrícola, a falta de políticas setoriais, a variabilidade de alimentos de acordo com os anos e os ciclos agrícolas, a falta de água na produção agropecuária, bem como a falta de emprego agrário, pois ele gera insegurança nas receitas.

c) O problema da pobreza diz respeito à falta de recursos econômicos suficientes para obter os níveis mínimos de alimentos, habitação, vestuário, assistência médica e educação. A pobreza relativa situa-se abaixo da média em determinada sociedade, sendo absoluta quando não se dispõe de alimentos necessários para manter-se saudável.

A declaração aponta a pobreza como uma causa da insegurança alimentar. Os pobres e os desnutridos não têm acesso à terra, à água, aos insumos, às sementes, às plantas melhoradas, à tecnologia, ao crédito agrário. Por essa razão, a única forma de romper o círculo vicioso consiste em aumentar a produtividade agrícola.

d) As catástrofes naturais e humanas, quando não podem ser enfrentadas pela população atingida, sem ajuda, normalmente afetam a segurança alimentar dos habitantes, prejudicando a produção primária por razões climáticas, pois se vêem obrigadas a cultivar em terras de pouca ou escassa

produção, afetando assim a degradação do meio ambiente. A Conferência propôs atividades de prevenção e de preparação para catástrofes, prestando ajuda alimentícia urgente, com medidas estruturais e não-estruturais.

e) A declaração denunciou a pobreza, os conflitos, o terrorismo, a corrupção e a degradação do meio ambiente com causas da insegurança alimentar. Deve promover-se em ambiente político, social e econômico; pacífico e estável. Nesse sentido, a democracia, a proteção às liberdades fundamentais, os direitos humanos, são indispensáveis para se alcançar uma segurança alimentar sustentável para todos. Os alimentos não devem ser utilizados como instrumento de pressão política ou econômica, senão como colaboração e solidariedade.

As migrações originadas nos problemas de alimentos e de insegurança política ou econômica comprometem até a paz mundial.

f) A instabilidade na administração dos alimentos afeta tanto os países em via de desenvolvimento quanto os países pobres, por apresentarem uma economia de subsistência mais vulnerável a fatores como o crescimento da população acima da capacidade de sustento dos recursos locais; catástrofes naturais, como as secas ou as inundações; e a perda de oportunidades econômicas durante períodos transitórios de mercado. O Plano de Ação propõe orientar os progressos para reduzir ao mínimo a vulnerabilidade às flutuações do clima, das pragas, das enfermidades com seus efeitos e demais previsões das variações climáticas, transferência de tecnologia agrícolas, pesqueiras e florestais, produção e mecanismos confiáveis de comércio, armazenamento e financiamento.

g) A participação equitativa de ambos os sexos, pois se considera muito importante o aporte das mulheres à segurança alimentar para garantir a igualdade entre homem e mulher nas zonas marginalizadas, onde está ocorrendo o fenômeno da "feminilização da agricultura", devido ao impacto das guerras, das migrações e também de enfermidades, como a Aids na África. O Plano de Ação prima pela inclusão de considerações de gênero, pelo acesso da mulher à terra e pelos demais recursos produtivos, além da inserção da mulher nos processos de tomada de decisão, aumentando suas possibilidades de emprego.

h) A declaração reduzia a importância da agricultura, da pesca, da silvicultura e do desenvolvimento agrário sustentável para a segurança alimentar. Nesse âmbito, diminuía o papel do ser humano dentro desse conjunto de atividades, privilegiando o trato aos agricultores, aos pescadores, aos silvicultores, aos indígenas, assim como todas as demais pessoas provenientes do setor alimentício e suas organizações.

Um tema chave nessa matéria é a escassez de água. Isso limita consideravelmente a produção de alimentos e ameaça a segurança alimentar. Por isso, os agricultores devem ser dotados de sementes com capacidade genética para suportar as inclemências. Porém, os pobres são avessos aos cultivos de alto rendimento, com necessidade de muita água, pois uma seca colocaria em perigo a vida das famílias, o que obriga a uma melhor administração dos recursos hídricos de forma sustentável, eficiente e socialmente equitativa.

Considerando o caráter multifuncional da agricultura, a Conferência recomendou adotar políticas e práticas participativas e sustentáveis de desenvolvimento sustentável no desenvolvimento agroalimentar, pesqueiro, florestal; e nas zonas de alto e baixo potencial, para garantir a administração dos alimentos.

i) Alcançar uma segurança alimentar mundial sustentável é um dos objetivos da Declaração. Para isso, deve-se atingir uma maior produção de alimentos dentro do marco da ordenação sustentável dos recursos naturais e eliminar modelos de consumo e de produção não-sustentáveis.

Nesse âmbito, é absolutamente necessário adotar políticas favoráveis à inversão no desenvolvimento dos recursos humanos, à investigação e à infraestrutura. O compromisso na assistência financeira deve ser nacional, regional e internacional.

Os representantes da área do comércio, presentes na Conferência, consideraram o financiamento como elemento fundamental para alcançar a segurança alimentar e acordaram aplicar políticas de comércio em geral e política alimentar para alertar produtores e consumidores que utilizem, de modo sustentável e economicamente sólido, os recursos a sua disposição.

j) A Conferência criou programas para levar a segurança alimentar a todos. Trata-se do incentivo de alguns programas já criados pela FAO e da

criação de outros, localizados nas diversas regiões do mundo para cooperar com as iniciativas de segurança alimentar e nutricional, nos diversos campos apontados pela Declaração.

25. Novidades dos produtos agroalimentares nos mercados internacionais: futuro e risco

A ciência, a engenharia genética e a tecnologia consideram a agricultura como a maior das indústrias e, como tal, a comercialização de seus produtos uma das atividades mais gigantescas do mundo.

a) A saúde vegetal e sua influência nos mercados para garantir a segurança alimentar.

A maioria dos países dedica atenção à produção e à sua modalidade, surgindo no âmbito internacional preocupações pelo uso indevido de agentes químicos, assim com restringindo o ingresso de produtos não ajustados às medidas sanitárias e fitossanitárias.

O Direito Agrário deve adotar medidas sanitárias e fitossanitárias baseadas em critérios científicos, e não como obstáculos ao comércio internacional. Para os países em desenvolvimento é mais difícil o controle da qualidade ao predominar os pequenos produtores, com mais intermediários, sendo a produção, elaboração, armazenamento e distribuição de alimentos mais difícil de controlar. Não obstante, a maioria dos países tem um sistema de controle de alimentos.

Ao fundamentar-se o Direito Agrário no elemento econômico, caracterizado pela ação técnica (agricultura), e no elemento social (participação do homem no processo), opera um vínculo estreito com a saúde e a segurança alimentar. Nesse humanismo, os produtos agrícolas devem cumprir com as normas sanitárias e fitossanitárias estabelecidas. A Declaração de Roma afirma o direito de toda pessoa a ter acesso a alimentos saudáveis e nutritivos. Na Conferência Mundial sobre a Alimentação, houve o reconhecimento do vínculo entre a segurança alimentar e o controle da qualidade e da inocuidade dos alimentos, o qual também se reafirma no Plano de Ação.

Um país fica em situação desvantajosa quando não adota as medidas sanitárias e fitossanitárias adequadas, por não poder ter acesso a mercados internacionais; embora alguns países em desenvolvimento tenham adotado normas, diretrizes e códigos de práticas internacionais recomendadas pela FAO, por intermédio da Comissão Codex Alimentarius.

Não se trata somente de criar políticas e normas de garantia da qualidade do produto, mas também de criar mecanismos de gestão adequados e recursos econômicos para alcançar os objetivos propostos. Nesse sentido, a legislação agrária, por não se encontrar codificada, oferece maiores vantagens na hora de criar ou de modificar certas normas, pois se adaptam à realidade variável da sociedade, pelos avanços tecnológicos, às modificações nos organismos genéticos e às pesquisas científicas cada vez mais exatas.

Ao proporcionar a produção agrária à população, os alimentos não podem ter um planejamento meramente capitalista. Objetivando a segurança, o empresário agrário deve modificar o processo de produção para adaptá-lo às normas sanitárias e fitossanitárias exigidas pelo país produtor e pelo importador.

O Direito Agrário não se limita à produção, estende-se à colocação dos produtores no mercado, a fim de comercializarem os produtos originados. Aqui, a solidariedade adquire especial relevância em matéria de sanidade e de inocuidade dos alimentos, sobretudo na colaboração com os países em via de desenvolvimento, para que possam conquistar os mercados, exigentes e rigorosos, cumprindo, devidamente, as normas sanitárias e fitossanitárias. Por isso, se celebra a assistência técnica por parte dos países membros da OMC para um maior conhecimento técnico, a fim de se alcançar o nível de proteção em seus mercados de exportação.

É preciso dar um tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento e menos adiantados, oferecer prazos concretos mais dilatados, para poderem adotar as medidas sanitárias e fitossanitárias necessárias, com exceções especiais de caráter temporal, total ou parcial; considerando, para tanto, finanças, comércio e desenvolvimento.

A aceitação de um produto depende, em grande parte, do processo de produção e dos insumos utilizados. Nesse sentido, adquire especial importância o Acordo de Medidas Sanitárias da OMC, 1995, em que constam definidas as diretrizes aplicáveis ao comércio com respeito a tais medidas, pretendendo proteger o ser humano e os animais. As medidas técnicas aplicadas não devem criar barreiras desnecessárias ao comércio internacional.

b) A disponibilidade de sementes na agricultura como garantia do exercício de direitos fundamentais na segurança alimentar.

A segurança alimentar é um direito humano e significa acesso, em todo momento, a alimentos nutritivos, não apenas em qualidade e variedade, mas também em quantidade, aceitos culturalmente. Por meio dela, os povos, a fim de garantir alimentos para o futuro, devem assegurar a disponibilidade de sementes. A disponibilidade de sementes vem a ser um dos muitos fatores chamados a contribuir para que a segurança alimentar se transforme em realidade.

A falta de sementes ou de insumos é um dos motivos da pobreza no mundo, e o Direito Agrário representa um papel fundamental para superá-la. A segurança dessas reservas implica a disponibilidade para agricultores de quantidades adequadas bem como qualidade para a semeadura de variedades adaptadas a cultivos em qualquer momento.

A possibilidade de obter sementes quando se requer está vinculada, e diretamente relacionada, aos vários direitos humanos. Relaciona-se ao ambiental porque, ao proteger a biodiversidade, se assegura a qualidade e a quantidade de sementes; ademais, relaciona-se ao direito à alimentação, à paz, à vida e à integridade da pessoa. Contar com a quantidade necessária de semente de qualidade em um momento oportuno permite o acesso não só ao alimento, mas também à saúde e à integridade física dos seres humanos.

Por tais motivos, a semente é um elemento indispensável para obter produtos agrícolas e, em geral, para realizar uma atividade agrária. Os diversos institutos de Direito Agrário requerem ajustes para dar-lhe espaço, devido a sua importância.

Um elemento do Plano Mundial de Ação para a Conservação e o Uso Sustentável dos Recursos Fitogenéticos para a alimentação e a agricultura, 1996, é a criação de uma política de segurança quanto à disponibilidade de sementes. Propõe-se a ajudar aos agricultores para restabelecer os sistemas agrícolas nos casos de catástrofes, definindo como utilizar a ajuda humanitária para criar esses sistemas sustentáveis e aumentado a auto-suficiência.

A FAO definiu três elementos básicos para alcançar uma política efetiva de segurança na disponibilidade de sementes:

- 1) proteção e conservação da diversidade fitogenética em nível local ou em bancos de genes nacionais ou regionais, com o intuito de enriquecer as reservas das principais variedades dos cultivos alimentícios regionais para assegurar a multiplicação e o intercâmbio rápido de sementes nos casos de desastres;

- 2) sólido sistema de administração, por meio de uma política nacional e regional em matéria de sementes, com tecnologia apropriada para sua reprodução, métodos de baixo custo, rápidos, baseados em sistemas biotecnológicos, reservas de sementes dos cultivos alimentícios importantes, estratégias eficazes em relação ao custo e normas razoáveis para assegurar a produção de sementes de alta qualidade;
- 3) definição de políticas de acesso e de distribuição de sementes, no âmbito nacional e regional, com programas nacionais de fito melhoramento, produção de variedades adaptadas localmente, evolução das variedades fitogenéticas, bem como seu registro e distribuição, produção de não-convencionais, intercâmbio de sementes entre distintos países, uniformização das normas e disposições, nessa matéria, com regulamentos padronizados para fomentar um comércio justo e equitativo.

As produções transgênicas, por serem comercialmente mais atrativas, afetam a agricultura tradicional, conseqüentemente, convém proteger, em base de dados, a informação genética original.

c) Dilema entre biotecnologia e agricultura orgânica: riscos e benefícios no mercado agroalimentar.

A biotecnologia e a agricultura orgânica surgem modernamente como alternativas de produção para o pequeno e médio produtor. A biotecnologia responsável oferece meios para incrementar a produção agrícola como opção efetiva para enfrentar as necessidades alimentícias futuras e, com ela, respeitar o direito fundamental à alimentação.

Por sua parte, a agricultura orgânica tem um papel primordial dentro das exigências dos consumidores a respeito do uso mínimo de substâncias contaminantes, baseando a atividade agrária em técnicas mais naturais e, garantido, assim, um ambiente saudável e em harmonia com a natureza. É uma forma de agricultura mais humana, mantém a fertilidade dos solos e a diversidade biológica. Essa modalidade de produção poderia ver-se afetada pelo custo adicional, não obstante, pode-se incrementá-la, facilitando seu acesso a grande quantidade de pequenos e médios produtores e convertendo-a no melhor método de produção.

Embora essas modalidades de produção sejam oferecidas como uma boa alternativa para os agricultores, existe uma grande controvérsia sobre

os prováveis impactos dos produtos transgênicos, tanto no ambiente como na saúde humana. Também há reservas quanto ao comércio pelos países em desenvolvimento, pois os desenvolvidos poderiam chegar a consumir os bens que atualmente importam daqueles. Assim, nos países em desenvolvimento, seria necessária uma diversificação nos cultivos em relação aos produtos não-tradicionais.

Outro risco da biotecnologia é o relativo aos direitos de propriedade intelectual, porque as empresas tendem a proteger seus germoplasmas por meio de patentes, podendo concentrar a indústria agrícola em poucas transnacionais e restringindo, assim, as possibilidades dos agricultores.

Essas novas alternativas de produção permitem um reajuste do Direito Agrário, enriquecendo suas fontes com o trinômio mercado, ambiente e consumidor.

A biotecnologia não modifica as condições agrárias porque as técnicas utilizadas formam parte do ciclo produtivo, sendo facilmente manejável pelo homem, culminando com a obtenção de um produto. Também persistem elementos de riscos como as alterações climáticas, a biodiversidade e aqueles inerentes à natureza da planta, próprios do ciclo biológico.

26. Os graves problemas sociais no campo: o Direito Agrário surgido da paz e para a consolidação desta

A maior aspiração do Direito Agrário é a de contribuir para a consolidação da paz entre os seres humanos e os povos, convertendo-se em um verdadeiro direito para a paz. Levá-la às complexas relações de convivência econômica e social dentro da atividade agrícola, pois nesse complexo mundo as pessoas têm formas determinadas de vida entrelaçadas à sua própria história e cultura, onde são freqüentemente notados conflitos e enfrentamentos, inclusive onde nasce e se desenvolve a guerra.

O Direito Agrário, como toda obra humana, deve contribuir para o desenvolvimento e para a plena realização do ser humano dentro da sociedade. Sua contribuição deve fundar-se em uma realidade determinada, com o objetivo de transformá-la e melhorá-la para a satisfação dos fins e dos interesses superiores representados por um conjunto de valores ou princípios axiológicos. Dessa forma, o Direito Agrário constitui um momento dinâmico da convivência econômica, social e cultural representado por normas e também por ações e valores. Traz em

seu seio, como todos os ramos jurídicos, a aspiração de satisfazer os princípios de igualdade, justiça e paz, porque as relações jurídicas devem contribuir para o desenvolvimento harmônico do ser humano, como centro do sistema, assim como, naturalmente, da atividade que desenvolve, do ambiente e do país onde essas relações humanas se verificam.

A maior justificativa para levar adiante um Direito Agrário como direito para a paz encontra-se na perigosa relação existente entre o Direito Agrário e a guerra. Há duas visões contrastantes. Em uma, a guerra gera ou constitui um tipo de fonte do Direito. Na outra visão, em sentido contrário, a guerra é a antítese do direito.

No primeiro sentido, o fato de vencer no confronto pode gerar duas conseqüências totalmente distintas: uma consistiria em manter-se no poder e, a outra, representada pelo surgimento de uma nova ordem econômica e social, derivada do triunfo dos opositores ao poder por meio de uma transformação estrutural ou de uma revolução, exatamente o contrário. De acordo com essa ótica, a guerra seria fonte de direito. Em segundo lugar, o sentido da guerra pode qualificar-se como a antítese do Direito Agrário, porque a vitória do Direito consiste precisamente em impor suas regras e princípios aos do caos ou à desordem. Por conseguinte, interessa mais dirigirmo-nos à análise do Direito Agrário advindo da paz para que ela se consolide, pois esse valor lhe é intrínseco e constitui um direito maior que é dar um sentido axiológico às normas do futuro para contribuir para a construção de uma sociedade mais justa, pluralista e igualitária.

Quando o Direito Agrário nasce da paz, dos acordos derivados da confrontação, do entendimento, do debate franco, porém inspirados em ideais de liberdade e democracia, tratar-se-á de uma disciplina rica em fontes jurídicas, estreitamente vinculadas a princípios gerais de direito pacifistas, tolerantes, altruístas, dirigidos à justiça social, ao desenvolvimento econômico e ao equilíbrio ambiental. Nessa forma de ruptura da sociedade polarizada, própria do conflito e da instabilidade, abre a opção ao direito à construção de uma nova ordem jurídica chamada a superar a pobreza, a desigualdade, a marginalização para abrir espaço à unidade, à solidariedade e à participação da população na tomada de decisões.

Os forjadores de novas fórmulas jurídicas devem recorrer também aos mais modernos institutos do Direito Agrário para garantir a construção de uma disciplina sólida, chamada a responder eficazmente às exigências sócio-econômicas dessa realidade destinada a transformar-se por meio de um corpo normativo pluralista susceptível de perdurar no tempo. Apenas um Direito Agrário com projeções rumo ao futuro, capaz de visualizar as

novas dimensões surgidas do mundo moderno, humanista e profundo, poderia converter-se em correto instrumento para consolidar a paz nas relações humanas do campo.

O ideal é fundar um Direito Agrário profundamente equitativo, com a inteligência suficiente para introduzir fórmulas dirigidas a imprimir um símbolo de justiça no setor agrário; buscar a proteção dos mais fracos por meio de mecanismos chamados a compensar sua desigualdade frente aos mais fortes; garantir a existência de uma cultura agrária própria de setores da população vinculados a minorias ou a etnias sobre a base de suas próprias regras; reivindicar a condição da mulher no processo produtivo; impedir a discriminação, por qualquer razão, no acesso aos meios de produção; promover a dignidade dos jovens assim como o respeito aos mais idosos sem possibilidades de trabalhar; enfim, imprimir uma marca social ao sistema econômico e produtivo agrário. Esse sistema de equidade deverá estar respaldado por uma ordem econômica sólida, pois o social deve manter um equilíbrio, nunca um antagonismo com o econômico. Isso é um direito equitativo para encontrar, desenvolver e garantir a paz.

Essa visão transcende a construção de um Direito Agrário como conseqüência para alcançar a paz. Vai mais além. Visa o teológico. Dirige-se à fundação de uma nova ordem econômica e social, até a irreversibilidade da paz. Tal tese encontra-se em absoluta consonância com a proposta pelo extraordinário jurista italiano, o professor Antonio Carroza, no conhecido Congresso Internacional sobre Direito Agrário e Direitos Humanos, realizado no Peru, em setembro de 1987. No evento, em seu discurso acadêmico, desenvolveu o tema O Direito Agrário como direito para a paz.

Naquela oportunidade, ao analisar os modos de entender a relação entre guerra e direitos, tendeu a defender uma concepção do Direito Agrário "como um conjunto de regras destinadas para a obtenção da paz", o que significa, segundo as pautas comuns na agricultura da América Latina, negar o contexto individualista e abstrato do Direito Patrimonial para levar adiante "uma concepção social e realista" chamada a repercutir, com particular intensidade, no setor agrário. Um sistema equitativo, precursor, progressista, comprometido em encontrar os instrumentos jurídicos idôneos para uma agricultura fundada sobre bases de equidade e justiça social, separando-se naturalmente das diretrizes da igualdade formal própria do Direito comum. É iniciar a construção de um Direito Agrário para a paz, derivado ou não da cessação da guerra, como meta axiológica da disciplina.

27. O Direito Agrário como direito para a paz: esperança para a construção de um mundo mais justo e solidário no início de um novo milênio

Quando a cada passo a humanidade se aproxima cada vez mais do início de um novo milênio, o planejamento de um Direito Agrário para a paz, deverá ter um maior conteúdo. Trata-se de uma resposta muito humana para enfrentar os desafios do passado por meio de uma visão futurista fortemente enraizada em uma cultura filosófica comprometida com a promoção dos Direitos Humanos e com a paz. Constitui-se uma resposta para superar as velhas diferenças, próprias da crise, com novos valores veiculados por uma bandeira de esperança.

Efetivamente, evidencia-se, de modo marcante, um fenômeno verificado por muitos anos, encontrado em todos os campos da cultura (a economia, a política e, naturalmente, o direito). É um fenômeno composto por dois elementos antagônicos, mas que se complementam entre si: a crise e a esperança. A crise é derivada da insubsistência dos modelos arraigados ao passado, ou pior, um daqueles fatores baseados em um economicismo frio e insensível ante as exigências sociais e humanas. Todos esses modelos culturais já não resistem aos tempos modernos e às grandes mudanças impostas pelas transformações atuais. O outro elemento, a esperança, surgiu da mesma crise para começar a construir um modelo melhor, mais justo e solidário, onde o ser humano se encontra no centro do sistema e é aquele que governa todos os destinos da nova cultura. É dirigida à mudança, à construção, a superar os velhos problemas, principalmente a substituir o antagonismo e o confronto pela paz.

Nesse importante momento histórico, volta à vida o impulso a uma imponente obra monumental: arquitetar um maravilhoso modelo, com critérios de refinada técnica e majestosa beleza, para toda a complexa estrutura do Direito Agrário do futuro.

As bases do colossal edifício encontram-se solidamente constituídas por um tripé. Constitui o fundamento da confluência dos direitos humanos da segunda e da terceira geração. Cada base tem sua própria personalidade, mas a seu turno, depende e condiciona-se às outras duas. A primeira encontra-se representada pelo econômico, como atividade organizada para a produção em um intenso processo de desenvolvimento agrário. A outra base está constituída pelo social, enquanto é a expressão do humano e da justiça para o setor agrário. A terceira representa o

ambiental, para confirmar a estreita dependência da produção agrária em um ciclo biológico, cuja execução deve estar em harmonia com a natureza, sem danificá-la, por uma agricultura não contaminada nem contaminante.

As fundações da construção trazem uma visão axiológica porque de cima a baixo evidenciam os direitos humanos, de modo bastante especial, arraigados no princípio do direito à paz, como garantia de sobrevivência de todos os demais.

Na própria estrutura da edificação, devem ser encontrados todos os institutos do Direito Agrário. Entretanto, as diretrizes construtivas devem prever o espaço suficiente para abrigar todos os possíveis temas derivados das novas dimensões da disciplina. Nesse sentido, trata-se de uma estrutura compacta e sólida determinada por um conjunto normativo em permanente expansão, suscetível de ir abarcando, pouco a pouco, uma série de alternativas cujo vazio não implica ausência, mas, ao contrário, uma previsão para seu possível acolhimento em qualquer momento. Essas áreas desocupadas da obra, sem embargo, mesmo sem conteúdo formal positivo, estão marcadas pelo Direito Agrário ideal e podem ser fontes materiais derivadas dos fatos da realidade e dos princípios gerais do direito representados pelos valores.

A ocupação tridimensional da edificação carrega uma inspiração futurista e previdente, dotada de um método de terminação orgânica e funcional. Nela, o corpo inteiro deve obedecer a certa lógica construtiva, estrutural, derivada de um processo de criação permanente. É um modelo em constante evolução e em ágil expansão, suscetível de sofrer transformações internas sem mudar suas próprias características.

Os institutos de tendência agrarista vivem em um processo de permanente metamorfose. Às vezes crescem, outras diminuem, e suas complexas existências parecem conhecer etapas de vida tanto de desenvolvimento como de decadência dirigidas a sua desativação. São as regras da vida aplicáveis também aos institutos jurídicos, mas elas não significam modificações da obra, porque o fenômeno ocorre dentro de si mesmo. Enquanto alguns institutos evoluem, outros, talvez, seguem em sentido contrário, como em um processo involutivo; outros surgem renovados, vitais, com um programa de vida no longo prazo; outros decaem, podendo, até mesmo, acabar seu ciclo, tornando-se fadados ao desaparecimento.

Todos esses critérios deverão ser considerados pelo arquiteto do Direito Agrário, que deverá ser uma obra funcional, dinâmica, lançada para o alto, a fim de cobrir todas as previsões futuras. Se não contam com uma

filosofia, as obras não têm sentido. Talvez fosse melhor afirmar a existência de uma autêntica e verdadeira personalidade, como um elemento fundamental chamado a justificar sua transcendência para além das normas e dos fatos atuais. Nesse ponto, o arquiteto deve ser um filósofo. A personalidade citada, sem dúvida, encontra-se representada pelos princípios derivados dos direitos fundamentais do homem. É um elemento reconhecido pelos ordenamentos jurídicos não criados, pois deriva do mesmo ser humano, além de ser intrínseco aos ordenamentos, sendo impossível negá-lo ou violentá-lo porque se estaria infringindo o mesmo gênero humano. Assim como é impossível negar e violentar os próprios ordenamentos.

Os princípios e critérios elencados têm por finalidade substituir a norma não prevista no ordenamento pelo legislador e, igualmente, dar uma explicação axiológica a todas as demais normas, integrando-as, porque essas não podem existir em discordância com os elevados critérios derivados da própria história da humanidade, cujo respeito impõe o concerto das nações.

Encontrar a alma do Direito Agrário nos Direitos Humanos implica uma justificação para tratar de convertê-lo em um direito para a paz, pois esta constitui a máxima garantia para seu cumprimento e expansão, assim como a possibilidade certa de mudar a violência ou a guerra por meio de uma conceitualização pacifista, compromisso de um sistema de convivência onde se promove o desenvolvimento humano e o bem comum.

O Direito Agrário como direito para a paz, conseqüentemente, é um maravilhoso instrumento para forjar esperança e iniciar a construção, junto com muitos outros instrumentos, de um mundo mais justo e solidário. Busca encontrar uma profunda satisfação interna para se chegar a um novo milênio com respostas claras e precisas e, assim, enfrentar todos os desafios do passado. A solução para esses desafios não poderia ir adiante sem uma profunda convicção de fomentar entre todos os homens e suas diversas relações jurídicas o maior dos anseios: a paz.

28. A bandeira ardente do humanismo

A mudança para um novo milênio, o retorno a um humanismo mais apegado às novas exigências universais, por meio da consciência internacional do concerto das Nações e, recentemente, a todas elas também somados os demais setores da comunidade mundial, deve, o renascimento do Direito Agrário, necessariamente, constituir um instrumento de progresso, o maduro começo de uma disciplina disposta a enfrentar os desafios do mundo sobre novos princípios.

Na união axiológica com os Direitos Humanos, e dentro desse marcado influxo dos instrumentos adotados tanto em nível universal como regional, é que se vislumbra a internacionalização do Direito Agrário. É um processo muito mais dinâmico e amplo. Constitui a superação dos rumos nacionais. Não é mais um acidente da imaginação do legislador nacional. Pelo contrário, é um modo de proceder, um sinal, um caminho para uma nova ordem internacional.

No novo tempo, caracterizado pela evolução, naturalmente um dos fenômenos mais notáveis será o da metamorfose dos institutos, desaparecendo alguns e voltando ao cenário jurídico outros. A simples presença do ambiente e dos consumidores deverá influir para mudar diversos aspectos. O setor agrário em harmonia com a natureza obriga a reconhecer muitas mudanças nos temas empresariais, proprietários e contratuais. Caso a ele sejam agregados temas do futuro desenvolvimento, seja como tal ou como desenvolvimento sustentável, dever-se-á esperar muitas outras mudanças para poder identificar a matéria. E o que dizer do forte influxo de toda a concepção axiológica quando possuía da solidariedade tantos aspectos ainda impossíveis de identificar? Faz parte das novas orientações para combater a pobreza e buscar o desenvolvimento, institutos próprios da reforma agrária agora se submetem novamente à discussão. Porém, rejuvenescidos. Por isso, desapareceram alguns pela influência neoliberal, como o crédito agrário, muito outros que são chamados a aparecer, a transformar-se, enfim a ressuscitar, regressar ou renascer.

Por essas razões, cabe, na atualidade, certa insistência na consolidação dos fundamentos da edificação sistemática. Há muito tempo se avisou sobre a necessidade de se manter a presença de um fundamento econômico junto ao social. A origem está estreitamente vinculada à germinação dos direitos humanos, econômicos e sociais, não apenas a alguns deles. Era uma conseqüência afirmar a “função social da propriedade” como princípio cardinal, totalizador e quase único da matéria. Hoje, evidentemente, aquele pequeno avanço do econômico e do social foi estendido com o ambiental. Assim, modernamente, deverá afirmar-se a presença de um fundamento tríplice: econômico, social e ambiental. Em isso acontecendo com os institutos e com os fundamentos, muitos questionamentos deverão ser colocados quanto aos demais temas da teoria geral. O conteúdo, certamente, deverá ser ampliado e alcançará projeções distintas. Os limites da matéria resultarão imprevisíveis, pois, ao se abrir novas dimensões, essas também deverão alterar de posição, situando-se em diversos lugares, conforme o território, tomando grandes dimensões ou se agigantando.

A respeito do objeto, surgem algumas outras perguntas, com o intuito de tornar mais evidente a necessidade de recorrer a uma visão tridimensional, pois uma óptica reduzida não permitirá visualizar sua verdadeira realidade. Em circunstâncias similares, deverão ser relacionados os problemas das fontes. Apenas os temas do objeto e das fontes, dentro do complexo processo do renascimento, deverão motivar a previsão de grandes e profundas mudanças. O impulso de uma nova interpretação jurídica, muito mais vinculada às exigências das realidades e profundamente consciente da nova axiologia, pode vir a ser um valioso instrumento para o futuro.

29. A especial sensibilidade do legislador agrário para a concepção de um Direito Agrário socialmente justo, economicamente desenvolvido e ambientalmente sustentável

Talvez devamos necessitar de uma sensibilidade especial para se poder alcançar a compreensão de tudo o que está por acontecer com o renascimento do Direito Agrário.

Para visualizar o fenômeno e julgar o passado da disciplina, é necessário se contar com suficiente clareza em relação aos fatos e às causas inspiradoras de seu nascimento ou de sua gênese, como forma de reconhecer suas motivações históricas. Porém, além disso, deve existir um grande e profundo conhecimento de suas características e particularidades atuais, tanto em suas manifestações normativas, por meio de seus institutos, quanto de sua construção científica por intermédio da teoria geral, como forma de identificar sua realidade orgânica. Finalmente, e a partir do périplo anterior, é possível descobrir os rumos do novo humanismo para poder imaginar, sobre a base dessas orientações e novos destinos, os alcances do renascimento.

Esses pressupostos são de ordem cognitiva. O jurista deve utilizá-los diariamente. A sensibilidade obedece a uma dupla ordem distinta de fatores. Primeiramente, significa dominar e interiorizar os alcances do novo humanismo. Em segundo lugar, entretanto, de modo especial, deve dar-lhe a justa dimensão, como filósofo do Direito Agrário, para os novos rumos por onde a matéria deverá ser conduzida.

A futura obra é bastante árdua e difícil, porém, reconfortante, imaginativa e de alcance construtivo. A participação como protagonista do agricultor necessariamente deverá ser mais ativa e consciente, tendo em mente tudo aquilo o que haverá de ser mudado. Também no Direito Agrário, uma visão

humanista requer um complemento de solidariedade na construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Convém combater e denunciar os processos economicistas e desumanos, em que o objetivo fundamental não seja o homem.

O renascimento do Direito Agrário há de gerar um novo sentido para a agricultura e para todas as relações jurídicas nascidas dentro e em torno dele. Assim, novas atitudes do legislador agrário, com habilidades e exigências adequadas, necessariamente ampliarão a nova filosofia por onde caminha o mundo, bem como farão parte dela. Nesse renascimento, o Direito Agrário há de ser socialmente justo, economicamente desenvolvido e ambientalmente sustentável. Ao ressurgir vencedor, com o estandarte dos direitos humanos de solidariedade, deve ser instrumento da paz, de luz e de esperança para os grandes contingentes populacionais, especialmente para os mais carentes de justiça.

A LEGISLAÇÃO E A POLÍTICA AGRÁRIA COMO FATORES DE MUDANÇA SOCIAL: A EXPERIÊNCIA DO MÉXICO

Leopoldo Zorrilla Ornelas

Consultor do Instituto Interamericano de Cooperação para a
Agricultura (IICA)
Investigador de Ciências Sociais

1. Introdução

A lei e a política são os instrumentos que regulam a vida das sociedades. Quando não se apóiam, ou pior, quando em desacordo ou contrárias, ocasionam a paralisia, a incerteza, o conflito e, por fim, o fracasso político ou da legislação, por não cumprirem seus objetivos específicos, além de outros desdobramentos. São diversas as causas que levam aos desacordos e às contradições entre a lei e a política. Como exemplo, leis com erros evidentes na essência ou forma; leis obscuras, confusas e de difícil compreensão e interpretação; sem falar nas leis que, ao autorizarem o que outras impedem, fazem-se inaplicáveis ou abrem brechas para recursos nos tribunais competentes.

Há os casos de leis que, não adaptadas à realidade política e às condições sociais, levam ao desentendimento autoridades responsáveis pela aplicação. Tal fato é freqüente no México, onde uma determinada lei é aprovada e promulgada dentro de um contexto político específico. Contudo, com a mudança de governo, a cada seis anos, as novas autoridades decidem por uma nova política, colocando nos armazéns das coisas inúteis as políticas anteriores, sem que as leis relacionadas a elas sejam derogadas.

Alguns dos capítulos da Lei Federal de Reforma Agrária, de 1977 até 1992; a Lei de Fomento Agropecuário, de 1982 até 1992, e a Lei Agrária e os Decretos de Apoios Diretos ao Campo (Procampo), a partir de 1995, sofreram com essa desordem. Convém advertir que só nos últimos anos (a partir de 2001), observou-se a falta de aplicação das normas sob a gestão

de governos do mesmo partido político. Por isso, o escritor peruano Mário Vargas Llosa, com eficácia literária e desconhecimento da realidade mexicana, qualifica o regime de “ditadura perfeita”.

Qualquer que seja o caso – erro jurídico ou legislativo, ou reforma do entorno político – com freqüência, as leis não são aplicadas. Observa-se, ao mesmo tempo, que, por falta de respaldo jurídico para legitimar e dar permanência às políticas implementadas, chega-se à ineficácia. Os cidadãos afetados passam a recorrer às instâncias judiciais, em defesa de seus direitos legais, e vão receber o apoio dos tribunais, a menos que se esteja em uma ditadura real e não somente “perfeita”.

Do acima exposto, deduz-se que para governar e para conduzir a vida humana e social é necessário: boas leis, bem redigidas e que formem um corpo harmônico; além de políticas públicas congruentes, sistemáticas e adequadas à implementação no longo prazo. De outro modo, as leis e a política não podem conduzir a sociedade para transformações positivas, em termos respeitosos, quanto aos direitos humanos e em perspectiva do desenvolvimento social, com dignidade, eqüidade e democracia.

2. Breve retrospectiva da história agrária até o século XIX

O início oficial da reforma agrária no México é o dia 6 de janeiro de 1915, quando o primeiro chefe do Exército Constitucionalista, na condição de titular provisório do poder executivo federal, promulgou a lei que tinha por objetivo restituir as terras para os Povoados (Pueblos) que as haviam perdido, por causa da aplicação das leis de reforma (1895); da colonização (1863) e; das companhias deslindadoras (1881 e 1895), que determinavam os limites dos territórios ancestrais. Nos casos dos despejos, não comprovados com documentação legal, o executivo indenizou as grandes propriedades do entorno de cada Povoado para serem convertidas em *ejidos* (assentamentos territoriais).

É necessário esclarecer que a referência feita a Povoados (Pueblos) – em maiúsculo neste texto –, na legislação agrária mexicana, consiste uma história de quase 500 anos. Falar de Povoado significa falar de localidades – centros populacionais grandes e pequenos – com reconhecimento político e obrigações jurídicas desde antes mesmo da chegada dos espanhóis. Por exemplo, 50 anos antes da conquista espanhola, constata-se, na *Matrícula de Tributos* – um código do século XVI – o detalhamento rigoroso dos montantes em espécie (grãos de cacau que serviam como moeda) e do

trabalho obrigatório, que um determinado Povoado (localidade habitada e reconhecida politicamente) deveria pagar como tributo anual ao poder central – correspondente à fase Tenochtitlan.

Com astúcia, habilidade e a força das armas, Hernán Cortés e seus sucessores no poder, em nome da Coroa Espanhola, respeitaram o estabelecido, mas substituíram Tenochtitlan, em seu papel de receptor dos velhos e novos tributos, com o adendo de conversão dos tributos em ouro e prata, para serem enviados ao seu distante rei. Com isso, a Coroa e seus representantes estenderam ao México as instituições da encomenda e do repartimento, conforme o que já estava implantado nas Antilhas. Graças aos estudos e registros de Francisco de Vitória e à argumentação apaixonada de Bartolomé de las Casas, a Coroa foi mais além e emitiu as famosas “Leis de Índias” que – entre outras coisas – estabeleceram que os Povoados fossem respeitados e que as terras de trabalho lhes fossem restituídas; do contrário, os Povoados não tinham condições para pagar os tributos a eles atribuídos.

Durante 300 anos, as “Leis de Índias” foram ampliadas e reformuladas. Isso resultou em um amontoado contraditório e inaplicável. Sem dúvida, é perfeitamente distinguível um denominador comum: proteger os desvalidos e os explorados. Mas os espanhóis que cruzaram o Atlântico, durante este período, foram muito hábeis para encontrar as salvaguardas e as exceções estabelecidas nas próprias leis, dando origem e força cultural ao ditado popular: “a lei rege, mas não cumpre”. O procedimento dos representantes do poder e do dinheiro – seja contra as leis ou seus resquícios – foi o de despejar as populações dos Povoados de suas terras de forma sistemática e permanente. Mesmo que as leis tenham freado ou dificultado a voracidade hispânica, o certo é que a realidade política tinha maior força que a legislação real, porque a sua aplicação correspondia ao trabalho técnico dos (geógrafos)¹ geógrafos. Humboldt, em seu célebre *Ensayo político sobre el Reino de la Nueva España*, referiu-se à extensão dos grandes latifúndios e qualificou o México como “o país da desigualdade”, no qual um punhado de famílias acumulava mais riquezas e rendas anuais do que as enormes massas de índios, mestiços e “castas”, literalmente carentes de tudo: terra, casa, emprego e renda de qualquer tipo.

Sacerdotes ligados a um Povoado humilde, e conhecedores de suas carências e sofrimentos – Hidalgo, em 1810, e Morelos, em 1812, – proibiram a escravidão em seus editais e registros e postularam a necessidade

¹ Nota do Editor: Geógrafos (fago significa devorador).

de restituição, aos Povoados, das terras que os espanhóis lhes haviam tirado, mediante armas ou sob argúcias legais. Em 5 de dezembro de 1810, o sacerdote Hidalgo disse em Gadalajara: “quem se queixa agora são os que nos retiraram o pão, a liberdade e a dignidade. Os que agora clamam ao céu são os que espoliam os índios até extingui-los; retiram a terra dos Povoados; (...) roubam os fundos públicos. Sem dúvida, há duas questões fundamentais que vamos resolver antes de quaisquer outras. Uma é terminar com a escravidão e a outra é restituir as terras para garantir a sobrevivência”. A consumação da independência do México, em 1821, não modificou a situação colonial. Foi levada a cabo pelos crioulos para evitar que a constituição liberal de Cádiz, 1812, entrasse em vigor e lhes tirasse os privilégios. Nas décadas de 1820 e 1830, surgiram diversas propostas, especialmente por parte de Lorenzo de Zavala e José Maria Luís Mora, para atender o que agora chamaríamos problemáticas, ou situação social, mas a instabilidade política impediu qualquer solução.

A revolução de Ayutla, 1854, encabeçada pelo velho general insurgente Don Juan N. Álvarez, com o propósito principal de derrubar o multipresidente Antonio López de Santa Anna, favoreceu a possibilidade de tentar uma mudança que melhorasse a situação dos pobres do campo – na oportunidade, quase todos indígenas. As voltas do tempo levaram ao poder os liberais mais avançados, os radicais, os “puros”. Em 1856, o Congresso aprovou a Lei Lerdo para desamortizar as terras em mãos da Igreja Católica. Durante mais de 300 anos, a Igreja recebeu terras de graça, como favores reais, assim como donativos, legados e heranças dos ricos peninsulares que teriam seus pecados perdoados – entre outros, o de expulsarem os Povoados de suas terras. Boa parte das terras da Igreja era arrendada para obter recursos que custeavam seus gastos e financiavam as missões do apostolado.

Com o tempo, a Igreja chegou a constituir-se na principal proprietária de terras, sendo que a maior proporção mantinha-se improdutiva. Sua riqueza e poder eram tantos que, em fins do século XVIII, o muito católico Rei Carlos III decretou uma reforma para que muitas propriedades eclesiásticas fossem expropriadas a fim de conseguir recursos para modernizar o país (Espanha) e a administração central e colonial. Considerava-se, com razão, as terras em mãos mortas, pois a Igreja não cultivava nem arrendava; era um fardo, um obstáculo. Posteriormente, durante a longa guerra da independência, e nas décadas seguintes, a Igreja Católica do México fez uso de vários meios e de múltiplos recursos para reconstituir seu grande patrimônio. Com isso, continuou sendo o mais importante proprietário.

Considerando a Lei Lerdo, o governo apropriou-se de muitos prédios e edifícios da Igreja e os levou a leilão para obter os recursos indispensáveis a custear seus gastos. Deixava, assim, de recorrer a novos impostos (sempre impopulares) e a créditos (com altas taxas de juros). Mas a Constituição de 1857 “aperfeiçoou” a lei. Os liberais “puros” implementaram uma modificação para que nenhuma “corporação” pudesse ser proprietária de imóveis, com exceção dos estritamente necessários ao cumprimento de seus objetivos. Essas corporações abrangiam, além da Igreja, as prefeituras dos municípios – que ao arrendarem suas terras, chamadas “*propios*”, obtinham renda para financiar seus gastos, as comunidades indígenas e os Povoados que haviam conservado parte de suas terras, ao escapar das rapinas hispânicas e latifundiárias. A aplicação da lei para todas as corporações, independente de suas características e fins, resultou na mais iníqua e desavergonhada expropriação, que teve vigência, como tal, até 1910. Os “puros”, ao dominarem o Congresso Constituinte, deram fundamento legal ao que na aparência constitui princípio jurídico íntegro.

A promulgação da Constituição de 1857 causou o levante armado das famílias poderosas – agrupadas no partido conservador – contra o legítimo governo de Benito Juárez, fato que desencadeou a sangrenta Guerra de Três Anos, deixando o país e o governo esgotados. O governo de Juárez, para conseguir alguns recursos, promulgou, em 1863, a Lei de Colonização e Terrenos Baldios que, anos depois – após a derrota da invasão francesa e o fuzilamento do Imperador Maximiliano –, ajudou ainda mais aos despojadores de terras, que denunciavam a existência de terrenos baldios para colonização (muitos pertencentes às comunidades indígenas). A guerra e a invasão francesa constituíram impedimento à oportuna aplicação do artigo 27 da constituição de 1857, dando brecha para que os denunciantes, mediante pequeno pagamento ao governo, passassem a ser os proprietários legais, aumentando, conseqüentemente, o número e o tamanho dos latifúndios.

Finalmente, o governo Porfírio Díaz promulgou, em 1881, a Lei de Companhias Deslindadoras, que autorizava essas empresas a fazer denúncias e declarações dos terrenos baldios como nacionais (propriedade do Estado) e a medir e definir os respectivos limites geográficos. Esse trabalho era pago com um terço da superfície da terra. Em 28 anos de aplicação da lei, de 1881 a 1908, as companhias demarcaram cerca de 60 milhões de hectares (600 mil quilômetros quadrados), o que corresponde a uma superfície superior em 20% do Istmo da América Central (centro-americano), e superior às superfícies do Paraguai e Uruguai somadas. O pagamento às empresas correspondeu a mais de 20 milhões de hectares, escolhidos por elas.

Esses três ordenamentos jurídicos em matéria agrária e de propriedade da terra redigidos, um sob calor da luta ideológica (a Lei Lerdo e a constituição), outro sob esforço do governo para conseguir um mínimo de recursos (a Lei da Colonização de 1863), e o terceiro com o pretexto de modernizar o país, ao estilo das potências avançadas (a Lei das Companhias Deslindadoras), resultaram no mais alto ponto de despojo das comunidades e na concentração da terra em poucas mãos. Em 1910, somente 8.431 grandes proprietários (0,2% dos titulares de direitos sobre a terra) possuíam 113,8 milhões de hectares, sendo 87,0% da superfície de terras rústicas. Os 308 011 rancheiros (acampados), pequenos proprietários e *comuneros* (comunitários), 99,8% dos titulares tinham 17,2 milhões de hectares (13,0% da superfície); e 3,3 milhões de peões (trabalhadores braçais), parceiros e arrendatários (91,6% dos trabalhadores do campo) não tinham nenhuma propriedade.

Em resumo, observa-se que, durante a época colonial, a força política dos colonizadores, mais forte do que a Coroa, fez com que as Leis de Índias, consideradas boas, quase virassem letra morta. Não se alcançou a civilização, o progresso e o desenvolvimento para os indígenas conquistados, conforme o proposto. Por outro lado, as leis de reforma e de modernização, ao serem aprovadas sem a observância das características históricas e sociais do país, causaram ainda mais pobreza e concentração da riqueza. Não contribuíram, também, para o desenvolvimento social, especialmente dos indígenas e da grande maioria dos habitantes do campo.

3. A revolução e a reforma agrária

A reforma agrária teve início formal em 1915, como já referido anteriormente. Convém citar os antecedentes à queda da Tenochtitlan, em 1521, sob as forças comandadas por Cortés e a Revolução Mexicana, que teve início com um movimento quase exclusivamente político e tendendo a impedir uma nova reeleição de Porfirio Díaz; e terminou por desencadear as forças sociais reprimidas durante séculos, modificando toda a estrutura institucional, jurídica e política do país. As transformações econômicas e sociais surgiram mais tarde – às vezes, tarde demais – de maneira lenta, quase sempre de forma contraditória e com retrocessos.

Em 20 de novembro de 1910, Francisco Madero liderou um levante armado e em pouco tempo tomou a Cidade de Juárez, na fronteira com os Estados Unidos, a partir de onde começaram os avanços para o Sul. Quase que simultaneamente, foram registrados outros levantes armados e protestos populares, em outras regiões, especialmente em Sonora, Coahuila, San

Luís Potosí, Veracruz, Puebla e Morelos. O velho regime e o ditador compreenderam que haviam chegado o momento de mudança e, em maio de 1911, o recém reeleito presidente embarcou para a França, país cujo exército já o havia derrotado em 2 de abril de 1867, em Puebla, e o obrigado a retirar-se para a Europa.

O Plano de San Luís Potosí, elaborado por Madero, para dar sustentação a sua luta armada, entre outras coisas, postulou a obrigação da restituição das terras, outrora apropriadas de forma ilegal e sem legitimidade, aos Povoados. Quando Madero assumiu a Presidência da República, em novembro de 1911, não soube, nem pôde, ou não quis cumprir essa promessa. Diante dessa negativa, Emiliano Zapata – habitante de um Povoado de Morelos, estado que havia perdido boa parte de suas terras para os espanhóis e os porfiristas – promulgou o Plano de Ayala e levantou-se contra Madero. Em sua proposta, deu um passo à frente do Plano de San Luís, porque, além da restituição, estabeleceu que os Povoados que não pudessem comprovar o despojo com documentos legais, receberiam terras em caráter de dotação *ejidal*.² Nos dois casos, os proprietários expropriados receberam pagamento. Em poucos meses, se tornaram públicos outros esquemas para solução do problema agrário, como a Lei Agrária, de Francisco Villa, e o Plano de Texcoco, de Andrés Molina Enríquez, destacado intelectual e profundo conhecedor dos problemas agrários mexicanos.

Em relação ao termo *ejido* é preciso fazer uma breve digressão. Essa palavra provém do latim *exitus*, que significa “para fora”. Na Espanha medieval, designava as terras que estavam fora dos Povoados e que eram usadas em comum por todos os habitantes, quer dizer, que não tinham dono particular, nem pertenciam aos Povoados, mas a todos. Essa instituição foi perfeitamente adaptada à realidade dos povos indígenas do México. No território que é hoje o México, ainda não se conhecia a propriedade privada, mas as terras dos Povoados tinham três destinos principais: 1) parcelas individuais, onde o chefe de família tinha que cultivar pessoalmente, a cada ano, sob pena de perdê-la; 2) terras de uso comum, utilizadas livremente por todos os habitantes, o que coincide com a concepção de *ejido* espanhol; e 3) terras que eram exploradas de maneira coletiva para pagar o tributo, manter o culto aos deuses e para atender às necessidades da administração e do exército. Nas Leis de Índias há referências aos *ejidos*, e nos milhares de petições dos Povoados aos reis e vice-reis, há múltiplas referências à quitação dessas terras de uso comum.

2 Nota do Editor: *ejidal* refere-se ao regime fundiário *ejido* (terras comunitárias), criado pelo Estado para conciliar o velho modo de produção indígena com a necessidade de inserir os *componenes* (ou comunitários) nesse regime, visando arrecadar impostos.

Foi Venustiano Carranza quem, à frente da mais numerosa fração revolucionária, melhor integrada e vencedora, promulgou a lei de 6 de janeiro, a qual lamentavelmente quase não foi aplicada. Mesmo assim, constituiu um passo à frente em relação ao Plano de Ayala ao incluir que nada se deveria pagar aos espúrios proprietários em restituições de terras. Em 1916, com o exército villista derrotado e Zapata refugiado nas montanhas do Sul, Carranza convocou um congresso constituinte. Em 5 de fevereiro de 1917, esse congresso finalizou seus trabalhos com a assinatura e a promulgação de uma nova carta magna. Os debates e discussões mais acaloradas no congresso ocorreram em torno do artigo 3º, referido à educação obrigatória, não-religiosa e gratuita; do artigo 27, sobre a propriedade original da nação, em relação a toda terra e ao subsolo do país (com isso, o Estado passou a estabelecer distintas formas e modalidades de propriedade e a conceder o uso de terras aos particulares); e do artigo 123, referente aos direitos dos trabalhadores – duração da jornada de trabalho, salários, pagamento de férias, serviço médico, habitação, pensões e possibilidade de greves. O artigo 27 elevou a lei de 6 de janeiro de 1915, relacionada à questão agrária, à categoria constitucional.

O governo estabeleceu a Comissão Nacional Agrária (CNA) para aplicar a constituição e a lei – com diversos ajustes. Ela se manteve até janeiro de 1934, quando foi substituída pelo Departamento Agrário. Observa-se, nas diretrizes legais destinadas às comissões agrárias (criadas nos estados da República), que a CNA foi estabelecendo os requisitos referentes ao atendimento das solicitações em termos de restituição ou dotação; ao tamanho da superfície das terras, para efeito da dotação *ejidal*; e aos procedimentos técnicos e administrativos, aos quais deveriam sujeitar-se à própria Comissão Nacional, aos estados e aos comitês executivos particulares.

Convém mencionar algumas condições e considerações significativas. A primeira é que as faculdades agrárias correspondiam exclusivamente ao presidente que, mesmo com o suporte auxiliar da comissão, do secretário de Agricultura, dos governadores dos estados e de outros funcionários, sempre conservava o caráter de máxima autoridade nessa matéria. A segunda, para que a Reforma agrária fosse efetiva e eficaz, foi a negativa aos proprietários das terras expropriadas aos pedidos de recurso, aos tribunais, como restituição ou dotação, sob pretexto de excesso e erros do executivo federal. Nesse momento, essa exceção teve a maior importância estratégica, pois a origem classista, e muitas vezes familiar dos juízes, fiscais e advogados era a mesma dos proprietários afetados. A terceira é que a comissão emitiu circulares que se contradiziam, complicando, assim, a aplicação da lei.

Apesar das declarações, as proclamas e os mandatos da constituição, da lei e das circulares, o certo é que não havia clareza sobre como fazer o que deveria ser feito. Por exemplo, em dezembro de 1920, foi promulgada a Lei dos *Ejid*os, que foi derogada onze meses depois; em abril de 1922, foi expedido o Regulamento Agrário, modificado quatro vezes em apenas dois anos. Em dezembro de 1925, foi aprovada a Lei do Patrimônio Parcelario³ *Ejidal*, para dar segurança aos camponeses que cultivavam nos *ejidos* (na posse de suas parcelas individuais). Em agosto de 1927, foi aprovada a Lei do Patrimônio *Ejidal*, referente ao caráter inalienável, imprescritível e inconfiscável das terras *ejidales*, quando já se tratava de parcelas de terra de uso comum ou de prédios da zona de assentamento humano; e, em 1929, foi aprovada a Lei de Dotações e Restituições. Tal conjunto de leis e regulamentos complicou a tramitação agrária ao extremo, pondo-a, de fato, a serviço das poucas vontades de repartir a terra. Portanto, de 1917 a 1934, todos os presidentes, salvo o que nunca exerceu o real poder, provinham do norte do país, onde quase não se vivenciou os despojos dos espanhóis e dos porfiristas – exceto em algumas comunidades indígenas que ocupavam as várzeas nas margens dos rios Sinaloa e Sonora. Por isso, esses presidentes não compreendiam a urgência da repartição agrária, ao contrário, desejavam garantir o abastecimento alimentar e algumas exportações, como grão-de-bico e algodão, o que, de seus pontos de vista, só seria possível com o estímulo e apoio aos proprietários particulares. Por outro lado, o atraso na aplicação da lei não era compreendido no centro e no sul do país, onde se concentravam os Povoados e as populações indígenas.

Em resumo, pode-se afirmar que, durante o período de 1917-1934, fez-se muito pouco em relação à repartição agrária (falava-se em repartição homeopata), assim como em termos de organização dos *ejidos*, mecanização dos cultivos, crédito e irrigação nas terras *ejidales*. Foram outras as prioridades dos sucessivos governos: pacificar o país, renegociar a dívida externa, em especial com os Estados Unidos, e deste país conseguir reconhecimento diplomático, lutar contra o fanatismo religioso, unificar os revolucionários de distintas tendências e facções, superar os estragos causados pela grande depressão e assegurar o abastecimento alimentar.

Era claro o mandato constitucional para implementar a Reforma agrária, e mesmo as leis modificadas e substituídas (com muita freqüência) concorriam com a possibilidade dessa realização. Sem dúvida foi pouco o que se conseguiu. Os generais do norte, em 17 anos no poder, repartiram

3 Nota do Editor: *parcelario* referido à parcela, que significa unidade (no caso, parcela individual).

apenas 7,7 milhões de hectares, 3,5% do território nacional, para menos de 800 mil solicitantes, 20% dos camponeses sem terra em 1930. O mais grave é que ainda subsistiam tanto os latifúndios como uma enorme massa de homens e mulheres para quem a revolução não tinha feito justiça. A inadequação das leis e suas permanentes mudanças, somadas à incompatibilidade delas em relação à política, haviam conseguido um resultado decepcionante, para não dizer desmoralizador: um expressivo movimento social com centenas de milhares de mortos (em combate, à fome, enfermos); o abandono dos lugares de origem; além da expressiva emigração para os Estados Unidos.

4. A política e as leis, enfim, coincidem com as necessidades

Ao final de 1932, quando ainda faltava mais de um ano e meio para as eleições presidenciais, o país passava por um período de alta efervescência política. Os rumores e os descontentamentos se difundiam como efeito da recessão internacional, do desemprego e da falta de cumprimento das promessas da revolução. O chefe máximo, Plutarco Elías Calles, entendeu adequadamente a situação e permitiu que um grupo de notáveis elaborasse o que depois chegou a ser conhecido como o Primeiro Plano de Seis Anos do Partido Nacional Revolucionário, copiando, ingenuamente, o nome dos já famosos planos quinquenais da extinta União Soviética.

O general Lázaro Cárdenas, um dos pré-candidatos do Partido Nacional Revolucionário à Presidência da República, influenciou decisivamente no conteúdo e na orientação do Plano de Seis Anos. Logo após, este foi convertido em programa de governo, em que se assegurava ser o problema agrário o principal do país. Por isso, era fundamental destinar todos os recursos possíveis para dotar com terras as centenas de milhares de camponeses, cujas esperanças haviam sido frustradas mais de uma vez. Em concordância com esse plano, a constituição foi reformada em janeiro de 1934 (dez meses antes de Cárdenas assumir a Presidência), tendo em vista incluir os peões, como sujeitos com direito às terras das fazendas – os *acasillados* –, assim chamados porque viviam em casinhas ou barracos das próprias fazendas. Não constituíam propriamente um Povoado, na forma aqui definido. Ainda no mês de janeiro de 1934, foi promulgado o Código Agrário e foi criado o setor que substituiu a Comissão Nacional Agrária: o Departamento Agrário.

Cárdenas, desde o início de seu governo, acelerou a repartição de terras, dando atenção prioritária aos milhares de expedientes e solicitações de

dotação com tramitação inconclusa há vários anos. O novo código resultou em um instrumento eficaz e, ano após ano, avançou nas dotações *ejidales* e nas restituições de terra aos Povoados. Convém destacar que, em contraste com as repartições anteriores, houve preocupação para que as terras entregues tivessem maior proporção de irrigação. Comparando, enquanto no período de 1917-1934 foram repartidos apenas 2,3% das terras do país; essa proporção, de 1935 a 1940, superou os 5,0%. A superfície repartida chegou a 20,1 milhões de hectares realmente entregues, o que beneficiou 772 mil camponeses. Resumindo, em apenas seis anos, a quantidade de terras repartidas foi quase três vezes maior do que nos 17 anos anteriores, para um número similar de camponeses.

O presidente Cárdenas sem dúvida percebeu que a veloz repartição poderia causar sérios danos à economia e cometer injustiças com os grandes proprietários – não necessariamente latifundiários. Para evitar essas situações, foram editadas duas medidas complementares. Por um lado, foi permitido que todos os proprietários fracionassem suas terras para vender, de acordo com a Lei de Colonização de 1926, para presentear familiares e amigos próximos, ou ainda para distribuir com os peões de suas roças e fazendas. Desse modo, estima-se que, em plena campanha agrária, classificada de comunista pelos inimigos da revolução, o número de proprietários privados tenha passado de 481 mil (abrangendo 123 milhões de hectares), em 1930, para 1 milhão e 122 mil (abrangendo 100 milhões de hectares), em 1940. Observa-se assim, a diminuição do tamanho médio das propriedades resultantes dessas terras repartidas.

Começou em 1938 a entrega de “Certificados de *inafectabilidad*”⁴ pecuária” para fazendeiros com menos de 500 cabeças de gado, válidos por 30, 40 e até 50 anos. As superfícies correspondentes seriam determinadas de acordo com o número de cabeças de gado e o índice de exaustão da região. Isso implicava que as terras protegidas por certificado não podiam ser expropriadas (afetadas) com propósitos de repartição. Em anos posteriores, já em pleno período de crescimento agrícola, os certificados também foram de “*inafectabilidad* agrícola”, elemento indispensável para garantir os investimentos das empresas agropecuárias que começaram a surgir nas novas terras irrigadas, favorecendo o chamado *neolatifundismo*.

Durante esse período, foram tomadas algumas decisões importantes: a criação do Banco Nacional de Crédito *Ejidal* – instrumento financeiro do

4 Nota do Editor: *inafectabilidad* significa o impedimento de expropriar as terras com atividades produtivas: pecuária e agrícola.

governo para apoiar aos *ejidos* e *ejidatarios* –, medida que se explica porque o Banco Nacional de Crédito Agrícola, criado por Calles em 1926, só fazia empréstimos aos proprietários privados; outra medida foi a criação da empresa paraestatal “Guanos e Fertilizantes”, destinada a explorar os depósitos de guano das ilhas mexicanas e a produzir fertilizantes químicos, tendo em vista o atendimento da demanda nacional.

Outras medidas ainda tinham conexão direta com a elevação das satisfações sociais, como o aumento do número de escolas, professores e alunos rurais; as campanhas sanitárias, principalmente de vacinação contra a febre tifóide, a varíola e o tétano; e a criação de cooperativas rurais de crédito e consumo, mas, sem dúvida, o mais importante para o desenvolvimento do país foi romper com a estrutura fundiária ao mesmo tempo em que foi incrementado o número de proprietários privados e foi dada proteção aos grandes pecuaristas. O resultado dessa etapa de congruência entre as leis e a política agrária foi o início de um longo período de crescimento econômico, com elevação imediata da produção agropecuária, especialmente nos *ejidos* que, de imediato, se traduziu em uma maior demanda de bens industriais pelos *ejidatarios* e pequenos proprietários, com implicações de primeira importância tanto para a nascente indústria como para o desenvolvimento urbano nas décadas seguintes.

5. A política e as leis voltam a se divorciar

Em dezembro de 1940, quando Manuel Ávila Camacho assumiu a Presidência, a República espanhola já havia sido derrotada; a Segunda Guerra Mundial havia começado, com os nazistas dominando toda a Europa continental; e, sob os céus de Londres, desenrolava-se a “Batalha da Inglaterra”. No México, vivia-se uma espécie de ressaca agrária e social, pois o caráter e os sentimentos religiosos do novo presidente estimulavam as forças conservadoras.

Sem muitas declarações, Ávila Camacho iniciou a revisão das políticas aplicadas por seu antecessor. Com o pretexto inquestionável de construir uma frente comum contra o nazi-facismo, controlou o movimento dos trabalhadores (em especial, quanto aos direitos de greve). O artigo 3º da constituição foi reformulado para retirar o apelativo “socialista”, além de obrigar o Estado a fazer concessão da educação básica e chegar a um acordo com a hierarquia da Igreja Católica para estabelecer um *modus vivendi* aceitável. Quase uma concordata. Em matéria rural, o artigo

pretendia frear a repartição agrária e incentivar e proteger os agricultores comerciais – como meio de incrementar a produção agropecuária e satisfazer a demanda nacional de alimentos e de matérias-primas. Um aspecto de destaque foi a assinatura de um acordo migratório com os Estados Unidos, que sobreviveu com altos e baixos até os anos sessenta. Esse acordo permitia a entrada (por temporada) de milhares de trabalhadores agrícolas, conhecidos como *braceros*, para substituir a mão-de-obra estadunidense recrutada para o exército e para a marinha. Assim mesmo, foi estabelecido um convênio com a Fundação Rockefeller para iniciar a pesquisa e a produção de sementes melhoradas, em especial dos milhos híbridos, o que resultou em duplicar e até triplicar os baixíssimos rendimentos mexicanos.

Os mandatários que se seguiram continuaram com ajustes formais, com a mesma política de “unidade nacional”, isso escondia o aumento de limites impostos ao movimento operário, o favorecimento aos investidores nacionais e estrangeiros, os estímulos ao desenvolvimento urbano-industrial, a redução da repartição agrária ao mínimo possível e do apoio ao *ejidos* e aos *ejidatarios*. Alguns presidentes foram agressivos, como Miguel Alemán, que inclusive estimulou uma reforma constitucional que permitiu aos latifundiários solicitar proteção à justiça federal contra atos expropriadores do Departamento Agrário – proteções que os juízes concederam com extrema liberalidade aos seus companheiros de classe. Desde então, data a maioria do enorme número de juízes protetores da matéria agrária, sem que os esforços de todo tipo de autoridades responsáveis consigam solucionar e dar por terminado a enorme confusão jurídica, política, e social.

Há evidência de que foram conseguidos avanços espetaculares na produção, na produtividade e nos rendimentos agropecuários, entre 1941 a 1970. Durante esses 25 anos, o ritmo de crescimento da produção foi sempre superior à altíssima taxa de crescimento da população. No período de 30 anos, o setor primário cumpriu satisfatoriamente as tarefas que havia fixado: a) satisfazer a demanda interna de alimentos e matérias-primas; b) gerar um superávit comercial externo, para captar divisas e financiar a nascente e superprotegida indústria; c) manter baixos os preços internos dos alimentos, para evitar pressões inflacionárias que conduziram à elevação dos salários; e d) enviar às cidades centenas de milhares, milhões de camponeses que não tinham nem teriam terras de cultivo. Este último fato aponta para duas conseqüências imediatas: a diminuição das demandas camponesas, que exigiam recuperar o ritmo de repartição agrária da época de Cárdenas; e, como resultado de uma oferta excessiva de mão-de-obra barata nas cidades, a manutenção da repressão às exigências do movimento operário.

A ampliação da fronteira agrícola teve papel primordial no aumento do volume de produção. Tarefa para a qual contribuíram os *ejidatarios* e os pequenos proprietários que, ao cultivarem maiores superfícies, obtiveram maior renda – revertida no fortalecimento da demanda interna –; e os agricultores comerciais, em sua maioria descendentes de antigos fazendeiros e de destacados membros das cúpulas burocrática e militar. Sem dúvida, o papel mais importante correspondeu às grandes obras de irrigação, cuja construção já havia sido iniciada desde os anos trinta.

Por volta de 1930, as terras com irrigação – notadamente por intermédio de pequenos reservatórios e de pequenas represas – chegavam a uns 200 mil hectares, e nelas eram cultivados algodão e cana de açúcar, principalmente. A Comissão Nacional de Irrigação, fundada em 1926, e transformada, em 1946, na Secretaria de Recursos Hidráulicos, focalizou, desde o início da construção de grandes represas e de sistemas de irrigação, o norte e o noroeste do país – Sonora, Sinaloa, Chihuahua e Durango. Desse modo, já em 1940, a superfície irrigada chegou a 700 mil hectares e, em 1965, atingiu 2,1 milhões de hectares irrigados.

A terceira significativa razão do aumento da produção foi a adoção de meios tecnológicos. Em primeiro lugar, as sementes melhoradas, graças ao convênio com a Fundação Rockefeller, que com o passar do tempo deu origem ao Centro Internacional para o Melhoramento de Milho e Trigo – o internacionalmente famoso CIMMYT, berço da chamada “revolução verde”. Em menor grau, também influíram os fertilizantes químicos, os pesticidas e a introdução de maquinários.

Além da reforma constitucional de dezembro de 1946, para conceber o direito de proteção aos proprietários afetados com a repartição agrária, não houve modificações substantivas na legislação aplicável no âmbito rural (as reformas realizadas no Código Agrário em 1940 e 1942 não o alteraram essencialmente; só alguns pontos e temas foram definidos). Sem dúvida, a mudança na orientação da política freou os avanços no desenvolvimento rural, alcançados no período de 1935-1940. O crescimento agropecuário beneficiou prioritariamente a indústria e as demais atividades urbanas. De maneira paradoxal, junto com a produção do campo, cresceram a pobreza, a miséria e o número de camponeses sem terra. O certo é que nesses 30 anos, a repartição agrária continuou com resultados que não se tinha parâmetro: as dotações *ejidales* cresceram para 51,6 milhões de hectares, o que corresponde a mais de um quarto da superfície do país. Entretanto, dessa enorme cifra, apenas 450 milhões de hectares (0,9%) do solo distribuído tinha irrigação; 25% da superfície beneficiada com obras de irrigação financiadas totalmente com recursos fiscais; e as outras três quartas partes da

superfície beneficiada com irrigação tiveram as obras realizadas com recursos públicos, em atendimento aos agricultores comerciais, que não tiveram de pagar esse enorme subsídio oculto.

Esse período volta a ilustrar como a falta de aplicação do espírito da legislação se converte em fator que dificulta a mudança social. As leis eram praticamente as mesmas que as do período precedente, mas os rumos políticos foram outros. O resultado final foi a crise da produção agropecuária e das relações sociais no campo. Crise que teve início de maneira silenciosa em meio dos anos 70 e que, por não ter sido bem diagnosticada, nem atendida, segue presente 35 anos depois, neste início do século XXI.

6. O período dos paus de cego

Se a partir de 1941 foi iniciada uma nova etapa de separação entre as políticas agrária e agropecuária, pode-se afirmar que de 1971 em diante o setor rural mexicano tem vivido um longo período dos paus de cego, uma permanente contradição. Até a revolução iniciada no México, em 1910, carecia de uma política agropecuária de tipo positivo, que contasse com instrumentos específicos de apoio aos proprietários de terras – seja quem fossem – para produzir mais, com menores custos, em um círculo virtuoso de mais produção, mais demanda, mais consumo e, de novo, mais produção. Tanto os grandes proprietários como os sucessivos governos coloniais e republicanos pensavam que era necessário apenas garantir a posse das terras e a obediência dos peões, enquanto os fazendeiros se encarregariam de produzir o quanto fosse necessário.

Povoados e os estudiosos opunham-se à superconcentração da terra em enormes latifúndios. Acreditavam que, com a devolução das terras usurpadas e sua distribuição entre os peões dos latifúndios, chegar-se-ia ao bem-estar e à redenção dos índios e camponeses; assim como a produção aumentaria automaticamente, conforme ocorreu durante a repartição de terras, no período 1935-1940. Entretanto, desde meados dos anos vinte, vinha se configurando o que depois passou a ser a política agropecuária, com a criação da Comissão Nacional de Irrigação e o Banco Nacional de Crédito Agrícola, ambos a serviço preferencial dos agricultores comerciais. A partir de 1941, essa política foi aperfeiçoada com o abuso da expedição dos certificados que proibiam a expropriação das terras agrícolas e de pecuária. Foram criados colônias e distritos de colonização agrícolas e pecuários que fixavam preços de garantia e beneficiavam somente

agricultores comerciais, concedendo-lhes subsídios e isenções fiscais para maquinários e insumos para a produção agropecuária.

Dessa maneira, pode-se afirmar que, desde 1941, têm existido duas formas diferenciadas de atender o campo. Restrita à repartição da terra e ao controle dos grupos demandantes, além dos *ejidos* constituídos e seus integrantes, a política agrária sempre foi o patinho feio, com menor nível administrativo (Departamento Agrário vs. Secretaria de Agricultura), menores pressupostos de operação, inversão, transferências e subsídios, e maiores confusões burocráticas e de atraso em atender e solucionar os assuntos em relação a camponeses pobres. Por outro lado, a política agropecuária atendia a temas como crédito, irrigação, subsídios, cota de importações e exportações, pesquisa e extensão agrícola, pecuária e florestal; sanidade vegetal e animal, etc., de preferência para empresários, banqueiros, industriais e grandes agricultores comerciais.

A diferença entre as políticas agrária e agropecuária tornou-se exacerbada a partir de 1971. A crise do setor agropecuário, iniciada em silêncio e titubeante, na metade dos anos sessenta, no início do sexênio de Luís Echeverría, já era uma realidade plena. O governo, como parece ser normal nesses casos – inclusive em escala internacional –, não contava com um diagnóstico preciso, nem sequer aproximado. Funcionários, acadêmicos, líderes políticos, dirigentes de organizações camponesas, empresários, cada indivíduo e grupo opinavam sobre o que consideravam estar mal e “decretavam” as formas de correção.

O novo regime apostou tudo. Por um lado, promulgou uma nova lei agrária – a Lei Federal de Reforma Agrária –; por outro, foram desenhados e implementados novos elementos para estimular a produção agropecuária comercial em forma de subsídios, créditos preferenciais, elevação dos preços de garantia, proteção contra a competição externa. A produção cresceu, mas a pressão camponesa para reativação da repartição de terra também aumentou – o que não podia ser atendido. Além disso, a nova Lei de Reforma Agrária aprofundou os efeitos negativos da intervenção do Estado nos assuntos internos dos *ejidos*, que vinha sendo exercido desde a Lei dos *Ejidos*, em 1920. Esse e os subseqüentes ordenamentos (Regulamento Agrário, 1922; Lei do Patrimônio Parcelario *Ejidal*, 1927; Código Agrário, 1934, e suas reformas, 1940 e 1942), estabeleciam a supervisão do governo federal em termos de manejo e operação dos *ejidos*, tendo em vista protegê-los, assim como aos *ejidatarios* e suas famílias.

Com a Lei Federal de Reforma agrária e a posterior Lei de Crédito Rural, a intromissão governamental atingiu níveis inconcebíveis. Tudo o que se quisesse fazer em um *ejido* deveria ter aprovação dos funcionários do Departamento Agrário, da Secretaria de Agricultura, da Secretaria de

Recursos Hidráulicos (quando se tratava de terras de irrigação ou com possibilidade de tê-la); do Banco Nacional de Crédito *Ejidal* (após, Banco Nacional de Crédito Rural) e de outras instituições. Desse modo, as barreiras que os *ejidatarios* deveriam superar eram muito superiores aos benefícios do insuficiente crédito e da limitada irrigação, decorrentes da suposta proteção do governo ao patrimônio *ejidal*. A iniciativa dos *ejidatarios* foi freada e desestimulada pelos técnicos da burocracia estatal. Por outro lado, os agricultores comerciais contavam com a atenção preferencial dos bancos, os instrumentos de fomento, os sistemas de abastecimento e comercialização e a força pública para desestimular a invasão de prédios pelos camponeses sem terras.

Nos dois seguintes sexênios, em meio a recorrente crise financeira e da suposta abundância de divisas (resultante das exportações de petróleo), as políticas equivocadas tiveram continuidade. Por um lado, falando de “desenvolvimento rural” alcançado e a ser alcançado; e, por outro, aplicando medidas que elevavam a marginalidade e a pobreza rurais. É assim que o Sistema Alimentar Mexicano foi criado e, logo a seguir, fechado. As leis de Sociedades de Solidariedade Social (1976) e de Fomento Agropecuário (1980) foram promulgadas, mas nunca aplicadas; os Programas de Investimento para o Desenvolvimento Rural (1973) e de Desenvolvimento Rural Integrado (1983) foram aprovados, publicados e convertidos, quase de imediato, em letras mortas.

Os paus de cego foram constantes e sistemáticos. Planos, programas e projetos nasceram e desapareceram sem que ninguém soubesse o porquê, sem prestação de contas ou explicações. No campo, os *ejidatarios* e entre os minifundiários privados foram os que se ressentiram da falta de congruência entre políticas e leis. As principais conseqüências foram o aprofundamento da crise e o crescimento da pobreza e da marginalização entre os *ejidatarios* e entre os minifundiários e os assalariados sem terra (ou com muito pouca, face às suas necessidades), que passam a se transferir, ao longo do ano, de uma exploração agrícola comercial a outra, com salários de miséria, sem ajuda e sob proibição legal de formar sindicatos que os protejam em seus direitos básicos.

7. A chamada mudança estrutural

Durante a “década perdida” – os anos oitenta do século XX –, aumentou a insatisfação social e política de tal forma que as eleições de 1988 resultaram em forte descalabro para o sempre invencível Partido Revolucionário

Institucional (PRI). As acusações de fraude nunca puderam ser satisfatoriamente esclarecidas ou desmentidas. Não puderam, nem jamais poderiam ser comprovadas, porque toda documentação original foi incinerada.

Assim, o presidente Salinas de Gortari assumiu o poder com grandes e graves questionamentos, até porque, entre outras coisas, ele tinha sido o artífice da catastrófica política econômica de seu antecessor. Sem dúvida, de imediato, enfrentou diversas tarefas, tendo em vista sua legitimação no poder, a diminuição da pressão política e social e a reorientação da marcha da economia. Em termos políticos, pela primeira vez foi reconhecido o triunfo de um candidato de oposição nas eleições para governador (Estado da Baixa Califórnia). Em matéria social, foi criado o Programa Nacional de Solidariedade, concentrando os recursos orçamentários que antes eram executados por diversas secretarias do Estado em entidades descentralizadas e empresas paraestatais. Em termos econômicos, os bancos nacionais voltaram às mãos privadas (foram feitas reprivatizações em 1982) e de algumas das grandes empresas estatais, como a Companhia Telefônica do México, Fertilizantes Mexicanos e a Seguradora Mexicana.

No meio rural, outra vez a gestão foi contraditória. Com o propósito de combater a corrupção e a “cultura” de não-pagamento dos créditos, o Banco Nacional de Crédito Rural restringiu as operações em menos de 20% do volume financeiro anterior. Da mesma forma, foi liquidada a Seguradora Nacional Agrícola e Pecuária. Os preços de garantia foram elevados, sobretudo para o milho, a um nível tal, que os grandes agricultores comerciais de Sonora e Sinaloa receberam, no quadriênio 1990-1993, com esse aumento, mais de 25 mil milhões de pesos – quantidade superior, em termos nominais, aos valores aplicados, entre 1994 e 1997 (igual período de tempo), pelo Programa de Apoio Direto ao Campo (Procampo), em todo o país.

Em paralelo – com base em um cuidadoso diagnóstico – concluiu-se que era necessário reformar o artigo 27 da constituição e promulgar uma nova lei para regulamentar as questões agrárias. A partir do momento em que esse propósito foi anunciado, desencadearam-se as opiniões a favor e contra. Assim foi proposto no novo ordenamento:

- a. declarar o fim da repartição agrária por falta de terras propensas a esse fim, a menos que fossem reduzidos drasticamente os limites da pequena propriedade, gerando ainda mais minifúndios;
- b. proibir os latifúndios superiores ao estabelecido em lei – em superfícies privadas pertencentes, na realidade, a uma só pessoa –, quando formalmente pertenciam a várias pessoas;

- c. não autorizar a intervenção do Estado nos assuntos internos dos *ejidos* que foram reconhecidos formalmente como personalidade jurídica;
- d. eliminar o caráter de “autoridade agrária” das delegações comunitárias *ejidales*, que passariam a ser órgãos de representação;
- e. permitir a livre associação dos *ejidos* e *ejidatarios* com empresários privados;
- f. autorizar o arrendamento das parcelas *ejidales* e das terras de uso comum no interior dos *ejidos*;
- g. permitir, sob restritos requisitos, que os comunitários *ejidatarios* pudessem assumir o domínio pleno de suas parcelas, passando do regime jurídico de direito comum para o regime privado, regime este ordenado pelo código civil correspondente à respectiva entidade federativa;
- h. permitir que as sociedades por ações, exceto os bancos e as instituições financeiras, pudessem ser proprietárias de terras de superfície igual a 25 vezes o tamanho da pequena propriedade, o que corresponde a um máximo de 2.500 hectares de terras de irrigação ou equivalente em outros tipos de terras.

Sem dúvida, a proposta continha elementos solicitados há muito tempo por diversos grupos sociais em áreas de proteção e de estímulo aos seus interesses. O conjunto do setor empresarial e dos grupos e associações políticas e de profissionais identificados com a corrente “neoliberal” aplaudiram a iniciativa de Salinas. Manifestaram alegria por finalmente terem seus direitos de investir no campo reconhecidos – assim como investiam nas demais atividades produtivas e de serviços, com exceção dos setores de petróleo e de eletricidade. Terminava a nefasta repartição agrária. O melhor para eles era a conciliação de classes e de interesses. Somente dessa maneira, o campo deixaria de ser fardo para o resto do país.

Por outro lado, as organizações agrárias e de camponeses, junto com grupos sociais, associações acadêmicas e partidos políticos de “esquerda”, protestaram energicamente, afirmando que a iniciativa de reforma era um regresso ao velho regime de Porfírio Diaz (o porfiriato), a porta de retorno ao latifúndio e a resposta política definitiva para mais de três milhões de trabalhadores e camponeses sem terra. Disseram que perderiam suas esperanças, pois nunca tinham obtido a terra, mesmo considerando que “nos combates da Revolução Mexicana tenha havido mais de um milhão de mortos”.

Apesar das argumentações e promessas dos principais funcionários do governo, os dois lados reagiam segundo seus interesses e ideologias. Os três conjuntos de participantes (governo, empresários e organizações camponesas) mantinham uma estrondosa conversação de surdos, digna da mais hilariante das farsas de Ionesco⁵. Por fim, no processo de negociação, a sensatez foi alcançada e o projeto de reforma ganhou matizes e precisões, de forma que o Congresso da União aprovou por ampla maioria a reforma do artigo 27 da constituição e a Lei Agrária. É certo que para conseguir esse resultado o presidente utilizou, de maneira excessiva, amplos poderes *metaconstitucionais*, cooptando muitos políticos e líderes camponeses, e fez lobby sem restrições a deputados e senadores.

É possível afirmar, mais de uma década após esses debates, que foi feito mais barulho do que as pedras, e que nenhum dos três grupos tinha razão. Em primeiro lugar, o governo não pôde, nem quis, ou soube dar os passos necessários para dinamizar o desenvolvimento do campo e da sociedade rural para superar a crise iniciada nos anos sessenta, agora convertidas em uma enfermidade crônica que imobiliza quase 40% da população mexicana. De fato, foi incapaz de gerar instrumentos e de aplicá-los, de forma congruente, às indispensáveis medidas relatadas a seguir: elaborar, propor e pôr em marcha uma verdadeira política de Estado para o desenvolvimento do campo e da sociedade rural e, como parte desta, conceder subsídios reais e permanentes aos produtores, em especial aos minifundiários com terras temporárias, para cultura de curto ciclo; estimular a pesquisa para elevar os rendimentos nas terras temporárias (que representam mais de 70% da superfície de cultivo); propor e apoiar programas produtivos na agropecuária, no meio rural (microempresas industriais e de serviços), para dar emprego e gerar rendas para mão-de-obra desocupada e subocupada, além disso, frear a migração para as cidades; recuperar e elevar os níveis de crédito e de tecnicidade da produção agropecuária; reiniciar a construção de obras de irrigação e reabilitar as barragens e os sistemas já existentes, entre outras.

Os empresários, como era plenamente sabido e silenciado, somente tinham manifestado interesse em investir nas regiões e cultivos de alto rendimento e em extensões não muito grandes – visando aproveitar as economias de escala –, em prédios privados ou *ejidales* arrendados, ou com o ocultamento do nome de seu real proprietário. Não manifestaram

5 Nota do Editor: figura misteriosa da mitologia grega.

desejos de se associar aos *ejidatarios*, de quem sempre desconfiaram, nem de fazer contratos de arrendamento de longo prazo – a lei permite 30 anos, renováveis. Em resumo, salvo raras exceções, o setor empresarial segue ausente do setor agropecuário e participa somente nas atividades que estão presentes desde os anos quarenta. Os bancos, por outro lado, da mesma forma que nas décadas anteriores, se abstiveram, e ainda se absterem, de abrir o crédito. Amparam-se no fato de que as terras *ejidales* continuam sendo não-confiscáveis, inalienáveis e com direitos imprescritíveis, portanto, não podem servir como garantia. Também não são feitos empréstimos aos pequenos produtores, porque se os bancos não podem ser proprietários de terras, não as aceitam como garantia.

Por último, as organizações camponesas e os grupos políticos de “esquerda” observam que suas profecias de retorno ao latifúndio resultaram falsas e sem fundamento. Aparentemente, já estão convencidos de que, salvo casos isolados, é impossível continuar com a repartição de terras. Ao raciocinar contra a reforma, esqueceram que o capitalismo global de fins do século XX e princípios do novo milênio é muito diferente do capitalismo “feudal” mexicano de 100 anos atrás. Agora, já não constitui prestígio ser proprietário de enormes fazendas, por ser antieconômico e constituir grande quantidade de recursos imobilizados. Prestígio é ter cotas na bolsa, mesmo que seja na raquítica bolsa do México. Além disso, nenhuma sociedade por ações que se respeite investe em áreas de grandes riscos sociais, de clima e de regime de chuvas, como ocorre no campo mexicano. É sempre proveitoso ir de férias para uma propriedade de 500 hectares; vangloriar-se aos parentes, sócios e amigos e mostrar a beleza de seus cavalos, vacas, ovelhas e bosques. Mas não passa daí. Ninguém tem interesse em reconstruir o latifúndio, embora muitos desejem adquirir as terras *ejidales* ao redor das cidades e dos pólos turísticos, como estratégia de especulação imobiliária.

Enfim, mudança estrutural, iniciada com Salinas e continuada por Zedillo, agora, mantida por Fox, não tem conseguido mudar nada, novamente devido à incompatibilidade entre os ordenamentos legais e a orientação política. Depois de 1992, o governo e as forças políticas levaram um susto com o que haviam aprovado e, mesmo que não possam dar pleno retrocesso, frearam todas as propostas de avanço. O Procampo foi reduzido com o pretexto da crise financeira de 1995. Agora representa um subsídio equivalente a apenas 70% do concedido em 1994. O Programa de Certificação de Direitos *Ejidales* (Procede) também sofreu restrições nos recursos indispensáveis para avançar na delimitação definitiva dos *ejidos* e das parcelas dos *ejidatarios*, de forma sistemática e sustentável.

Também não há interesse em revisar a Lei Agrária para corrigir muitos pontos obscuros e incongruentes e para eliminar, ou ao menos esclarecer, as restrições desnecessárias. Como o presidente já não é todo-poderoso, nem dispõe das faculdades metaconstitucionais anteriores, seu partido não tem maioria no congresso e carece de recursos para cooptar líderes e fazer lobby com legisladores – não tem possibilidade alguma de que as reformas legislativas de significação que venha a propor sejam aprovadas. Outra vez se repete a situação de falta de correspondência entre a lei e a realidade política vigente. A ausência de vontade para realizar modificações que atendam ao campo, assim como uma visão estreita que não corresponde às necessidades do país, faz com que a Lei Agrária perfeccionista, mas benéfica em termos gerais, não se traduza em melhoramento das condições e da qualidade de vida da população do campo.

O mais recente fracasso é o da Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável. Mesmo existindo a norma XX do artigo 27 da constituição – introduzida pela reforma constitucional aprovada em fevereiro de 1983 –, estabelecendo que o Estado promovera o desenvolvimento rural integrado, nunca foi regulamentado por ser um ponto menos que letra morta. Desde 1995, as organizações agrárias e de camponeses insistem na necessidade de fazer uma lei regulamentar. Em fins do sexto ano de governo de Zedillo, conseguiu-se que o Congresso da União aprovasse o projeto acordado entre organizações e a Secretaria de Agricultura. Sem dúvida, era uma lei muito imperfeita, emaranhada e que somente levava à contratação de dezenas de milhares de novos funcionários. Zedillo não a assinou, deixando a tarefa para seu sucessor, que a enviou ao Congresso – uma espécie de veto presidencial – com muitas observações de fundo e de forma. O trabalho legislativo foi reiniciado e uma nova lei foi redigida. Em dezembro de 2001, ela recebeu o beneplácito presidencial e foi promulgada. Todo mundo ficou contente, houve cumprimentos, mas ninguém fez nada para cumprir o que a lei mandava. Após dez meses, milhares de camponeses fizeram manifestações em todo país protestando pelos supostos danos que a segunda abertura de fronteiras aos produtos agropecuários poderia lhes causar, no marco do Tratado de Livre Comércio da América do Norte, e exigiram, de imediato, que fossem iniciadas novas negociações com o Canadá e com os Estados Unidos.

Independente dos possíveis danos causados aos produtores, é inconcebível que em mais de dois anos de discussões sobre a Lei de Desenvolvimento Rural, nem os funcionários da Secretaria de Agricultura, nem os líderes das organizações camponesas, nem os legisladores tenham levado em conta esse elemento desestabilizador, ou pensado no impacto

que a abertura de fronteiras pode ter sobre as rendas da população rural. Em fevereiro de 2003, foram iniciadas conversações entre o governo e as organizações camponesas para buscar uma solução para esse conflito. No final de abril, foi anunciado o famoso “Acordo para o Campo”, quando foram destinados recursos de 2,8 milhões de pesos – o então equivalente a pouco menos que 280 milhões de dólares – com a afirmação de que se tratava de um esforço orçamental enorme e sem precedentes. Em meados de maio, o Poder Executivo apresentou à Suprema Corte de Justiça uma controvérsia constitucional para não cumprir com um mandato da Auditoria Superior do Congresso da União, que exigia de um banco o pagamento de mais de cinco bilhões de pesos, quantia referente a operações fraudulentas. Mas, nesse caso, não se trata de nenhum sacrifício fiscal, nem de nenhuma outra natureza.

8. Como conclusão

Não se pode negar que a atual situação rural mexicana é muito diferente da situação de 100 anos atrás. Cresceu a esperança de vida, antes de 35 anos, para os atuais 74 anos; cinco milhões de mexicanos – *ejidatarios*, comunitários e pequenos proprietários minifundiários – têm posse legal ou propriedade de mais de 130 milhões de hectares; a escolaridade passou do analfabetismo quase total para 3,2 anos de escolaridade (as novas gerações com 7,2 anos de escolaridade) e já não existe a dominação feudal ou a exploração extrema dos peões das fazendas. Mas existem uns três milhões de trabalhadores – quase metade *ejidatarios* e minifundiários – com parcelas muito pequenas e com terras de baixa qualidade – em situação que os obrigam a migrar, ao longo do ano, de um a outro acampamento, com salários que quase nunca correspondem ao nível legal, sem ajuda, assistência médica ou escolas para seus filhos.

A grande válvula de escape da população rural – e também do país – tem sido a emigração para os Estados Unidos, onde, nos últimos vinte anos, cerca de dez milhões de mexicanos – a maioria proveniente do campo, ainda que menos de 20% dos emigrantes vão trabalhar no setor agrícola americano – têm fixado residência.

No Primeiro Plano Sexenal (1934), foi afirmado que a questão agrária é o principal problema do país. Após setenta anos, pode-se afirmar que a repartição agrária foi cumprida, mas os homens e mulheres do campo, a sociedade rural – que corresponde a 40% da população mexicana – constitui o maior desafio a ser vencido. O problema é que agora não há

paradigmas, consenso sobre o que deve ser feito, ou vontade e interesse por parte dos diversos atores – governo, empresários, organizações sociais e camponesas, partidos políticos, associações de profissionais e acadêmicos – para mudar o enfoque e o discurso; e analisar a real situação do campo, seus principais recursos (a terra e a água) e quanto à população rural e à força de trabalho. Esse desinteresse e falta de acordo podem levar a uma explosão social de magnitudes e conseqüências inimagináveis.

9. Nota bibliográfica

Este texto não contém os chamados pés de página e as notas bibliográficas, próprios de qualquer escrito deste tipo, por ter sido produzido com o propósito específico de ser apresentado como uma palestra lida no “Seminário Justiça Agrária e Cidadania”, coordenado pelo IICA. Os leitores interessados em se aprofundar nessa temática encontrarão a seguir uma lista de obras selecionadas, dentre milhares, que têm sido escritas e publicadas apenas no México.

BONFIL, Ramón G. *La revolución agraria y la educación en México*. Instituto Nacional Indigenista, colección Presencias, México, 1992.

CAMPOS, Julieta. *¿Qué hacemos con los pobres?* Aguilar, México, 1995.

CARABIAS, Julia y Teresa Valverde. *Ambiente y deterioro en la historia de México*. En México a fines de siglo, tomo 1. Fondo de Cultura Económica (FCE), México, 1993.

CEBREROS, Alfonso. *La reorganización productiva del campo mexicano: el caso del minifundio*. En Comercio Exterior, vol. 40, núm. 9, México, septiembre de 1990.

DE LA MORA, Jaime. *La banca de desarrollo en la modernización del campo*. En Comercio Exterior, vol. 40, núm. 10, México, octubre de 1990.

DÍAZ SOTO Y GAMA, Antonio. *Historia del agrarismo en México*. México, Ediciones Era, 1992.

ESTEVA, Gustavo. *El desastre agrícola: adiós al México imaginario*. En Comercio Exterior, vol. 38, núm. 8, México, agosto de 1988.

FABILA, Manuel. *Cinco siglos de legislación agraria, 1493-1940*. Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, México, 1982.

GORDILLO, Gustavo. *La problemática del campo en la modernización*. En FCE, op. cit.

———. *Estado, mercados y movimiento campesino*. Plaza y Valdés, México, 1988.

HUMBOLDT, Alexander Von. *Ensayo político sobre el reino de la Nueva España*, Porrúa, México, 1966.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFIA E INFORMÁTICA. *Estatísticas históricas*, México, 1994.

MIER Y TERÁN, Carlos y Jaime de la Mora. *La infraestructura para el desarrollo*. En México, 75 años de revolución. Desarrollo económico. FCE, México, 1988.

MOLINA ENRÍQUEZ, Andrés. *La revolución agraria en México*. Comisión Federal de Electricidad, México, 1985.

——— *Los grandes problemas nacionales*. Comisión Federal de Electricidad, México, 1979.

MONTAÑEZ VILLAFANA, Carlos. *Las condiciones de la política agropecuaria*. En Comercio Exterior, vol. 38, núm. 8, México, agosto de 1988.

REYES OSORIO, Sergio, et al. *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México*. FCE, México, 1974.

——— y María de los Ángeles Moreno. *El desarrollo rural integral*. En México, 75 años de revolución. Desarrollo económico. FCE, México, 1988.

SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA. *La transformación agraria: origen, evolución, retos, testimonios*. 2ª. ed., México, 1999.

SILVA HERZOG, Jesús. *El agrarismo mexicano y la reforma agraria*. FCE, México, 1970.

WARMAN, Arturo. *Hacia el futuro de la reforma agraria mexicana*. En México, 75 años de revolución. Desarrollo social. FCE, México, 1988.

——— *El neolatifundio mexicano: expansión y crisis de una forma de dominio*. En Comercio Exterior, vol. 25, núm. 12, México, diciembre de 1975.

——— *El campo mexicano en el siglo XX*. FCE, México, 2001.

ZORRILLA ORNELAS, Leopoldo. *El sector rural mexicano a fines del siglo XX*. En Comercio Exterior, vol. 53, núm. 1, México, enero de 2003.

——— *Las políticas mexicanas de desarrollo rural*. En Comercio Exterior, vol. 53, núm. 2, México, febrero de 2003.

JUSTIÇA AGRÁRIA, CIDADANIA E INCLUSÃO SOCIAL

Benedito Ferreira Marques

Doutor em Direito
Diretor da Faculdade de Direito da UFG

1. Introdução

“Não é possível imaginar que num país deste tamanho, com a quantidade de terra que tem, precise ter ocupação com violência contra quem quer que seja. Nós precisamos fazer uma reforma agrária tranqüila e pacífica”¹.

Sem dúvida, é difícil encontrar um cidadão brasileiro – mesmo aquele latifundiário que faz da terra um instrumento de especulação e que transforma o título de propriedade em mais um título de troca – que não seja a favor da reforma agrária em nosso país. Contudo, não são uniformes os modelos ensaiados. Há os que defendem a priorização de uma política agrícola para os que já têm terra para, somente depois, implantar políticas de reforma. Há até os que sustentam a pertinência do simples confisco da propriedade, ao argumento de que, não cumprindo esta a sua função social, não se explica a proteção do Estado, na melhor exegese do art. 184 da *carta magna* vigente, com o qual se harmoniza o art. 2º do Estatuto da Terra. Daí, não é fácil definir qual o formato da almejada modificação da estrutura fundiária.

É também consensual o entendimento de que a reforma agrária em nosso país depende, fundamentalmente, da vontade política dos governantes que se dispõem a empregar os instrumentos legais editados. É esse aparato legislativo que autoriza o presidente da República a sustentar a possibilidade de uma reforma agrária sem violência, tranqüila e pacífica.

A imprensa nacional deu ênfase na divulgação de um *Atlas de exclusão social*, elaborado por uma equipe de pesquisadores da Universidade de São Paulo, da Unicamp e da PUC-SP, sob a coordenação do Secretário do

1 Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, Balsas-Maranhão, 21 de maio de 2003.

Trabalho de São Paulo, *Márcio Pochmann*, cuja conclusão coloca o Estado do Maranhão no primeiro lugar da lista. O estudo concluiu também que, no ano 2000, o índice de exclusão social no Brasil chegou a 47,3%, numa população estimada em 170 milhões de habitantes. A média nacional, segundo os estudos, foi de 0,527%, figurando o Maranhão com 0,197%. Entre outras causas, os pesquisadores justificaram o fato “responsabilizando” o desemprego e a violência, ao que chamaram de “situações novas”, fatores que tornam o país mais desigual.

Se a notícia não é alvissareira para a gente maranhense que, com a reconhecida hospitalidade, recebe os participantes do XI Seminário Nacional de Direito Agrário, é alentador saber que a declaração presidencial feita na cidade de Balsas, em 21 de maio de 2003, tem o sabor de uma tomada de consciência que já se reclamava, há tempos, de quem proclamou a vitória da esperança sobre o medo. Foi a manifestação de um nordestino que, galgando o mais elevado posto do poder, graças ao discurso da fome, compreendeu que temos instrumentos legais suficientes para promover as transformações almejadas pelos nossos camponeses. É pena que tenha faltado ao presidente o reconhecimento explícito de que a arrancada de um arrojado e ambicioso projeto reformista reclama decisão política urgente.

Justiça Agrária, Cidadania e Inclusão Social é mais do que um tema, em torno do qual serão abordados outros. É o encontro das idéias com a realidade palpável, visível, incontestável, de que as desigualdades sociais têm origem na má distribuição de renda e que passa pela má distribuição das terras em nosso país, desde os tempos da colonização portuguesa. O Maranhão pode ser considerado um formidável laboratório para os pesquisadores de todas as áreas de conhecimento. Para os *jus-agraristas*, os problemas do lavrador sem-terra se confundem com os dos quilombolas e com a questão indígena. Há todo um complexo de problemas de ordem jurídica que desafia a criatividade dos *jus-agraristas* na busca de soluções pragmáticas. O sonho da instituição de varas agrárias no judiciário maranhense é apenas um dos instrumentos que se colocam na linha de alternativas.

A concentração de extensas áreas de terras cultiváveis nas mãos de poucos, e a luta persistente e aguerrida de milhares de famílias por um pedaço de chão, não é privilégio do Pontal de Paranapanema, em São Paulo, ou dos estados do Paraná, de Mato Grosso, de Goiás, de Tocantins ou do Pará. O Maranhão também vivencia essa problemática.

Não é sem razão que em todos os encontros nacionais dos agraristas o eixo em torno do qual se inspiram as pautas das discussões reside justamente na evidência do contraste entre a concentração e a demanda. Ao redor dessa realidade, colocam-se as demais questões diretamente ligadas ao homem do campo, sempre ansioso por soluções prometidas.

Infelizmente, o clamor dos trabalhadores rurais sem-terra, capitaneados pelo destemido MST, ainda não encontrou o eco desejado, ao menos na intensidade esperada, porque são tímidas as ações governamentais nessa direção, mesmo após o restabelecimento da normalidade democrática em nosso país, a partir dos anos 80.

A imprensa² divulgou que o índice de concentração de terras foi substancialmente reduzido no governo passado, graças à política de assentamento empreendida por Fernando Henrique Cardoso. Segundo a notícia, as pequenas propriedades que, em 1995, somavam 37% da área utilizada em atividades agropecuárias subiram para 42% em 2000, conforme estudos do economista *José Eli Veiga*, apresentados em Roma, no seminário do Comitê de Segurança Alimentar da FAO, agência da ONU para agricultura e alimentação. Tais estudos – supostamente elaborados à luz dos cadastros existentes no Incra –, também revelam que a área ocupada por propriedades familiares passou de 130 milhões de hectares para 150 milhões, um incremento, portanto, de 20 milhões de hectares. Em sentido inverso, as propriedades do porte empresarial, que ocupavam 224 milhões de hectares, recuaram, no ano 2000, para 210 milhões. Ainda é muito!

A mesma reportagem traz a opinião de *Bernardo Mançano*, da Universidade Estadual Paulista (Unesp), para quem esses números não representam uma inversão de tendência, porquanto não se estancou o êxodo rural que somente seria possível se assentassem 150 mil famílias anualmente, o que não ocorreu.

Nos encontros *jus-agraristas* é sempre posto no centro das discussões a preocupação com a redução gradual do nível de concentração de terras. Contudo, nos esquecemos de que, na outra ponta, está o rurícola faminto, sem terra e sem teto, clamando por justiça social. Lastimavelmente, quase não se vê na mídia o argumento de que a demanda social por terras para quem nelas quer trabalhar é uma questão de cidadania e de inclusão social. O que se realça nas notícias de ocupações de propriedades rurais, encetadas pelos movimentos sociais, é o suposto

2 Folha de S. Paulo, edição de 19.5.2003, caderno A7.

caráter criminoso da ação, tipificada como “invasão”, como configuração de esbulho possessório, o que legitima a imediata desocupação forçada, sempre marcada pelo confronto e pelos riscos de chacinas.

Na verdade, o que anima as discussões é a constatação de que continua prevalecendo o *direito patrimonial* sobre os *direitos humanos fundamentais*, com a abstração da lógica de que a satisfação destes se insere na plenitude da cidadania.

O exercício pleno da cidadania reclama, também, justiça no campo, e essa passa, necessariamente, pela correção das distorções que ainda perduram na estrutura fundiária brasileira. São exatamente essas distorções que motivam os conflitos, que geram as chacinas, que ceifam vidas, que envergonham a nação, quedando-se, o Estado, na impotência operacional para a busca de soluções definitivas ou ao menos duradouras.

A justiça agrária que se advoga não é nem pode ser apenas mais uma jurisdição especializada, mas também um instrumento que se pretende eficaz na solução imediata e irreversível dos conflitos que persistem teimosamente. Não se deseja, porém, uma justiça agrária que não tenha à frente juízes especializados e com a visão social que os princípios do Direito Agrário propiciam. Vale aqui – e agora – a corajosa manifestação de um magistrado maranhense – Dr. Fernando Mendonça – em artigo publicado na imprensa local e de Goiás, cujo desassombro tem lugar merecido na parte introdutória desta fala, *verbis*:

“O juiz não é, e nem pode ser, um aplicador cego de uma disposição legal estanque, compartimental. O juiz é antes de tudo, exegeta. Não do sentido literal de um dispositivo de uma lei, ou do seu contexto, mas o intérprete do que quer significar um dispositivo legal, diante de todo o ordenamento jurídico em vigor, num dado momento e numa dada situação conjuntural e estrutural de um país, em face da evolução dinâmica das relações culturais sócio-econômicas e políticas”.

É nessa direção que o presente trabalho pretende caminhar. Realçar a justiça agrária como instrumento de correção das distorções do sistema fundiário brasileiro, buscando a inserção do homem do campo no contexto social e econômico deste país-continente, propiciando-lhe o exercício pleno da cidadania.

2. Da cidadania

Numa percuciente pesquisa empreendida com o fito de se transformar em dissertação de mestrado, Vera Regina Pereira de Andrade³ informa que a cidadania – como direito fundamental do homem nas sociedades democráticas – não tem tido uma trajetória gloriosa no Brasil, mesmo na era contemporânea, não obstante a luta por sua conquista e a ampliação em momentos decisivos da história pátria no período republicano.

Alguns atribuem tal despreço ao fato de que os direitos são reconhecidos pela ordem jurídica constituída e que, a despeito disso, nem sempre se assegura a sua efetividade, em decorrência de elementos que compõem a estrutura política e social. Outros atribuem à vulnerabilidade do instituto ao surgimento de novas formas de lutas e de reivindicações por outros direitos, a partir dos conflitos que se sucedem em decorrência da desigualdade econômica gerada pelo regime capitalista⁴.

Ao dizer que temos uma “cidadania regulada”⁵, a pesquisadora explica que a cidadania está colocada numa ordem jurídica constituída. Quando a carta magna determina que “todos são iguais perante a lei”, está dizendo que a igualdade dos cidadãos brasileiros decorre do mandamento legal, e não propriamente de um código de valores políticos.

De fato, se fizermos um recorte na história brasileira, a partir da década de 30, veremos que a cidadania foi colocada em função da regulamentação das profissões emergentes, abstraindo-se a participação dos segmentos sociais, cujas ocupações não haviam merecido a regulação normativa. Tal situação, evidentemente, afastava a concepção de que o cidadão era o membro de uma comunidade política.

Wanderley Guilherme dos Santos, de uma feita, afirmou:

“A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece⁶”.

3 ANDRADE, Vera Regina Pereira de. *Cidadania: do direito aos direitos humanos*. São Paulo: Editora Acadêmica, 1993, p. 122.

4 Op. cit., p. 122.

5 Idem, *ibidem*, p. 122.

6 SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. p. 75.

Destarte, a cidadania – apelidada de “cidadania regulada” – propiciava o distanciamento das categorias de trabalhadores que se dedicavam ao trabalho informal; aí incluídos os desempregados, subempregados, empregados instáveis e até mesmo aqueles que, sendo empregados estáveis, não tinham a profissão regulamentada.

Nessa linha de raciocínio, poder-se-ia dizer que, sendo a cidadania dos anos 30 dimensionada em função da regulamentação das profissões, a carteira profissional era colocada como comprovante fundamental do contrato entre o Estado e a cidadania. Posta, assim, a noção de cidadania, era um mero documento em que se assentava a profissão exercida ou em que se constituía a certidão de nascimento cívico do cidadão.

De outro ângulo, via-se que a cidadania, assim estabelecida, distanciava a noção de igualdade já então preconizada no texto constitucional, na medida em que os benefícios previdenciários devidos aos cidadãos eram também hierarquizados não apenas em função da profissão regulada, mas também em razão da contribuição calculada pelo nível de renda. Conclui-se, desse quadro, que a desigualdade era gerada dentro do próprio sistema previdenciário.

É facilmente compreensível, portanto, que a chamada “cidadania regulada” ensejava a discriminação gerada pela própria distinção que se estabelecia entre certas categorias profissionais – umas com mais direitos do que outras –, comprometendo, ainda mais, a igualdade formal preconizada na Lei Maior, que colocava o Estado como avalista de um sistema discriminatório de classes de cidadãos. A cidadania, em tal hipótese, não passava de instrumento político-jurídico de que se valia o Estado para implementar e manter o controle social e, conseqüentemente, as bases de sustentação do poder político.

Apesar de esse espectro distorcido do instituto em análise, a Revolução de 1930 propiciou o surgimento de um movimento reivindicatório, com o qual a sociedade passou a perseguir a implantação de uma justiça eleitoral e a abertura do Estado para a realização dos direitos sociais dos trabalhadores. Essa luta, cuja constituição contemplou marcantes conquistas sociais, foi vitoriosa com a redemocratização de 1946.

Os anos 61 e 64, e toda a efervescência que deles emanou, evidenciaram o fortalecimento da noção de cidadania e o recrudescimento da mobilização política por lideranças populares, embora a contaminação desse sentimento não tenha alcançado a maioria dos protagonistas políticos. Ao contrário, essa movimentação direcionada para a conquista da cidadania justificou o golpe militar de 1964,

oportunidade em que foi instaurado o estado burocrático-autoritário inibidor dos avanços obtidos, mercê dos diques de proteção do sistema estabelecido, que dificultou o acesso à democracia política e, conseqüentemente, um freio na mobilização pela cidadania.

Felizmente, a partir de 1978, ressurgiu a ambientação política para voltar a democratizar o país, permitindo os sonhos do estabelecimento de um estado democrático de direito e, com ele, o revigoramento da luta pela cidadania plena. Seguiu-se, nos anos 80, todo um processo de reconstrução da democracia, figurando a sociedade como principal protagonista. O ideal das "diretas já" evidenciou o sentimento da nação brasileira e propiciou um feliz momento para a retomada das lutas pela cidadania plena. Os mais diferentes segmentos populares passaram a se organizar e a expressar demandas reprimidas; não apenas as organizações tradicionais, mas novas formas associativas surgiram e se disseminaram em agrupamentos populares, alimentados e motivados pelas preocupações com os problemas sociais. As ações desses grupos sociais potencializaram a dimensão dos seus atos com a marca do interesse coletivo, que extrapolava o interesse individual dos seus componentes, o que reforça a luta pela cidadania com a participação de maior número de indivíduos politizados. Não se registrava um conflito de interesses entre o individual e o coletivo, mas, ao contrário, o fortalecimento da idéia de cidadania coletiva, capacitando-se para o enfrentamento de estruturas marcadas pelo dogmatismo jurídico-formal, responsável pelas resistências ainda operantes até mesmo no Poder Judiciário.

A luta pela afirmação da cidadania plena, portanto, ganhou fôlego na ambientação política favorável da redemocratização operada no Brasil nas duas últimas décadas. Foi justamente nesse período que o povo brasileiro demonstrou a maior expressividade de sua cidadania, desbancando, no início dos anos 90, um presidente da República alçado ao poder pela força das urnas. A mesma força que o conduziu à curul governamental, levou-o à planície.

Mais recentemente, a cidadania eleitoral foi capaz de levar ao mais alto posto da República um cidadão comum, de origem humilde, cuja liderança se forjou nas lutas sindicais.

Não se há de enxergar, contudo, nesse episódio da história contemporânea, a plenitude da cidadania. Ampliou-se, evidentemente, o eixo das conquistas individuais e sociais, mas ainda atrelado ao sistema normativo. Direitos novos estão surgindo e novos desafios se apresentam, provocando a argúcia da sociedade organizada para a implementação de uma cidadania mais ampla, mais densa quanto ao idealismo e quanto à participação política.

Vera Regina Pereira de Andrade ainda registra que:

“[...] grupos e classes tornam-se cada vez mais protagonistas da ação social e política, indicando que os conflitos extrapolam sua dimensão *interindividual* para alçar uma dimensão *interclassista* e *intergrupai*: o impasse entre o individual e o coletivo inscreve-se no horizonte de possibilidades da cidadania”.

Assim, a luta pela conquista/ampliação da cidadania na conjuntura pós-78 encontra seu primeiro eixo de articulação na lógica de resistência ao regime autoritário, assumindo um caráter defensivo. Na luta pelo retorno a um estado de direito democrático, expresso na exigência de uma ordem legal, do tipo democrático, e na restauração das instituições e direitos paralisados durante a ditadura, pode-se incluir a universalização do direito de sufrágio, a revisão e o adensamento dos mecanismos de representação política tradicionais e o estabelecimento de garantias individuais, cujas linhas gerais definem os direitos civis e políticos de cidadania⁷.

Entendido o espectro após o regime militar, tornou-se factível o surgimento de novas associações profissionais e comunitárias com suas peculiares formas de mobilização e de participação política, produzindo formas coletivas de cidadania. Surgiram, assim, as lutas pela cidadania da mulher, do índio, do negro, dos homossexuais; todas com suas reivindicações próprias.

Nesse contexto surgiu o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), cuja atuação política tem merecido a atenção da sociedade e das autoridades governamentais constituídas, em função dos resultados alcançados com o acirramento de suas ações ousadas. De um lado, a sociedade, perplexa, assiste à ousadia e à estratégia empregada pelo movimento em sua luta pela reforma agrária, consubstanciada em ocupações sistemáticas de latifúndios improdutivos; de outro lado, o poder constituído vê-se acossado, tendo, numa ponta, a reivindicação justa das mudanças na estrutura fundiária marcada pela concentração e, na outra ponta, a pressão pela manutenção do *status quo* protagonizada pelos “com terra”.

Diante desse panorama, a sociedade se divide entre os que consideram o movimento justo e pertinente – inclusive do ponto-de-vista da legalidade

7 ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Op. cit., p. 126.

vigorante –, e os que, com a visão jurídica arraigada em preceitos normativos do Código Civil de 1916, contestam e recriminam. O poder executivo, à sua vez, reconhecendo a própria inércia e confessando-se impotente para a solução efetiva do problema, opta pela formulação de regras normativas tendentes à inibição e à recriminação dos movimentos sociais, por intermédio de medidas provisórias.

Vislumbra-se, portanto, nas ações do MST, a expressão marcante do exercício da cidadania, porque ocupa o seu próprio espaço político na luta não apenas pela democratização da terra, beneficiando maior número de trabalhadores rurais, mas também pela profunda modificação da estrutura fundiária brasileira, sabidamente distorcida desde o período colonial. É o que José Carlos Garcia chama de “cidadania ativa”:

“[...] Somente o fortalecimento da sociedade civil e da cidadania ativa podem sustentar uma noção democrática de governabilidade em tempos de incerteza e transição como os atuais. A incorporação de sujeitos coletivos como o MST e o reconhecimento de sua importância na consolidação democrática, portanto, inserem-se no esforço de resistência às teses de governabilidade neoliberal e de composição de um leque amplo de *contrapoderes* que ofensivamente construam um paradigma diferente de prática política e relação entre o Estado, o mercado e a sociedade civil⁸”.

O exercício da cidadania, portanto, individual ou coletivamente, por quaisquer segmentos organizados, reúne componentes democráticos de indiscutível densidade que lhe dão consistência, além de colocar em confronto modelos desgastados e novas formas de se fazer política. Confrontam-se o *instituído* e o *instituinte*, num processo dialético de transformação das demandas reprimidas em conquistas da cidadania.

3. O acesso à terra no contexto da cidadania

É cediço que o direito à vida é o principal direito da pessoa humana, e que dele decorrem todos os demais direitos humanos. O direito à alimentação e

8 GARCIA, José Carlos. *A questão agrária e a justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 172.

o direito à moradia, como verdade incontestável, situam-se entre os principais direitos humanos. A satisfação desses direitos, todavia, passa pela justa distribuição da terra. Vale dizer, passa pela correção das distorções do sistema fundiário pátrio, conformado num quadro cuja moldura não contempla harmonia.

Não se pode pensar em direitos humanos no Brasil sem uma incursão, ainda que perfunctória, nas concepções dogmáticas que rodeiam o direito de propriedade da terra, pois ainda viceja o individualismo exacerbado em função do Código Civil de 1916, cuja ideologia gerou uma cultura que a nova lei civil nacional banuiu formalmente, mas que ainda custará muito dissipá-la.

Em dissertação defendida em 1999, na Universidade de Brasília, para a obtenção da titulação de mestre em Política Social, Valéria Getúlio de Brito e Silva⁹ sentenciou:

“(...) Pensar direitos humanos (...) não é um mero esforço acadêmico ou militante; é, sobretudo, um exercício dialético, na medida em que diversos fatores históricos, políticos, culturais e econômicos colaboram para a continuidade da matéria”.

Nessa linha de raciocínio, o acesso à terra há de integrar o conteúdo dos direitos humanos fundamentais, na medida em que depende da terra o direito humano à alimentação e à moradia, direitos consubstanciados na própria Constituição brasileira (art. 6º).

Na pauta das discussões teóricas, portanto, há de se buscar resposta para a pertinente indagação sobre se o acesso a terra é uma questão de cidadania e se esta – na qualidade de valor intrínseco da personalidade do homem que vive em regimes democráticos – integra o elenco dos direitos humanos.

Entende-se que não se pode abstrair uma incursão na *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, cujo artigo XXV dispõe:

“Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os

⁹ SILVA, Valéria Getúlio de Brito e. *Direitos humanos, econômicos, sociais, culturais e ambientais: construção, ação e debate*. Brasília: UNB, 1999, p. 14.

serviços sociais indispensáveis, o direito à segurança, em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora do seu controle”.

Dyrceu Aguiar Dias Cintra Júnior observa que, se nos fixarmos apenas nas palavras *alimentação, habitação, bem-estar e segurança*, não conseguiremos fugir da constatação lógica de que o suporte para a realização desse elenco de direitos há de ser, inevitavelmente “(...) um lugar próprio de cada pessoa e de todas elas para acomodar o corpo, expandir a personalidade, viver suas relações familiares e afetivas, tirar da terra o seu sustento¹⁰”. Em outras palavras, todos têm direito à propriedade, que não é o mesmo que direito de propriedade.

A Constituição nacional, no artigo primeiro, inciso II, coloca a *cidadania* como *fundamento* da República Federativa do Brasil, constituída em estado democrático de direito. No inciso seguinte, põe em relevo outro fundamento que se consubstancia na *dignidade da pessoa humana*. Evidentemente, os postulados da *Declaração Universal dos Direitos do Homem* estão agasalhados nesse último preceito, alçado à categoria de *fundamento* da República, uma vez que não se pode imaginar a dignidade da pessoa humana sem os elementares direitos à alimentação, habitação, bem-estar e segurança.

Destarte, se o espaço onde a pessoa acomoda o corpo, expande a personalidade, vive suas relações familiares e afetivas e tira o seu sustento é a *terra*, não há como dissociar o direito de acesso ao imóvel rural da condição de cidadania.

Em percuciente análise desenvolvida sobre essa temática, Jacques Távora Alfonsin conclui que há uma “(...) precedência dos direitos humanos fundamentais à vida sobre aqueles do patrimônio e, bem assim, que é relativo o direito adquirido sobre terra enquanto bem de produção, se tal direito estiver violando outros direitos e interesses alheios (...)”¹¹.

Para Jacques Alfonsin, o chamado “território interior não propriedade”, concebido por Stefano Rodolfo, em todo direito de propriedade que tenha por objeto a terra, é a *dimensão objetiva* dos direitos humanos fundamentais. Essa dimensão objetiva dos direitos humanos fundamentais é clareada por

10 CINTRA JÚNIOR, Dyrceu Aguiar Dias. *A questão agrária e a justiça*. Artigo. Op. cit. p. 292.

11 ALFONSIN, Jacques Távora. *O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003, p. 209.

Wolfgang Sarlet, na seguinte colocação, *verbis*:

“A perspectiva objetiva dos direitos fundamentais constitui função axiologicamente vinculada, demonstrando que o exercício dos direitos subjetivos individuais está condicionado, de certa forma, ao seu reconhecimento pela comunidade na qual se encontra inserido e da qual não pode ser dissociado, podendo falar-se, neste contexto, de uma responsabilidade comunitária dos indivíduos (...). É nesse sentido que se justifica a afirmação de que a perspectiva objetiva dos direitos fundamentais não só legitima restrições aos direitos subjetivos individuais com base no interesse comunitário prevalente, mas também, de certa forma, contribui para a limitação do conteúdo e do alcance dos direitos fundamentais, ainda que deva ser sempre preservado o núcleo essencial destes¹²”.

Partindo desses pressupostos, não é difícil entender que o acesso a terra é condição de *cidadania*, na medida em que a satisfação das necessidades vitais de alimentação e de moradia – para ficarmos apenas com essas duas – passa necessariamente pelo uso da terra. Esse direito, contudo, tem sido postergado em função de posturas judicantes equivocadas que permanecem atreladas ao raciocínio de que o título dominial se sobrepõe ao exercício da posse agrária. Entende-se que a mudança dessa postura pode ser viabilizada com a implantação de uma justiça agrária com juízes especializados em Direito Agrário.

4. Da justiça agrária

Remonta ao início do século passado, a primeira manifestação de impacto em favor da implantação da justiça agrária em nosso país. Segundo os registros pesquisados, o inolvidável *Rui Barbosa*, em campanha para a Presidência da República, nos idos de 1910, inserira em sua plataforma a disposição de viabilizar a criação de uma justiça chã e quase gratuita, à mão de cada colono, com um *regimem imburável, improtelável, inchicável*, de modo a que se tivesse, já àquela época, uma judicatura que inspirasse confiança ao estrangeiro, correntio, rudimentar, mas claro, justo e seguro.

12 ALFONSIN, Jacques Távora. *Op. cit.*, p. 210.

Estamos no século XXI e ainda defendemos a idéia de Rui, até aqui não concretizada. Fundamentos e justificativas as mais consistentes existem, não agora para proteger estrangeiros, mas para dirimir conflitos agrários decorrentes da disputa beligerante pela terra. Multiplicam-se as causas agrárias, envolvendo proprietários de extensas áreas de terras improdutivas e um contingente expressivo de homens e mulheres que se contam aos milhões. Ainda perdura, resistindo ao tempo e às investidas de uns poucos idealistas no rumo das transformações, o mesmo cenário de outrora, pintado com as cores indeléveis da inconcebível concentração de terras nas mãos de poucos; subsistindo a demanda irrefreável por pequenos pedaços de chão por trabalhadores que querem fazer a única tarefa que sabem: plantar e colher.

O Estatuto da Terra, consubstanciado na Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, caminha para 40 anos e ainda estamos discutindo reforma agrária e reclamando política agrícola. O Brasil se democratizou e se inseriu no contexto do mundo globalizado, assimilando a modernidade e os avanços tecnológicos, sem conseguir eliminar as distorções e as desigualdades sociais, notadamente no campo. O êxodo rural cresce a cada ano e já se fala em 20% de população campesina. As cidades incham, os problemas urbanos se tornam agudos por falta de emprego, moradia, escola, hospitais, saneamento básico, transporte e alimentação. Os governantes se quedam, impotentes, na luta permanente pela solução desses problemas.

Ausentes as soluções, os conflitos se multiplicam, gerando a violência incontrolável, causando mortes de trabalhadores rurais sem-terra, de fazendeiros, de advogados, de sacerdotes, em uma guerra fratricida inconcebível num país democrático. Esse quadro ainda se agrava mais quando o aparelho judiciário não dá respostas positivas, perdurando a impunidade e a ostensiva desobediência às leis.

Não bastasse tudo isso, os argumentos contrários à implantação da almejada justiça agrária ainda prevalecem, mesmo que solidificada em vários países da América Latina, como Peru, Chile, Costa Rica e Venezuela. O Brasil, que participou do auspicioso Congresso em *Punta Del Leste*, em 1960, somente conferiu autonomia ao Direito Agrário nos aspectos legislativo, científico e didático. A autonomia jurisdicional permanece apenas como bandeira de lutas de incansáveis idealistas.

A explicação para esse indesejável quadro reside, basicamente, na visível resistência das classes dominantes, notadamente dos que compõem o corpo político, porque se alimenta, justamente, da manutenção da desigualdade.

Para esses, a má distribuição de renda, o analfabetismo, a precariedade da saúde, a falta de habitação, o desemprego, a fome e a miséria, que atingem milhões de brasileiros, constituem a garantia do *status*.

Subsistem, todavia, os choques de interesses no meio rural entre os que têm e os que não têm terra, o que se evidencia na luta permanente por justiça social no campo, encetada por ações corajosas dos movimentos sociais aguerridos, gerando, em consequência, uma constante reformulação normativa.

O aparato legislativo direcionado para o setor rural – que já se mostrava denso desde o início do século passado –, permitiu que alguns estudiosos da questão agrária sugerissem a codificação das leis já editadas. Nesse sentido, destaca-se o registro da pioneira iniciativa dos gaúchos *Joaquim Luiz Osório*, em 1912; *Favorino Mércio* e *Borges da Silveira*, em 1937; seqüenciados por *Coutinho Cavalcante*, em 1954; *José Jofilly*, em 1959; *Armando Monteiro Filho*, em 1962; e *Afrânio de Carvalho*, em 1963.

Além das tentativas de elaboração de um Código Rural – que poderia dar azo à criação da justiça agrária –, vários projetos foram elaborados e apresentados, visando à implantação dessa justiça especializada. Contudo, mesmo enfrentando as resistências históricas já assinaladas, nenhum desses projetos avançou em direção concreta. Prestaram, no entanto, para sedimentar a necessária conscientização do parlamento brasileiro sobre a premência dessa Justiça, o que se tornou evidente com a inserção, na atual Constituição, de um dispositivo permitindo a criação de varas agrárias nos estados (art. 126 da CF/88). Tais projetos serviram para a sedimentação da idéia e como importantes fontes de pesquisas.

Os *jus-agraristas* consideraram significativo o avanço alcançado com a inserção do art. 126 e respectivo parágrafo único na Constituição Federal vigente, pois ao menos recomendou aos estados a criação de juizados agrários para dirimirem conflitos fundiários e questões agrárias de um modo geral. Sem dúvida, um avanço, ainda que tímido, uma vez que alguns estados já o fizeram em seus códigos de organização judiciária. Infelizmente, no Estado de Goiás, onde se registram questões agrárias de repercussão nacional, e onde o Direito Agrário encontrou um campo fértil para a sua afirmação, a última reforma do Código de Organização Judiciária, consubstanciada na Lei nº 13.644, de 12 de julho de 2000, não contemplou uma única vara agrária.

Como contraponto dessa frustração, tem-se realçado o anteprojeto elaborado por Raymundo Laranjeira, Octávio Mello Alvarenga e Fernando Mendonça, encomendado pelo Ministério da Justiça, em 1989, cujo texto

foi divulgado pela Portaria nº 544, de 26.9.89¹³. O alvissareiro trabalho, chancelado por três dos mais consagrados *jus-agraristas* brasileiros da atualidade, tem o propósito de regulamentar o art. 126 e respectivo parágrafo único da atual Constituição Federal.

Da inteligência e do talento desses valorosos luminares do Direito Agrário brasileiro, emergiu a criativa solução para o problema de competência jurisdicional que se apresentava, face aos interesses da União e dos estados, no bojo de uma judicatura preconizada para ser estadual. É o que explica o parágrafo único do art. 1º do anteprojeto, segundo o qual a lei seria aplicada às varas agrárias federais, no que coubesse, e as questões de interesse da União não seriam afastadas do alcance da lei cogitada.

Para justificar os aplausos manifestados pela comunidade agrarista nacional, explicita-se alguns pontos de especial destaque que o anteprojeto contempla, a saber:

- a precisa caracterização das questões agrárias referenciadas no texto constitucional, limitadas à posse e ao domínio sobre imóveis rurais, segundo as definições legais, às atividades agrárias e aos negócios agrários;
- a mais clara definição das atividades agrárias, classificadas como de produção, de pesquisa, de experimentação e de conservação e preservação dos recursos naturais, excluindo-se as relacionadas com energia hidráulica, exploração de minérios e recursos marítimos;
- a enumeração minuciosa das possíveis causas que podem ser apreciadas pela jurisdição especializada, compreendendo o desapossamento e a desapropriação, a indenização por danos, a assistência técnica, o crédito rural, o seguro, as partilhas e divisões, os registros e matrículas de imóveis, a disciplina dos recursos hídricos, as relações jurídicas decorrentes de alienações e de concessão de uso, as terras devolutas – sua discriminação e destinação – o bem de família, os direitos hereditários, a composses e o condomínio, os direitos de vizinhança, os contratos agrários, a tributação, a previdência social rural, enfim, até as causas decorrentes de relações trabalhistas rurais;
- o estabelecimento de regras procedimentais, com aplicação subsidiária do Código de Processo Civil, destacando-se a preocupação

13 Diário Oficial da União, de 28.9.86.

com a sumariedade do processo, com o princípio da oralidade e com a proteção dos mais fragilizados nas relações jurídicas agrárias;

- a previsão de que venha a ser elaborado um Código de Processo Agrário bem como a consolidação das leis agrárias.

É oportuno realçar que a dita comissão enfatizou a necessidade de os juízes agrários terem Doutorado, Mestrado ou, ao menos, Especialização em Direito Agrário, ao mesmo tempo em que sugeriu a inserção, nos programas dos concursos públicos, da disciplina *Direito Agrário*. Os propósitos dessas sugestões são evidentes: a assimilação dos princípios norteadores desse ramo da ciência jurídica, criando-se o que o saudoso *Paulo Torminn Borges* chamou de “mentalidade agrarista”.

Em verdade, era evidente o divisor de águas entre o vetusto Código Civil de 1916 e os emergentes princípios norteadores da legislação agrária. Julgar sob os princípios civilistas de então, que primavam pelo individualismo exacerbado inspirado no Código de Napoleão, da França, não se compadecia com os princípios de visível conteúdo social norteadores do Direito Agrário. A lei civil privilegiava a titularidade dominial, enquanto já era princípio assentado na doutrina agrarista que a posse se sobrepunha ao domínio.

Socorre-me, neste passo, uma abordagem fática com o fito de demonstrar as razões que justificam a luta pela implantação da justiça agrária em nosso país, tanto pelo prisma da “mentalidade agrarista”, apregoada pelo saudoso prof. Paulo Torminn Borges, e que devia predominar entre os julgadores de questões agrárias, como pela indesejada desarticulação entre a Justiça Federal e a Justiça Estadual.

Foi o que aconteceu no Estado de Goiás, há quatro anos, quando o MST comandou a ocupação, por cerca de 1.300 famílias, de uma fazenda chamada “Santa Rosa”. Os proprietários, inconformados, ajuizaram a imediata ação de reintegração de posse. O juiz, escorado em justificação prévia, concedeu a proteção possessória em caráter liminar. Os “sem-terra” resistiram ao cumprimento da ordem judicial. A imprensa dramatizou o episódio. As autoridades estaduais temiam que ocorresse a mesma tragédia acontecida em Eldorado dos Carajás, no Estado Pará, em abril de 1996, quando tombaram 19 pessoas. Era preciso evitar o pior. Interveio o promotor de Justiça da comarca. As negociações se iniciaram e se prolongaram por mais de um ano. Nesse ínterim, o Incra promoveu a vistoria do imóvel e concluiu que o mesmo era improdutivo. Insatisfeitos com esse laudo, os proprietários ajuizaram ação cautelar

postulando nova vistoria. O segundo laudo concluiu que o imóvel era produtivo. Com base nesse documento, os proprietários ajuizaram, contra o Incra, a ação principal, visando à declaração de produtividade do imóvel. Dois processos, portanto, foram instaurados – a *possessória*, na Justiça Estadual, e a *ordinária declaratória*, na Justiça Federal. O imóvel era o mesmo.

Enquanto isso, os sem-terra permaneciam no imóvel, aguardando o ajuizamento da ação de desapropriação pelo Incra. Os juízes, diante do impasse, não conseguiam esconder o estado de perplexidade. O governador do Estado promovia repetidas e intermináveis reuniões com seus secretários comprometidos com o problema, envolvendo todos os segmentos interessados, inclusive os organismos de segurança pública. O estado de tensão era destacado a cada dia, nos mais diferentes veículos de comunicação, até que, passados quase dois anos, adveio uma solução temporária: a remoção das famílias para um imóvel do Estado, com a promessa do ajuizamento da ação de desapropriação. Ainda assim, uma segunda investida aconteceu, até que a almejada desapropriação fosse requerida, como foi, pondo fim à questão. O Incra se imitiu na posse da fazenda e iniciou o processo de assentamento.

Esse fato real avaliza a pertinência da luta pela implantação da justiça agrária. Se houvesse tal judicatura especializada, certamente o desfecho teria sido mais rápido e os desgastes teriam sido evitados. O centro das discussões era o cumprimento ou não da liminar concedida pelo juiz da comarca em que se discutia a posse, além da constatação de que a propriedade não era produtiva. Só assim era possível viabilizar o ajuizamento da ação de desapropriação agrária pelo descumprimento da função social. Com o ajuizamento da ação declaratória de produtividade, sustentada em novo laudo pericial, e em trâmite na Justiça Federal, a situação tornava-se mais complexa, embora envolvesse o mesmo imóvel e as partes fossem as mesmas.

A Constituição Federal brasileira não contempla o *contencioso administrativo*, embora tenha sido cogitado nas emendas constitucionais 1 e 7 à Constituição de 1967, ao tempo dos governos militares, decisões quanto a questões fiscais, previdenciárias e de acidentes de trabalho. Tais contenciosos administrativos – que podiam ser instalados em nível federal e estadual – não tinham poder jurisdicional, o que era ressalvado no próprio texto das emendas (artigos 111 e 203).

Segundo a doutrina, o contencioso administrativo reclama a presença de duas características básicas: o *contraditório* e a *definitividade do julgamento*. Destarte, se é certo que o contraditório é admitido em muitas

situações nos procedimentos administrativos agrários; os julgamentos não têm o caráter definitivo, afastando a certeza jurídica da decisão, porque se submete ao controle do judiciário.

Uma análise mais meticulosa do arsenal legislativo agrário existente na atualidade leva o pesquisador a concluir que as questões agrárias, decorrentes das mais diferentes relações jurídicas, têm sido dirimidas em sede de contenciosos administrativos, estimulados pela própria legislação emergente.

Para ilustrar tal assertiva, podem ser citadas, entre inúmeras outras situações, as seguintes hipóteses:

1. a discriminação administrativa das terras devolutas, disciplinadas na Lei nº 6.383, de 7.12.76, que atribui competência a uma Comissão Especial presidida por um bacharel em direito, desprovido de poderes jurisdicionais, mas com atribuições de natureza judicante, ao se pronunciar sobre a validade de títulos dominiais incidentes sobre referidas terras;
2. o procedimento para ratificar os títulos de alienações e as concessões de terras situadas na faixa de fronteiras deve também ser apreciado por comissões especiais¹⁴;
3. o seguro agrícola (Proagro), instituído pela Lei nº 5.969, de 11.12.73, regulamentado em resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN), em que se atribui competência de caráter judicante a uma Comissão Especial (CER) para apreciar recursos contra decisões administrativas denegatórias da cobertura dos sinistros;
4. as vistorias e avaliações de terras suscetíveis de desapropriação agrária, feitas pelo Incra, disciplinadas na Lei nº 8.629, de 25.2.93, em que se resguarda o princípio do contraditório no âmbito administrativo, permitindo-se ao proprietário a impugnação dos respectivos laudos;
5. o procedimento notificador estabelecido para assegurar o direito de preferência nas alienações de imóveis arrendados ou nas renovações de contratos agrários, disciplinados nos artigos 92 a 96 do Estatuto da Terra e regulamentados no Decreto nº 59.566, de 14.11.66;

¹⁴ Lei nº 4.947, de 6.4.66, art. 5º, Decreto-Lei nº 1.414, de 18.8.75, e, mais recentemente, a Lei nº 9.871, de 23.11.99; além da Instrução Normativa do Incra nº 42, de 25.5.2000.

6. o procedimento administrativo de retificação de áreas, preconizado na Lei dos Registros Públicos (Lei nº 6.015, de 31.12.73), sob a supervisão do juiz da circunscrição do imóvel;
7. o *registro torrens*, também disciplinado na Lei dos Registros Públicos, que constitui verdadeiro procedimento-edital;
8. as questões oriundas de conflitos sobre os direitos de uso dos recursos hídricos, disciplinados nas leis 9.433, de 8.1.97, e 9.984, de 17.7.2000.

São incontáveis outras hipóteses preconizadas em leis esparsas, que permitem especular a conveniência e a oportunidade da instauração de um contencioso administrativo agrário, a despeito do sistema de jurisdição única adotado no Brasil (CF, art. 5º, XXXV). Os procedimentos administrativos lembrados contemplam o princípio do contraditório e dispensam custas. Assim, inibem as partes envolvidas a buscarem a prestação jurisdicional porque, além dos elevados custos que demandam, não raro têm desfechos demorados.

Alternativa à justiça agrária é a instalação de cortes de conciliação e arbitragem. A instalação de cortes arbitrais tem sido uma experiência satisfatória no Estado de Goiás. Com efeito, sob a supervisão do Desembargador Victor Barbosa Lenza, foram instaladas, de 1996 até aqui, 14 Câmaras de Conciliação e Arbitragem, as quais registraram 130.689 casos solucionados, com 90% de acordos celebrados, estando pendentes apenas 581 casos. Entre essas câmaras, uma existe para as questões agrárias, sendo também alentadores os resultados.

A despeito das virtudes das cortes arbitrais, não se vislumbra a solução de todos os conflitos advindos do campo, onde as relações jurídicas se mostram variadas, envolvendo questões de posse, de titularidade dominial, de direitos de vizinhança, enfim, de situações que as mencionadas câmaras de conciliação e arbitragem não teriam condições plenas de solucioná-las.

Diante desse óbice, o melhor mesmo será a implantação da justiça especializada, constituída por julgadores que conheçam os princípios norteadores da doutrina agrarista, embora exista corrente contrária a esse desiderato. Com efeito, um dos argumentos de que se valem os seus seguidores é a alegação de que os Juizados Especiais Cíveis e Criminais¹⁵ se prestam como sucedâneo da justiça agrária e atendem aos seus desígnios,

15 Lei nº 9.099, de 26.9.95.

já que primam pelos princípios da *oralidade*, *simplicidade*, *informalidade*, *economia processual* e *celeridade*, critérios almejados para a justiça especializada agrária que se busca.

Objeta-se, no entanto, contra esses juizados, a circunstância de que se organizam muito mais em função de normas processuais do que em razão das especificidades das causas agrárias, que exigem conhecimento de leis próprias e dos princípios que asseguram a autonomia científica do Direito Agrário. Por si mesmas, as leis processuais não modificam o comportamento do julgador, se este não se imbuir do sentido teleológico das normas de conteúdo marcadamente social, como as desse ramo jurídico.

Em meio às discussões sobre a criação da justiça agrária, uma expressiva parcela de agraristas também defende a necessidade ou conveniência de se condensarem em um Código Agrário brasileiro o já apreciável arsenal de leis agrárias existentes. O Código Agrário seria um valioso instrumento para a efetiva prestação jurisdicional. Além disso, também é defendida a instituição de um Código de Processo Agrário que atenda às mais diferentes ações de natureza agrária. Citam-se, para exemplificar, as ações discriminatórias de terras devolutas; a usucapião agrária; as ações concernentes aos contratos agrários; as ações de desapropriação agrária; e muitas outras. Embora haja relativa pertinência dos argumentos sustentados pelos defensores das duas providências aventadas, elas não são absolutamente necessárias. Pelo contrário, esses pleitos servem para reforçar os argumentos contrários à criação da justiça agrária, porque se caracterizam complicadores.

Não se pode olvidar que o Direito Agrário somente ganhou autonomia legislativa com a Emenda Constitucional nº 10, de 10.11.64, há quase 40 anos, e, por isso, explicam-se as leis que continuam sendo editadas para a correção das distorções detectadas, ou para modificação de preceitos não adaptados à realidade campesina. À guisa de exemplificação, citam-se as inúmeras mudanças introduzidas no Estatuto da Terra; na Lei nº 8.629, de 25.2.93 (que dispõe sobre a reforma agrária); no Código de Processo Civil (v.g., impondo intervenção obrigatória do Ministério Público nas ações que envolvam litígios coletivos pela posse da terra rural – art. 82, III, do CPC, e Lei nº 9.415, de 23.12.96); na Lei Complementar nº 76, de 6.7.93, e na Lei Complementar nº 88, de 23.12.96, disciplinando a ação de desapropriação agrária; enfim, inúmeras medidas provisórias versando matéria agrária.

A codificação, nessas circunstâncias, engessaria a formação de uma doutrina consistente, ainda em formação, à mercê das mudanças que a vida dinâmica do campo propicia.

Também não se coloca como imperativo a edição de um Código de Processo Agrário, porquanto as leis processuais civis e penais que temos, sobretudo com as recentes leis modificadoras do sistema processual, satisfazem plenamente o exercício das ações chamadas agrárias, em que se discutem direitos e interesses resultantes das relações jurídicas que envolvem proprietários e posseiros.

Todavia, a nova legislação civil – impregnada de princípios de visível conotação social, em contraste com a visão individualista do estatuto revogado – reclama atualização da lei processual, pois incorporou institutos novos, como o direito de superfície, novas regras sobre o direito de vizinhança, a desapropriação de imóveis reivindicados pelo próprio magistrado e, sobretudo, porque migrou para o novo código o conceito de função social da propriedade, auspiciosa inovação contida no §1º do artigo 1.228.

5. A inclusão social

O ordenamento jurídico brasileiro, a partir da Constituição de 1988, aderiu, definitivamente, à teoria da função social da propriedade, elaborada ao longo de séculos. Já o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964) – escorado, naturalmente, na linha social adotada pela Constituição de 1946 –, condicionava o direito de propriedade da terra ao cumprimento da função social, cuja configuração se assentava em requisitos que contemplavam a proteção do homem e da terra, com vistas à produção. Estabelecia-se, pois, uma visão social, ecológica e econômica, muito bem delineada pela Dr^a. Rosalina Pinto da Costa Rodrigues Ferreira¹⁶.

O que se questiona, no âmbito das discussões acadêmicas, é se o direito de propriedade garantido na atual Constituição brasileira (art. 5º, XXII) está condicionado ao cumprimento da função social, dado que, enquanto no Estatuto da Terra a condição é colocada explicitamente, no texto constitucional, o dever da função social se coloca em inciso à parte (art. 5º, XXIII).

Ao se atentar para a regra embutida no art. 184, também da Constituição, não se pode chegar a outra conclusão: subsiste a condição legal estabelecida na norma estatutária, do contrário a propriedade não estaria sujeita à desapropriação.

16 *Reforma agrária: um estudo jurídico*. Belém-PA: Edições Cejup, 1993, p. 63.

É prevalente a opinião doutrinária de que a função social que se exige para a garantia constitucional do direito da propriedade da terra tem endereço certo para os que não têm terra. Essa é a judiciosa observação feita por Jacques Távora Alfonsin, para quem "(...) a função social da propriedade corresponde a um interesse difuso dos não-proprietários, aí compreendidos, evidentemente, os necessitados de terra para se alimentar e para morar (...)”¹⁷.

Digna de registro é a corajosa observação do Juiz Perciano de Castilho Bertoluci, do Tribunal de Alçada do Estado do Rio Grande do Sul, ao suspender uma liminar concedida em possessória, conforme registra outro destemido magistrado Fernando da Costa Tourinho Neto¹⁸, a respeito da ocupação de terras que, mesmo sendo classificadas como produtivas, não cumprem a função social:

“(...) Não se pode ter a ação dos sem-terra como um movimento (...) que busca a desordem, anarquia, o não-querer trabalhar. Ao ocuparem as terras que não atentam para a função social, não agem contra o patrimônio. Ocupam o espaço do Estado que, vergonhosamente, se tem omitido, não fazendo a reforma agrária”.

Não se questiona, em outra vertente, que a exigência do cumprimento da função social – cuja inobservância enseja a função de penalizar da desapropriação – também se dirige à satisfação de interesses coletivos, na medida em que propicia o acesso a maior número de famílias, uma vez retirada do domínio privado para esse fim. Os assentamentos – ainda que tímidos – têm a virtude de reduzir o desemprego, inibir o êxodo rural, desafogar as pressões ocorrentes na zona urbana e garantir o mínimo de dignidade humana: produção, ao menos, de alimentos.

6. Conclusões

Algumas reflexões podem ser destacadas. A primeira é a de que o acesso à terra para os que não a têm se insere entre os direitos fundamentais do

¹⁷ Op. cit., p. 170.

¹⁸ NETO, Fernando da Costa Tourinho. *A questão agrária e a justiça. Artigo: Legitimidade dos movimentos populares no Estado Democrático de Direito: as ocupações de terras*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2000, p. 188.

homem, não apenas porque assim o prevê a Constituição Federal, mas porque os direitos fundamentais à alimentação, à moradia, ao trabalho, à segurança, à vida, compõem o conjunto da cidadania. São esses direitos que garantem legitimidade aos movimentos populares na luta pela ocupação da terra.

Não se abstraia a compreensão de que os desafios do programa “Fome Zero” passam, inevitavelmente, pela reforma agrária, concebida também como política pública de distribuição de renda. Não basta o reconhecimento do presidente da República de que temos condições de implantar uma reforma agrária tranqüila e pacífica, é preciso reconhecer também que essa empreitada depende de vontade política, determinação e coragem, inclusive do Palácio do Planalto. É o que se espera, pois o medo não pode e não deve perdurar indefinidamente, já que a nação brasileira colocou esperança como contraponto do medo.

A segunda reflexão é a de que a implantação da justiça agrária no país – mais do que uma idéia defendida e sustentada por uns poucos intelectuais sonhadores – é uma necessidade imperiosa. Sobretudo em face dos continuados conflitos entre os que têm e os que não têm terra, além daqueles que reclamam uma política mais eficaz.

As resistências dos que se posicionam contra esse afã não reúnem consistência argumentativa plausível suficiente para enfrentar os argumentos favoráveis, pois esses se sustentam não apenas em razões históricas – a partir de Rui Barbosa, no início do século passado –, mas na incontestável realidade de fatos que transformam a luta dos camponeses numa verdadeira guerra, sem que os governantes consigam estabelecer a desejada paz social.

As alegadas dificuldades orçamentárias para o implante da jurisdição agrária no sistema judiciário nacional não resistem ao confronto da ocorrência de gastos bilionários com a manutenção de casas legislativas nos diferentes entes federados, cujo desempenho nem sempre se mostra à altura dos dispêndios.

A instituição de uma justiça especializada, sem dúvida, poderá ser o caminho da solução para esse angustiante problema que aflige milhares de famílias no campo, vivendo em clima de violência permanente. Na relação custo-benefício, o dispêndio não assusta, porque não se cogita de implantá-la em todo o país e em todas as comarcas, mas apenas onde se acentuam os conflitos de terras.

Outra conclusão que se pode extrair dessa abordagem é a de que não se deseja uma justiça agrária caracterizada apenas pela mudança do nome da jurisdição, mas pela organização de uma máquina constituída

por pessoas admitidas em concurso público, em cujo programa se inclua o Direito Agrário como ponto principal. O conhecimento dessa matéria embute a compreensão dos seus princípios norteadores, que, sabidamente, se voltam para as preocupações sociais e para o compromisso com as transformações.

Por fim, a consolidação das leis agrárias coloca-se como alternativa válida aos apregoados Código Agrário e Código de Processo Agrário, uma vez que estes podem servir de complicadores para a implantação da justiça especializada.

As palavras finais são de esperança. Esperança em que o XI Seminário Nacional de Direito Agrário, realizado na terra dos “timbiras”, em que os problemas dos “sem-terra” se confundem com os problemas dos “quilombolas” e com os problemas dos indígenas. Esperança em que a sonhada reforma agrária seja encarada pelo Governo Federal como eficaz e indispensável instrumento para os desafios do “Fome Zero”, já que também se insere no contexto das políticas públicas. O homem do campo também tem fome de justiça, justiça na distribuição das terras, justiça no amparo às atividades que desenvolve.

7. Bibliografia

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

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. *Cidadania do direito aos Direitos Humanos*. São Paulo: Acadêmica, 1993.

CINTRA JÚNIOR, Dyrceu Aguiar Dias. *Direitos Humanos e função social da propriedade: o papel do Judiciário*. A questão agrária e a justiça, p. 292-302.

GARCIA, José Carlos. *A questão agrária e a justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. 172 p.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro, Campos, 1979. 75 p.

REFLEXÕES SOBRE REFORMA AGRÁRIA E QUESTÃO SOCIAL NO BRASIL

Antônio Márcio Buainain^(*)
Daniela Pires^(**)

* Professor do Instituto de Economia da Unicamp,
buainain@eco.unicamp.br

** Professora associada e doutoranda do Instituto de
Economia da Unicamp, dasilva@terra.com.br

1. Apresentação

Este texto, preparado para o I Seminário Internacional “Justiça Agrária e Cidadania”, tem como preocupação central explicitar algumas teses que vêm sendo debatidas por economistas, sobretudo no meio acadêmico, mas cuja importância transcende os muros imaginários da academia – pois é só na imaginação que existe um que nos separa da sociedade. Não foi nossa preocupação apresentar teses novas, ou mesmo demonstrar fatos, mas sim levantar pontos para reflexão e informar o público participante do evento, destinado particularmente a advogados, magistrados, procuradores, promotores e cidadãos que trabalham e lutam a favor da reforma agrária e pelo desenvolvimento social de seus países, sobre as relações entre reforma agrária, desigualdade social, crescimento e desenvolvimento econômico.

Nossa geração foi educada na crença de que a redução da desigualdade e a solução dos problemas sociais seriam resultados do crescimento econômico e que, em muitos casos, a promoção do crescimento e a superação dos problemas de curto prazo exigiam colocar de lado as questões sociais. O sacrifício imposto no curto prazo seria plenamente compensado pela aceleração do crescimento que nos levaria mais rápido à situação de países desenvolvidos, ricos e em condições de oferecer bem-estar para toda a população. Ledo engano! Passados 50 anos desde que os países da América Latina iniciaram vigorosos processos de crescimento e de industrialização, muitos com relativo êxito no que se refere à

implantação de parques industriais e atividades produtivas modernas e competitivas no mercado internacional, continuamos contribuindo para alimentar tristes estatísticas de pobreza, miséria e exclusão social.

Embora não seja de fato possível conceber a superação dos graves problemas sociais que ainda hoje caracterizam os países da América Latina sem crescimento econômico, torna-se evidente que não é possível crescer sem se desenvolver ao mesmo tempo. O paradigma anterior propunha um objetivo ilógico, na medida em que supunha ser possível isolar, durante a fase de crescimento econômico, alguns atributos essenciais do processo de desenvolvimento – educação universal, saúde, habitação etc. – que seriam incorporados à vida social em um futuro incerto, quando o aparelho produtivo já fosse maduro. Ignorava-se que o desenvolvimento humano é fator essencial para o crescimento econômico, e que não é possível crescer de forma sustentável sem promover, ao mesmo tempo, o desenvolvimento econômico e social.

Nas sociedades contemporâneas, essa impossibilidade é cada vez mais evidente. Como pensar em crescimento econômico sem educação quando, hoje, até mesmo os equipamentos mais simples exigem dos seus operadores capacidade de leitura, de aprendizado e de adaptação permanente às mudanças contínuas no modo de produzir e na própria vida social? Como pensar em crescimento sem saúde, sem segurança, sem cidadania? Como pensar em crescimento sem regras estáveis, sem instituições críveis e eficientes, sem mecanismos de solução de conflitos e sem controvérsias? Portanto, como pensar em crescimento econômico sem desenvolvimento, que é exatamente o que produz cidadãos educados, sem acesso à saúde, sem instituições sólidas e assim por diante?

A reforma agrária, parte deste debate, vem sendo vítima de preconceitos ideológicos de direita e de esquerda, de falsas verdades científicas que afirmam a supremacia do “grande” sobre o “pequeno” e confundem o atraso imposto pela herança histórica, opções políticas e decisões de políticas com a impossibilidade de progresso e de desenvolvimento.

O texto não discute um ou outro modelo de reforma agrária nem sua complexidade como política pública ou com os problemas de implementação e os resultados; mas intervém no plano do debate político, buscando desmistificar alguns desses preconceitos e reafirmar um ponto de vista que, nos últimos anos, vem ganhando adesão social e política: a de que a reforma agrária, ainda que tardia, é um passo necessário e indispensável tanto para a construção de uma sociedade mais justa quanto para assegurar o desenvolvimento sustentável do país.

O trabalho está dividido em cinco seções: na primeira, apresenta-se a formação agrária brasileira e sua influência na formação do padrão de desenvolvimento excludente; na segunda, a discussão recai sobre as relações entre equidade e desenvolvimento econômico, indicando por quais mecanismos desigualdade e pobreza afetam negativamente o funcionamento da economia; na terceira seção, o objetivo é situar alguns dos principais traços da questão agrária no Brasil contemporâneo e associá-los a problemas de natureza social que contribuem não apenas para colocar o Brasil entre os países mais iníquos do mundo como também para comprometer o processo de desenvolvimento; a penúltima seção indica como a reforma agrária poderia contribuir para melhorar a eficiência econômica e a equidade social no país; por último, algumas conclusões e pontos adicionais para reflexão formam a quinta seção.

2. O problema agrário no Brasil e o padrão de desenvolvimento concentrado

A concentração da propriedade da terra está profundamente enraizada na formação histórica do país (FURTADO, 1989). Tais raízes remontam à natureza da colônia e das leis coloniais, as quais introduziram graves distorções na distribuição das terras e, a partir da segunda metade do século XIX, no funcionamento do mercado fundiário.

O problema agrário contemporâneo tem sua origem na natureza e na forma assumida pelo processo de ocupação do território brasileiro desde seu descobrimento. Nesse sentido, assume o *status* do “pecado original”. O modelo básico de ocupação da terra foi o recorte da costa nacional em 12 capitanias, doadas às famílias de nobres com plenos poderes sobre o território. Os donatários, que não dispunham de recursos suficientes para explorar seus domínios, mas que tinham poder de dispor das terras, doaram grandes áreas – as sesmarias – a colonos, os quais se estabeleciam para explorar comercialmente a cultura do açúcar, cujo mercado encontrava-se em grande expansão na Europa (PRADO JÚNIOR, 1956, p. 33). As pequenas explorações, admitidas pelos sesmeiros, ocupavam as franjas da grande propriedade, constituindo-se em fonte de mão-de-obra livre para trabalhar na lavoura de cana, em tarefas de supervisão e de produção de gêneros básicos para alimentar a mão-de-obra escrava. À medida que se expandia a monocultura de cana, a pequena exploração movia-se em busca de novas terras dentro dos vastos domínios da grande fazenda. Consolidou-se, portanto, ainda no período colonial, não apenas a

concentração fundiária, mas também a relação latifúndio–minifúndio, que marcaria tanto a estrutura fundiária como a dinâmica agrária brasileira.

A presença do latifúndio, explorado de forma extensiva, com base em um conjunto de relações de produção (da parceria ao pequeno arrendamento) que tinham como fundamento o controle da terra, marcou profundamente a formação e a conformação da Nação. A riqueza gerada nas lavouras de cana e nos engenhos de açúcar, nas plantações de café, na exploração do ouro ou da borracha, concentrava-se nas mãos de uma minoria, que reproduzia em terras brasileiras os padrões de consumo e de vida da Europa, enquanto a maioria sobrevivia em condições precárias, sem ou com pouco acesso aos progressos produzidos a cada surto de desenvolvimento. A posse e a propriedade da terra eram fontes de poder político e econômico. Desde cedo, a elite rural impediu o acesso às terras devolutas aos imigrantes e aos negros. Configurava-se a Nação desigual, que ainda hoje caracteriza o Brasil.

Enquanto outros países, em momentos de ruptura histórica, adotaram legislação apropriada para corrigir as distorções decorrentes da concentração da propriedade da terra (*homestead act*, 1862, nos EUA, *corn law*, na Inglaterra, *reformas napoleônicas*, na França etc.), no Brasil, isso não ocorreu. A ruptura da legislação colonial após a independência (1822) criou espaço legal para a expansão da unidade familiar, logo interrompido pela promulgação da Lei de Terras, em 1850, cuja principal motivação era dificultar o acesso dos quilombolas (escravos fugidios) e dos produtores independentes à terra livre, então existente. A lei existente afirmava o poder da Coroa sobre as terras e definia a aquisição e a doação como únicos meios de acesso à propriedade fundiária, excluindo a posse e a exploração das terras devolutas como instrumento legítimo de aquisição de terra. Além disso, fixava preços mínimos para os lotes e determinava que as vendas fossem em hasta pública e com pagamento à vista, em dinheiro. Essas medidas elevaram artificialmente o preço da terra, tornando praticamente impossível o acesso à terra por parte dos produtores independentes. A maioria dos ocupantes de lotes de subsistência era pobre demais para pagar a taxa de registro e comprar a terra. Os grandes, por sua vez, fraudavam facilmente a lei, fazendo parecer que a ocupação ocorrera antes de 1850, beneficiando-se, portanto, do dispositivo legal que reconhecia todas as posses – independente da extensão – anteriores a essa data. Assim, a garantia da posse dependia da violência, sem que o Estado, como ocorreu nos EUA, pudesse ou quisesse democratizar e, efetivamente, garantir a posse da terra aos milhões de ex-escravos e imigrantes.

Com a abolição do tráfico de escravo, em 1851, e com a abolição da escravatura, em 1888, alguns governos provinciais implementaram programas de colonização de imigrantes asiáticos e europeus. Esses imigrantes, situados na Região Sul e em São Paulo, formaram o único núcleo autônomo de produção familiar no país.

A mudança do eixo do poder em favor das forças urbanas, a partir da década de 1930, produziu enormes transformações no país, mas manteve intacto o sistema de propriedade da terra. A força da elite rural manifestase, de forma emblemática, na conhecida política de defesa do café que, à época, confundia-se com os interesses do próprio país¹.

A Constituinte de 1946, realizada no imediato pós-guerra, em meio ao processo de formação de um governo civil democrático, gerou expectativas de modificações estruturais na sociedade brasileira. O programa de reforma agrária, até então identificado com a plataforma política dos partidos de oposição socialista, estava sendo implementado pelos Estados Unidos no Japão, e aparecia como medida preventiva recomendada para promover o desenvolvimento capitalista.

À medida que o país caminha para estágios mais avançados do processo de industrialização por meio da substituição de importações, redefine-se o papel e a inserção da agricultura na economia nacional. Já não se trata apenas de manter “enclaves” exportadores, mas de suprir alimentos baratos para as cidades; fornecer matérias-primas para as agroindústrias nascentes e em expansão; gerar saldos positivos na balança comercial com o exterior, a fim de possibilitar a importação dos insumos, das máquinas e dos equipamentos necessários à industrialização; transferir excedentes de capital para serem investidos na industrialização; e fornecer excedentes de mão-de-obra para suprir os mercados urbanos de força de trabalho. A questão agrária – como a agricultura responde aos desafios e exigências colocadas pela expansão do capitalismo – emerge como foco central para definir o estilo de desenvolvimento do país. A quebra do latifúndio implicaria a possibilidade de alargar o mercado doméstico e de construir uma sociedade menos desigual, mas prevaleceu o pacto conservador, que preservou a grande propriedade, excluiu os trabalhadores rurais e os agricultores familiares das conquistas trabalhistas concedidas aos trabalhadores urbanos e ainda assegurou as condições para a reprodução da grande propriedade nas regiões de fronteira.

1 Muito antes da afirmação das teses keynesianas, que justificaram a forte intervenção do Estado nas economias em depressão, desde o início do século XX, os vários governos da I República desenharam e implementaram complexas políticas para amortecer os impactos negativos das flutuações dos preços do café no mercado internacional sobre a grande produção agroexportadora.

Nos países desenvolvidos, o processo de desenvolvimento econômico passou por uma ruptura com a grande propriedade rural e assentou-se na expansão da agricultura familiar. Já a industrialização brasileira não produziu um rompimento com as forças conservadoras do latifúndio; ao contrário, o pacto populista conciliou os interesses agrários com os dos setores urbano-industriais emergentes. Enquanto a expansão da fronteira agrícola assegurava o crescimento da produção agropecuária necessária para abastecer os centros urbanos e gerar divisas para importar máquinas, equipamentos, insumos industriais e bens de consumo das camadas mais ricas da população, o fechamento da fronteira, aos produtores familiares e aos trabalhadores sem terra, asseguravam a expulsão de mão-de-obra necessária para alimentar o mercado de trabalho nas cidades que emergiam como pólos industriais dinâmicos.

A partir dos anos 60, a conjugação dos fortes interesses das oligarquias rurais e da burguesia industrial resultou em uma estratégia de modernização conservadora da agricultura. A agricultura era vista como um setor *atrasado*, fonte de obstáculos ao crescimento da indústria. A estratégia adotada foi modernizar o latifúndio. Um pacote de incentivos e a mobilização de vultosos recursos subsidiados promoveram a substituição de mão-de-obra por máquinas e implementos. A posse da terra condicionou o acesso aos meios de produção e financiamentos, reforçando o papel da terra como reserva de valor e como fonte de poder econômico. Os incentivos à utilização de tecnologias poupadoras de mão-de-obra e as políticas de crédito seletivas em favor dos grandes produtores reforçaram a concentração da propriedade da terra e o crescimento econômico excludente. Além disso, representaram a ampliação do mercado para as indústrias e a diminuição da dependência em relação ao trabalho temporário, ainda que com baixos salários. Essa visão limitada da inserção da agricultura na economia ignorava não apenas os efeitos sociais negativos de um crescimento baseado na modernização do latifúndio, mas também a correlação positiva entre crescimento econômico e distribuição de renda². A experiência dos países desenvolvidos – onde foi fundamental o papel da agricultura familiar na redução da pobreza e na fundação de sociedades democráticas e politicamente estáveis –, foi amplamente desconsiderada ou interpretada de forma distorcida. De fato, na concepção que dominou a formulação das políticas públicas durante o regime militar,

2 Na verdade, hoje está claro que não se pode falar em crescimento econômico sustentado sem distribuição de renda. Para um breve resumo do debate sobre essa questão, ver GUANZARO, C. E. (1999).

a modernização do país e do campo não poderia levar em conta “detalhes” como os impactos sociais negativos ou as lições das experiências dos países desenvolvidos.

Refletindo sobre o problema da pobreza e da desigualdade nesses países, Biswanger (1994), economista sênior do Banco Mundial, constata o fracasso, em todo o mundo, do que ele chama de estratégias urbanas de desenvolvimento rural baseadas no estímulo à modernização da grande propriedade tradicional. Essas estratégias provocaram a redução prematura da demanda relativa por mão-de-obra agrícola, além de inflacionar os preços da terra que acirraram os conflitos fundiários e a conseqüente expulsão de pequenos produtores na fronteira agrícola. Além disso, o próprio segmento de produtores rurais familiares, subsistindo dentro e nas franjas do latifúndio, foi duramente atingido pelas políticas de modernização de viés industrial e pela ausência e/ou insuficiência de políticas voltadas para apoiar, consolidar e expandir a produção familiar, em particular programas de reforma agrária, crédito, pesquisa e assistência técnica.

Para Biswanger, tanto os países comunistas como as economias de mercado pagaram um preço muito alto por terem adotado essas estratégias de crescimento, baseadas na crença da superioridade da grande produção agrícola e na inviabilidade da produção familiar. Os primeiros adotaram a coletivização da agricultura; os segundos, representados por economias subdesenvolvidas de mercado, realizaram custosas (e desastrosas) políticas e programas de modernização que distorceram fortemente os preços relativos dos fatores de produção em benefício do capital e favoreceram os grandes produtores às custas dos agricultores familiares (expulsos do campo) e dos trabalhadores urbanos, que tiveram seus salários rebaixados estruturalmente pela pressão migratória e pelas insuficientes oportunidades de trabalho.

O Brasil se destaca entre os países onde essa estratégia urbana de desenvolvimento rural resultou em um desastre social de grandes proporções, tanto mais chocante por causa da enorme disponibilidade de terras ociosas, as quais poderiam ter sido apropriadas pelos pequenos produtores familiares sem ameaçar a expansão das áreas ocupadas produtivamente pelos produtores comerciais não-familiares. O país ostenta os piores indicadores de desenvolvimento humano entre os países de igual nível de renda *per capita*, tornando-se um caso paradigmático de desenvolvimento desigual. A estratégia de modernização levou ao esvaziamento do campo, e a concentração da propriedade da terra alimentou a pobreza urbana e bloqueou o desenvolvimento local.

3. Equidade e desenvolvimento econômico

Por décadas, economistas sustentaram que o crescimento econômico não era negativamente afetado pela desigualdade. Essa “crença” assentava-se nos trabalhos do renomado economista Kuznets, cujos trabalhos empíricos evidenciavam uma relação não-linear entre desenvolvimento e distribuição de renda: países com baixo índice de desenvolvimento apresentavam perfil igualitário de distribuição de renda. À medida que o país se desenvolvia, aumentava a concentração de renda, mas, a partir de certo nível, o próprio desenvolvimento parece afetar positivamente a distribuição de renda. Nesse marco analítico, políticas distributivas como as de reforma agrária não encontravam sustentação econômica e só se justificavam, em casos especiais, por razões de ética e moral; posicionamento que, embora dominante, não era absoluto. Como lembra Guanziroli, outros autores sustentavam que a distribuição de renda afetava o crescimento econômico como CHENERY (1974) E FISHLOW (1995).

Avanços teóricos e novas evidências empíricas, que vieram à luz ao longo dos anos 90, colocaram em cheque a visão *kuznetianda* de crescimento econômico. DEININGER e SQUIRE (1998, pp. 4 e 13), com base em uma amostra de 108 países, concluem que “uma distribuição de renda desigual não é um forte determinante do crescimento futuro. Ao contrário, a distribuição desigual da propriedade de ativos, neste caso a distribuição da terra, tende a reduzir o crescimento de longo prazo”. Uma das dimensões dessa linha de pesquisa é avaliar as relações entre distribuição de renda e desempenho macroeconômico. Birsall e Londono (FERREIRA, 2000) estudam a importância de ativos para os pobres a partir da base de dados criada por Deininger e Squire e concluem que a desigualdade inicial na distribuição de terra e de capital humano tem efeito negativo sobre o crescimento econômico, sendo esse efeito duas vezes maior para os pobres, se comparado com o conjunto da população.

Aceito este resultado, a distribuição de terras passa a ser relevante para a promoção do crescimento, independente das razões éticas e de justiça social que continuariam a justificar as políticas de combate à pobreza, de redistribuição de renda e de ativos (terra e imóveis urbanos), como ocorreu no passado.

Como citado anteriormente, é importante indicar, em linhas gerais, os mecanismos que fazem com que a pobreza e a desigualdade afetem o crescimento econômico. Em primeiro lugar, é preciso notar uma dimensão fundamental na qual intervém a desigualdade, que se refere justamente à

estrutura de poder, à política (*politics*). As ações do governo são resultados de interações políticas entre os agentes; resultados de uma disputa por espaços e pelo domínio dos instrumentos de política manejados pelo Estado para regular a vida social e econômica. Dessa forma, as relações de poder existentes na sociedade importam e são determinantes na definição das políticas públicas (*policies*) e na alocação de recursos públicos em benefício e em detrimento de determinados setores em função de prioridades e objetivos. Ou seja, a estrutura de poder e, por conseguinte, as decisões políticas, tendem a refletir a estrutura de distribuição de riqueza da sociedade. Hoje, há abundantes evidências de que, em países marcados por forte desigualdade social, o crescimento de longo prazo é negativamente afetado por políticas que buscam principalmente preservar os privilégios e proteger os interesses da minoria abastada.

A desigualdade social também pode afetar negativamente os investimentos, o crescimento e o desenvolvimento econômico. Com efeito, sociedades marcadas por elevada desigualdade tendem a apresentar maior instabilidade social e política alimentada pelo próprio descontentamento da população. Em geral, nas sociedades iníquas, a insegurança se difunde para o campo do direito de propriedade em geral, representando um desestímulo aos investimentos de longo prazo. A desigualdade alimenta conflitos e desconfiança entre os agentes, afetando negativamente a estrutura de incentivos da economia e as relações econômicas. Os conflitos e a desconfiança produzem ou potencializam as chamadas “falhas de coordenação”, ou seja, a desconfiança mútua impede que os agentes busquem soluções baseadas em ações coordenadas que poderiam reduzir os custos de transação, aumentar a eficiência e a eficácia das ações, com resultados superiores aos que seriam atingidos por “soluções” impostas em condições de ausência de coordenação (BOWLES e GINTIS, 2001). A própria reforma agrária no Brasil, marcada pelo conflito entre governo e movimentos sociais, é um exemplo gritante de “falha de coordenação”, cujos custos refletem nas conhecidas dificuldades para planejar adequadamente a implantação dos assentamentos.

Os economistas reconhecem que o funcionamento e a eficácia do mercado são afetados pela estrutura de poder e pela desigualdade social, e que as falhas de mercado tendem a ser mais graves em situações de forte desigualdade. Mais do que isso, os mecanismos de mercado tendem a excluir os mais pobres, reduzindo o potencial de crescimento e de desenvolvimento econômico, reproduzindo a situação de desigualdade.

São vários os mecanismos pelos quais as falhas de mercado reduzem sua eficácia e eficiência como regulador das atividades econômicas. Em

primeiro lugar, os pobres tendem a ser excluídos de muitas relações econômicas que poderiam gerar riqueza, como o crédito, que é um elemento fundamental nas economias de mercado. O crédito significa uma antecipação do futuro, pois produtores e consumidores não precisam esperar o tempo necessário para formar a poupança suficiente e bancar o investimento ou a aquisição do bem de consumo. O crédito permite aos produtores complementarem seus ativos e os meios de produção necessários para organizar de forma eficiente seu negócio. Pode-se dizer que tanto mais pobres os produtores e consumidores, maior seria a importância do crédito, pois permitiria a superação de deficiências na dotação de recursos que muitas vezes impedem inclusive a inserção dos mesmos no mercado. No entanto, é notório que justamente os mais pobres encontram maiores dificuldades para obter crédito, seja por não apresentarem garantias reais para as operações (HOFF, 1998) seja por operarem com valores pequenos que não interessam às instituições financeiras. Ou seja, devido à falha de mercado, os agentes com baixo nível de dotação de riquezas são excluídos e não conseguem estabelecer contratos, embora sejam justamente os que mais necessitam de crédito de longo prazo para complementar sua dotação de ativos.

Em segundo lugar, quanto mais pobre o indivíduo, mais vulnerável ele é, inclusive devido à impossibilidade de se beneficiar dos mecanismos de mercado para reduzir sua exposição. O resultado é que, em sociedades marcadas por forte desigualdade, os pobres não são “cidadãos” econômicos, não são sujeitos de contratos e encontram muitas dificuldades para desenvolver seu potencial criativo e empreendedor, traços que não são eliminados pela pobreza. A consequência desse tipo de falha de mercado é paradoxal, pois produz uma utilização marcadamente ineficiente dos recursos humanos e produtivos da população pobre: o homem não aproveita seu potencial, e os poucos ativos disponíveis tendem a ser mal utilizados devido à ausência de outros ativos que poderiam ser obtidos caso tivesse acesso aos mercados de crédito e de bens e serviços em geral.

Outro mecanismo pelo qual a pobreza e a desigualdade afetam negativamente o crescimento é que, na presença de forte assimetria de poder, os indivíduos mais pobres tendem a estabelecer contratos menos favoráveis, o que dificulta a elevação de seu nível de renda e a retenção de excedentes para acumulação. São conhecidos os exemplos de contratos de parceria e arrendamento agrícola cujos termos impedem os pequenos agricultores de gerarem e reterem recursos que permitiriam a elevação de seu nível de vida; ou, ainda, como o mercado de trabalho é marcado pelas relações de poder entre trabalhadores e empresas. Pesquisas empíricas evidenciam que a dotação inicial de ativos afeta os contratos, e que os

termos dos contratos afetam o esforço alocado pelos indivíduos e, portanto, o resultado da atividade. A conclusão dessas pesquisas é que a desigualdade determina um desequilíbrio de forças entre os agentes de uma sociedade, exclui os mais pobres de oportunidades a que outros têm acesso e impede o seu pleno desenvolvimento.

Sem ignorar a gênese da má distribuição de terra e da estrutura fundiária brasileira, é possível afirmar que a existência de pobreza e de desigualdade de distribuição de ativos no meio rural evidencia que o mercado é incapaz de superar esse tipo de distorção. O problema é que os mecanismos de mercado, de forma geral, não asseguram, por si só, a incorporação ao processo de desenvolvimento de regiões e de agentes menos dotados. A existência de falhas do próprio mercado, assim como de informações imperfeitas, torna ainda mais improvável que o crescimento econômico, por si só, conduza à superação da desigualdade e da pobreza em países como o Brasil. Tais fatores reforçam as assimetrias entre os agentes, reproduzindo a situação de desigualdade e de pobreza.

A política de reforma agrária se insere neste debate e deve ser analisada como instrumento para permitir o acesso a ativos produtivos essenciais para parte da população pobre que, de outra forma, seria marginalizada pela estrutura do mercado. Na maior parte dos países em desenvolvimento e periféricos, o problema do acesso à terra permanece uma questão não resolvida e reduz a eficiência econômica e o bem-estar de suas populações. Nesses países, a terra é um ativo mal alocado, em termos de demandantes potenciais, e trabalhado sobre direitos incompletos, o que acrescenta ineficiência na sua alocação e na sua utilização. Como resultado, em muitas regiões, as famílias rurais não conseguem atingir uma renda mínima que lhes permitam a sobrevivência utilizando-se das atividades agrícolas. O acesso dessas famílias à terra, nessas condições, não é sustentável, embora fosse a melhor forma, ainda que não a única, de lhes proporcionar bem-estar. Assim, se reproduz a pobreza rural e a desigualdade, acrescentando ineficiência, efeitos desestimulantes e *externalidades* negativas a toda economia.

No passado, a reforma agrária era defendida como parte de um conjunto de políticas sociais de combate à pobreza, apoiando produtores descapitalizados e ineficientes, sem chances de permanecer no mercado e sem o apoio dessas políticas⁵. A partir da reavaliação das teses que predominaram até os anos 80, a reforma agrária passa a ser considerada

5 Essa tese é questionada a partir do trabalho de DEININGER e SQUIRE (1998), baseado na observação de 108 países. Esses autores não confirmaram a hipótese de que o crescimento por si só produz melhorias no perfil da desigualdade. Encontram evidências para sustentar a hipótese contrária de que países com melhor perfil distributivo têm melhor desempenho econômico.

um aspecto importante no desenvolvimento econômico dos países porque, como se indicou acima, a pobreza e a desigualdade têm efeitos diretos e indiretos sobre o crescimento econômico, advindos da incorporação dos pobres ao mercado e ao mundo dos contratos. Essa visão tem um critério econômico: a concentração de riqueza e de renda afeta negativamente o crescimento econômico e causa exclusão social.

O crescimento da economia e a modernização da agricultura brasileira, a partir da década de 1970, mostraram que a reforma agrária não era uma questão essencial para o crescimento econômico. Nesse período, a luta pela terra aparece apenas como um movimento reivindicatório que não gerou um projeto nacional. No entanto, os resultados sociais confirmaram que somente o crescimento acelerado não é suficiente para superar os problemas sociais do país. Muitos problemas se agravaram.

Hoje, a maioria dos economistas reconhece que não é apenas o combate à pobreza rural que legitima as políticas re-distributivas de renda e de riqueza. A ampliação e o aprofundamento dessas políticas são cruciais para o desenvolvimento da economia brasileira. Na estrutura fundiária brasileira, parte da terra encontra-se alocada de forma deficiente, seja pela indefinição dos direitos de propriedade seja pela insuficiência desse recurso para permitir explorações econômicas sustentáveis. No contexto atual, o acesso à terra continua negado aos pobres rurais, justamente àqueles a quem a terra é a melhor possibilidade de melhorar suas condições de vida, saindo da situação de miséria em que se encontram. O resultado é a reprodução da pobreza rural e da desigualdade que adicionam desestímulos e externalidades negativas a toda a economia.

4. Questão agrária e questão social no Brasil

A questão agrária no Brasil contemporâneo tem várias dimensões, entre as quais as seguintes:

- (i) concentração da propriedade da terra, minifúndios e terras improdutivas (má utilização dos recursos produtivos);
- (ii) situação da agricultura familiar;
- (iii) expulsão de mão-de-obra;
- (iv) mercado de terras restrito e problemas jurídicos (problemas de titulação);
- (v) famílias sem terra (pobreza rural e urbana);

- (vi) conflitos sociais e agrários;
- (vii) problemas sociais.

4.1. Concentração de terras, minifúndios e terras improdutivas

Como observa Guedes Pinto (1995, p. 66), sintetizando os mais importantes autores brasileiros, no século XIX e nos primeiros 50 anos do século XX, o país atravessou momentos de grande importância sem qualquer mudança significativa na distribuição da propriedade da terra: Independência (1822), fim do tráfico de escravos (1851), Abolição da Escravatura (1888), Proclamação da República (1889), Revolução de 1930 e processo de industrialização, participação na II Guerra Mundial, redemocratização e constituinte liberal em 1945.

Independente de ações isoladas de reforma agrária e de colonização, a partir da década de sessenta observa-se um forte movimento de concentração da propriedade da terra em todo o país. As razões são múltiplas. Primeiramente, a terra ocupava um papel central na economia e na sociedade brasileira, seja como fonte de poder seja como reserva de valor. Essa última função era reforçada pelo próprio contexto macroeconômico, caracterizado por taxa de inflação baixa, mas crescente, e pelo incipiente desenvolvimento de instrumentos confiáveis de poupança financeira. Além desses fatores de ordem mais estruturais, deve-se mencionar que a própria estratégia de desenvolvimento agropecuário favorecia a concentração da propriedade. De um lado, como tem sido bem fundamentado por vários autores (SAIAD, 1982, 1984; REZENDE, 1985; GRAZIANO NETO, 1982; WORLD BANK, 2000), a política de crédito rural altamente subsidiado, ao assegurar capital de giro em condições privilegiadas, liberava os recursos próprios para a aquisição de novas terras, consolidando um padrão de acumulação que Buainain (1988) caracterizou como patrimonial. De outro lado, os incentivos fiscais e os programas de ocupação das zonas de fronteiras facilitaram a apropriação de grandes extensões de terras na região Amazônica e no Centro-Oeste, por parte de empresas urbanas. A maioria delas para fins puramente especulativos e de reserva de valor. Por último, vários programas especiais para produtos específicos, ao irrigar os proprietários com recursos baratos, favoreceram a concentração fundiária.

Nos anos 80 e na maior parte da década de 90, a situação não sofreu alterações. A estagnação econômica, a inflação elevada, a crise agrícola, a partir de meados da década de 80, e a insegurança institucional e financeira,

provocada pelos vários pacotes econômicos, reforçaram a atratividade da terra como reserva de valor; e os dados disponíveis revelam a continuidade do movimento de concentração da propriedade da terra.

Em que pese à reversão da tendência de concentração, a partir de 1995 (ver Gráfico 2), a alta concentração da propriedade da terra continua sendo um traço marcante do meio rural e o maior problema agrário no Brasil. Segundo a classificação do Incra, em 1992 os minifúndios representavam 62,2% do total dos imóveis rurais e detinham apenas 7,9% da área total. As pequenas propriedades participavam com 26,9% no total de imóveis e 15,5% na área total. A participação das médias propriedades no total de imóveis era de 8%, enquanto a área alcançava 19,9%. As grandes propriedades representavam somente 2,8% no total de imóveis, porém ocupavam 56,9% da área total.

No mesmo ano, o Incra cadastrou 3.114.898 imóveis⁴, os quais ocupavam uma área de 331.364.012,00 ha (Tabela 1). Os imóveis com menos de 100 ha, que representavam 76% do total, ocupavam apenas 17,9% da área apropriada. Já os imóveis com mais de 5.000 ha, representando 0,1% do total, detinham 40,2% da área total. Os imóveis de 10.000 ha ou mais ocupavam 19,6% da área total.

Tabela 1: ESTRUTURA FUNDIÁRIA BRASILEIRA – 1992

Classe de área total (ha)	Total de imóveis	% Imóveis	Área total (ha)	% Área
Igual a 0	58.508	1,6	0,0	0,0
Menos de 1	50.566	1,6	25.827,3	0,0
1 a menos de 2	92.423	3,0	125.843,8	0,0
2 a menos de 5	357.756	11,5	1.216.350,2	0,4
5 a menos de 10	446.663	14,3	3.247.889,0	1,0
10 a menos de 25	841.963	27,0	13.697.633,6	4,1
25 a menos de 50	503.080	16,2	17.578.660,6	5,3
50 a menos de 100	336.368	10,8	23.391.447,1	7,1
100 a menos de 200	201.564	6,5	27.405.779,4	8,3
200 a menos de 500	140.609	4,5	43.344.186,6	13,1
500 a menos de 1.000	51.442	1,7	35.573.732,4	10,7
1.000 a menos de 2.000	23.644	0,8	32.523.253,9	9,8
2.000 a menos de 5.000	14.840	0,5	43.804.397,5	13,2
5.000 a menos de 10.000	3.492	0,1	24.524.954,4	7,4
10.000 a menos de 20.000	1.236	0,0	16.945.648,2	5,1
20.000 a menos de 50.000	553	0,0	16.062.217,2	4,8
50.000 a menos de 100.000	116	0,0	7.484.521,7	2,4
100.000 e mais	75	0,0	24.047.669,1	7,3
TOTAL	3.114.898	100,0	331.364.012,0	100,0

Fonte: Incra/SNCR – Recadastramento 1992.

4 Os imóveis são propriedades rurais cadastradas periodicamente pelo Incra.

Tabela 2: ESTRUTURA FUNDIÁRIA BRASILEIRA – 1992

Classe de números de módulos fiscais de área total	Total de imóveis	% imóveis	Área total (ha)	% área
Não identificado	48.510	1,6	1.686,3	0,0
Até 0,5	1.206.694	38,7	9.925.896,3	3,0
Mais de 0,5 a 1	683.327	21,9	16.257.078,0	4,9
Minifúndio e não identificados	1.938.441	62,2	26.184.660,6	7,9
Mais de 1 a 2	542.830	17,4	24.494.396,2	7,4
Mais de 2 a 3	195.212	6,3	15.248.298,1	4,6
Mais de 3 a 4	101.398	3,3	11.710.844,0	3,5
Pequena propriedade	839.440	26,9	51.453.538,3	15,5
Mais de 4 a 5	64.510	2,1	10.109.607,0	3,1
Mais de 5 a 6	42.489	1,4	8.091.153,8	2,4
Mais de 6 a 10	93.216	3,0	25.803.821,2	7,8
Mais de 10 a 15	49.208	1,6	21.958.603,4	6,6
Média propriedade	249.423	8,0	65.963.185,4	19,9
Mais de 15 a 20	25.141	0,8	16.227.586,1	4,9
Mais de 20 a 50	44.456	1,4	53.273.421,7	16,1
Mais de 50 a 100	11.706	0,4	33.387.581,2	10,1
Mais de 100 a 200	4.273	0,1	25.385.729,8	7,7
Mais de 200 a 400	1.405	0,0	18.218.450,0	5,5
Mais de 400 a 600	306	0,0	7.070.194,8	2,1
Mais de 600	307	0,0	34.199.664,1	10,3
Grande propriedade	87.594	2,8	187.762.627,7	56,7

Fonte: Incra/SNCR – Recadastramento 1992.

Considerando a classificação do Incra pelo tamanho da propriedade, a bipolaridade da estrutura fundiária brasileira e o elevado grau de concentração da propriedade da terra ficam ainda mais evidentes (Tabela 2). Os minifúndios – imóveis com extensão inferior a 1 módulo fiscal de área – representavam, em 1992, 62,2% do total de imóveis e ocupavam apenas 7,9% da área total. As pequenas propriedades, com área variando entre 1 e 4 módulos fiscais, representavam 26,9% do total de imóveis e ocupavam 15,5% da área total. A situação inverte-se a partir das médias propriedades, que ocupavam área de 19,9%, número proporcionalmente maior do que a sua participação no total de imóveis (8%). As grandes propriedades, que representavam apenas 2,8% dos imóveis, ocupavam 56,7% da área total.

O Gráfico 1 e a Tabela 5 apresentam a concentração fundiária, medida pelo Índice de Gini, para o Brasil e suas regiões. Observa-se que, apesar de um nível de concentração médio elevado, ocorrem fortes variações entre

as regiões e os estados da Federação. Exceção feita ao Estado do Amapá, com Índice de Gini entre 0,300 e menos de 0,500, todos os demais estados registraram índices superiores a 0,600. Os maiores índices de concentração ocorreram na Região Norte (0,8955), e os menores na Região Sul (0,6972). Entre os estados, destacam-se o Pará e o Amazonas, com Gini variando entre 0,900 e 1,000; Santa Catarina e Paraná; na Região Sul; Espírito Santo, na Região Sudeste; Tocantins, no Centro-Oeste; Rondônia, no Norte; e Ceará, na Região Nordeste (Tabela 3).

Tabela 3: CONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA

(Índice de Gini por estado)

Índice de Gini (Classes)	AC	AL	AM	AP	BA	CE	ES	GO	MA	MG	MS	MT	PA	PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RO	RR	RS	SC	SE	SP	TO
0,300 a menos de 0,500																										
0,500 a menos de 0,600																										
0,600 a menos de 0,700																										
0,700 a menos de 0,800																										
0,800 a menos de 0,900																										
0,900 a menos de 1,000																										

Fonte: Incra/SNCR.

A Tabela 4 apresenta a distribuição dos imóveis segundo as regiões e a classificação entre produtivo, não produtivo e minifúndios. Para o país como um todo, observa-se que apenas 13,8% dos imóveis ocupando 28,3% da área foram considerados produtivos; 24,5% das propriedades e 62,4% da área foram classificados como improdutivos; e 61,7% dos imóveis e 9,2% da área são minifúndios. Entre as regiões, observa-se grande variação da distribuição entre áreas produtivas e não-produtivas. As regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste são as que apresentam maior proporção de área produtiva, mas nenhuma das três alcança 50%. O Norte apresenta 78,8% das áreas cadastradas classificadas como não-produtivas. A seguir vem o Nordeste, com 69,5%.

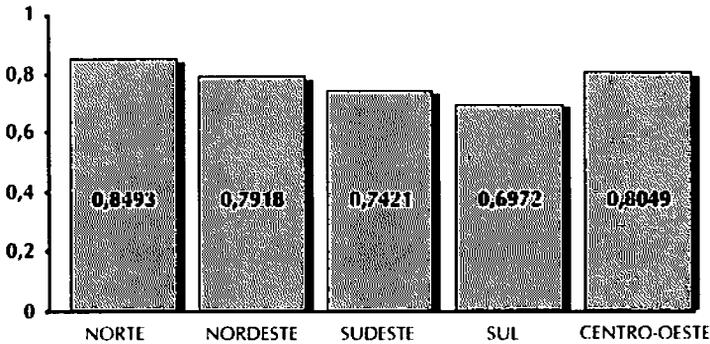
Tabela 4: DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS IMÓVEIS RURAIS, SEGUNDO AS REGIÕES E A CLASSIFICAÇÃO (*)

Unidade	Total(%)		Produtos (%)		Não produtivo(%)		Minifúndios e não classificados (%)	
	Imóveis	Área	Imóveis	Área	Imóveis	Área	Imóveis	Área
Brasil	100,0	100,0	13,8	28,3	24,5	62,4	61,7	9,2
Norte	4,4	19,3	6,7	13,6	44,7	78,8	48,6	7,6
Nordeste	27,1	20,5	4,9	15,3	20,4	69,5	74,7	15,2
Sudeste	26,3	17,7	16,9	39,6	27,2	50,4	55,9	10,0
Sul	35,4	12,8	17,1	42,1	20,4	42,6	62,5	15,3
Centro-Oeste	6,8	29,7	24,7	34,1	38,2	62,7	37,1	3,2

(*) Excluídos os imóveis com informação de UF inconsistente.

Fonte: Estatísticas Emergenciais do Recadastramento, 1992.

Gráfico 1: CONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA POR REGIÃO

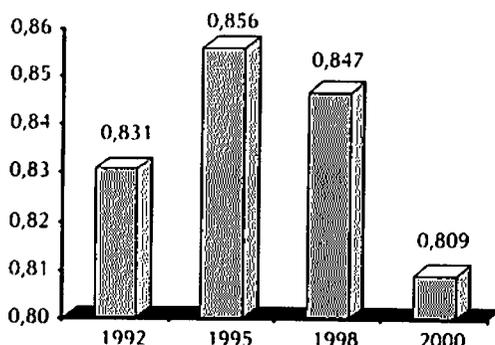


Embora essa diferença reflita níveis de ocupação das terras, é inegável que também indica as condições naturais menos aptas para exploração agropecuária (como exemplos, a floresta equatorial e o semi-árido).

Estudo de GASQUES E CONCEIÇÃO (1988) mostra, com base nos dados do Censo Agropecuário, que o Índice de Gini da distribuição da posse da terra aumentou entre 1985 e 1995/96, ano do último censo, tendo passado de 0,840, em 1950, para 0,856, em 1995. A evolução do índice entre as regiões evidencia que apenas nas regiões Norte e Centro-Oeste ocorreram uma pequeníssima redução do Índice de Gini, o que reflete muito mais a consolidação da grande propriedade após a fase de ocupação da fronteira do que um movimento de desconcentração. Norte e Centro-Oeste, juntamente com o Nordeste, registram os índices mais elevados do Brasil (Nordeste, 0,859; Norte, 0,820; Centro-Oeste, 0,831). Os dados mais recentes do Incra evidenciam, pela primeira vez na história, uma queda

do índice de concentração da propriedade a partir de 1995. Note-se que a acentuada redução entre 1998 e 2000 deve-se ao cancelamento do registro de propriedades com mais de 10.000 hectares que não atenderam aos requisitos da Portaria nº 558, de 1999.

**Gráfico 2: CONCENTRAÇÃO DA PROPRIEDADE DA TERRA
EVOLUÇÃO DO ÍNDICE DE GINI (1992-2000)**



Esse conjunto de informações confirma que, apesar das notáveis transformações da sociedade brasileira ao longo dos últimos 30 anos, a estrutura de posse e de propriedade da terra manteve-se estável e continua fortemente concentrada, impedindo o desenvolvimento local na medida em que esvazia o meio rural e expulsa, prematuramente, o homem para as cidades.

4.2. Situação da agricultura familiar

A estrutura fundiária concentrada não conforma, por si só, um ambiente favorável para o desenvolvimento da agricultura familiar, que nos países desenvolvidos foi a base de um padrão de desenvolvimento mais equitativo e equilibrado do ponto de vista do aproveitamento das potencialidades locais. A política de modernização conservadora, a crise e a estagnação econômica, que vem afetando a economia brasileira nos últimos 20 anos, tiveram impacto negativo bastante forte sobre este segmento, contribuindo para agravar as tensões sociais no campo e nas cidades. Interessa aqui destacar dois pontos relevantes para o debate sobre a reforma agrária e sobre a questão social no Brasil: o primeiro diz respeito à resistência e a importância econômica e social da agricultura familiar, em que pese o

contexto negativo e até hostil no qual está inserida. O segundo diz respeito à fragilização da agricultura familiar, que se traduz em crescente pobreza rural e em migração em busca de condições de sobrevivência.

Os estudos realizados pelo Convênio FAO/Incrá (GUANZIROLI et al., 2001), utilizando como fonte de informação tabulações especiais do Censo Agropecuário do IBGE para 1995/96, confirmam ambas as assertivas. Segundo o censo, existem, no Brasil, 4.859.732 estabelecimentos rurais ocupando uma área de 353,6 milhões de hectares, o que representa uma redução de mais de 1 milhão de estabelecimentos em relação à 1985. Em 1996, dados do censo registraram 4,859 milhões de estabelecimentos responsáveis pela geração de R\$47,8 bilhões – Valor Bruto da Produção (VBP) Agropecuária. Destes, 4.139.369 são estabelecimentos familiares⁵, ocupando uma área de 107,8 milhões de hectares, sendo responsáveis por R\$18,1 bilhões ou 37,9% do VBP total, apesar de receber apenas 25,3% dos financiamentos agrícolas. Os agricultores patronais, representados por 554.501 estabelecimentos, ocupavam 240 milhões de hectares.

Ainda segundo as informações do Censo Agropecuário de 1995/96, os agricultores familiares representam 85,2% do total de estabelecimentos e ocupam 30,5% da área total. São responsáveis por 37,9% do valor bruto da produção agropecuária nacional. Quando considerado o valor da renda total agropecuária (RT) de todo o Brasil, os estabelecimentos familiares respondem por 50,9% do total de R\$22 bilhões. Esse conjunto de informações revela não apenas a importância dos agricultores familiares como também a utilização eficiente dos recursos produtivos, pois mesmo detendo menor proporção da terra e do financiamento disponível produzem e empregam mais do que os produtores patronais.

Tabela 5. BRASIL – ESTABELECIMENTOS, ÁREA, VALOR BRUTO DA PRODUÇÃO E PERCENTUAL DO FINANCIAMENTO TOTAL (FT)

Categories	Estab. Total	% Estab. s/total	Área (total) (ha)	% Área s/total	VBP (R\$ mil)	% VBP s/total	% FT s/total
Familiar	4.139.369	85,2	107.768.450	30,5	18.117.725	37,9	25,3
Patronal	554.501	11,4	240.042.122	67,9	29.139.850	61,0	73,8
Inst. Pia/Religiosa	7.143	0,1	262.817	0,1	72.327	0,2	0,1
Entidade pública	158.719	3,3	5.529.574	1,6	465.608	1,0	0,8
Total	4.859.732	100,0	353.602.963	100,0	47.795.510	100,0	100,0

Fonte: Censo Agropecuário 1995/96 – IBGE.

Elaboração: Convênio FAO/Incrá.

5 Ver Guanzirolí et al. (2001) para uma apresentação e discussão da metodologia adotada para classificar o estabelecimento como familiar.

O mesmo trabalho mostra que a agricultura familiar é um universo profundamente heterogêneo, em termos de disponibilidade de recursos, acesso ao mercado, capacidade de geração de renda e acumulação. Essa diversidade é também regional. A área média dos estabelecimentos familiares é de 26 ha, e o tamanho médio varia de região para região. Os estabelecimentos da região Nordeste têm a menor área média (17 ha) e os da região Centro-Oeste a maior (84 ha).

A Renda Total (RT) dos agricultores familiares apresenta grande diferença, refletindo tanto diferenças entre estabelecimentos como entre as regiões do país. A RT por estabelecimento familiar para todo o Brasil foi de R\$2.717,00, resultando em uma média de R\$104,00 por ha de área total. Entre os familiares, a RT varia de R\$1.159,00/ano, no Nordeste, a R\$5.152,00, no Sul. Quando se considera a RT por unidade de área, os resultados da agricultura familiar são muito superiores aos dos estabelecimentos patronais em todas as regiões do país. No Nordeste, a RT é de R\$70,00/ha entre os familiares contra R\$37,00/ha dos patronais; no Centro-Oeste, é de R\$48,00/ha contra R\$25,00/ha dos patronais; e, na região Sul, é de R\$241,00/ha enquanto a dos patronais não supera R\$99,00/ha.

Tabela 6. RENDA TOTAL (RT) E RENDA MONETÁRIA (RM) POR ESTABELECIMENTO (EM R\$)

Região	Familiar		Patronal	
	RT/Estab.	RM/Estab.	RT/Estab.	RM/Estab.
Nordeste	1.159	696	9.891	8.467
Centro-Oeste	4.074	3.043	33.164	30.779
Norte	2.904	1.935	11.883	9.691
Sudeste	3.824	2.703	18.815	15.847
Sul	5.152	3.315	28.158	23.355
Brasil	2.717	1.783	19.085	16.400

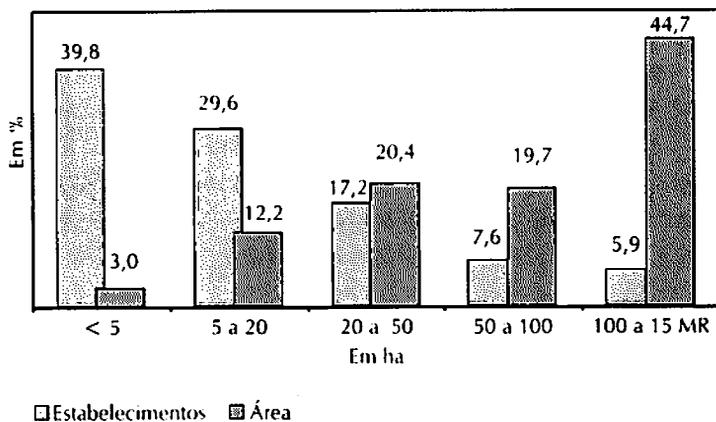
Fonte: Censo Agropecuário 1995/96 – IBGE.
Elaboração: Convênio FAO/Incrá.

A má distribuição da propriedade da terra é o traço mais marcante e, ao mesmo tempo, a principal distorção da estruturação fundiária no Brasil. Entre os agricultores familiares, um número significativo é proprietário de um lote menor que 5 ha, tamanho que na maior parte do país dificulta, senão inviabiliza, a exploração sustentável dos estabelecimentos

agropecuários. Excluindo as atividades de subsistência, a sustentabilidade das pequenas propriedades é crescentemente condicionada pela inserção, em determinadas cadeias produtivas, pela localização econômica e pelo grau de capitalização.

No Brasil, 39,8% dos estabelecimentos familiares têm menos de 5 ha; 30% têm entre 5 a 20 ha; e 17% estão na faixa de 20 a 50 ha. Os agricultores familiares com área maior que 100 ha e menor que a área máxima regional representam apenas 5,9% dos estabelecimentos, que ocupam 44,7% de toda a área da agricultura familiar brasileira.

**Gráfico 3 – BRASIL: AGRICULTORES FAMILIARES
 PERCENTUAL DE ESTABELECIMENTOS E ÁREA (GRUPOS DE ÁREA
 TOTAL)**



A área média dos estabelecimentos familiares em cada grupo de área também é baixa. No estrato de menos de 5 ha, o tamanho médio dos estabelecimentos para todo o Brasil é de apenas 1,9 ha. Mesmo entre os estabelecimentos com área entre 5 e 20 ha, a média é de apenas 10,7 ha por estabelecimento. A Região Nordeste é a que apresenta o maior número de minifúndios, com 58,9% de estabelecimentos familiares no estrato de menos de 5 ha. Entre esses agricultores, a área média é de 1,7 ha por estabelecimento. Na Região Sul, 20% dos estabelecimentos familiares têm menos de 5 ha; 29,6% entre 5 e menos de 20 ha; e 23,2% entre 20 e menos de 50 ha.

Tabela 7. AGRICULTORES FAMILIARES: PERCENTUAL DE ESTABELECIMENTOS E ÁREA (GRUPOS DE ÁREA TOTAL EM HECTARES)

Região	Menos de 5 ha	5 a – de 20 ha	20 a – de 50 ha	50 a – de 100 ha	100 a – de 15 MR
	% Estab.	% Estab.	% Estab.	% Estab.	% Estab.
Nordeste	58,8	21,9	11,0	4,8	3,4
Centro-Oeste	8,7	20,5	27,3	18,8	24,5
Norte	21,3	20,8	22,5	17,9	17,4
Sudeste	25,5	35,6	22,7	9,9	6,3
Sul	20,0	47,9	23,2	5,9	2,9
Brasil	39,8	30,0	17,1	7,6	5,9

Fonte: Censo Agropecuário 1995/96 – IBGE.

Elaboração: Convênio FAO/Inra.

A análise da renda total dos estabelecimentos demonstra que existe uma grande variabilidade do nível de renda. A renda total da grande maioria dos estabelecimentos dos agricultores familiares (68,9%) situa-se no intervalo entre zero e R\$3.000,00 ao ano. Outros 15,7% possuem renda total entre R\$3.000,00 e R\$8.000,00/ano. Apenas 0,8% dos estabelecimentos têm renda total superior a R\$27.500,00/ano. Aproximadamente 8,2% dos estabelecimentos familiares, ocupando 10,8% da área total dos agricultores familiares, apresentaram renda total negativa⁶.

6 Estes estabelecimentos são formados por três grandes grupos de agricultores: (i) o primeiro constituído por aqueles que estão investindo em novas atividades, que demandam gastos e investimentos, mas que ainda não estão gerando retorno; (ii) o segundo é formado por agricultores que tiveram prejuízos na safra em que foi realizado o censo, seja por problemas de mercado seja por problemas climáticos; (iii) o último grupo é representado por agricultores que produzem muito pouco e dedicam-se a outras atividades, daí, como a renda gerada pela atividade agropecuária é pequena, e os gastos gerais do estabelecimento são maiores, a renda agropecuária aparece como negativa. Deve-se destacar que os agricultores com renda negativa que se enquadram nas situações (i) e (ii) não são necessariamente pobres.

Tabela 8. BRASIL – AGRICULTORES FAMILIARES: ÁREA MÉDIA DOS ESTABELECIMENTOS (GRUPOS DE ÁREA TOTAL EM HECTARES)

Grupos de área total	Área Média (Em ha)
Menos de 5 ha	1,9
5 a menos de 20 ha	10,7
20 a menos de 50 ha	31,0
50 a menos de 100 ha	67,8
100 a 15 Módulos Regionais	198,0
Área Média dos Agricultores Familiares	26,0

Fonte: Censo Agropecuário 1995/96 – IBGE.
 Elaboração: Convênio FAO/Inra.

Tabela 9. AGRICULTURA FAMILIAR: PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DOS ESTABELECIMENTOS E ÁREA (GRUPOS DE RENDA TOTAL – EM REAIS)

Grupo de RT/Região	Até 0,00		Mais de 0,00 a 3.000		Mais de 3.000 a 8.000		Mais de 8.000 a 15.000		Mais de 15.000 a 27.500		Mais de 27.500	
	% Estab.	% Área	% Estab.	% Área	% Estab.	% Área	% Estab.	% Área	% Estab.	% Área	% Estab.	% Área
Nordeste	7,0	8,8	85,7	67,9	5,8	16,5	1,0	4,2	0,3	1,7	0,2	1,0
Centro-Oeste	14,9	18,2	49,4	33,1	23,5	24,5	7,1	11,4	3,1	6,7	2,1	6,0
Norte	5,2	8,5	67,1	54,6	22,2	26,2	4,0	6,8	1,1	2,5	0,5	1,1
Sudeste	14,7	14,7	55,1	38,9	19,6	25,2	6,4	11,2	2,7	5,9	1,6	4,2
Sul	6,6	7,9	44,8	30,0	31,3	31,8	11,6	16,5	4,0	8,3	1,8	5,5
Brasil	0,2	10,0	60,9	40,9	22,7	22,7	4,6	9,1	1,7	4,4	0,0	2,1

Fonte: Censo Agropecuário 1995/96 – IBGE.
 Elaboração: Convênio FAO/Inra.

Tabela 10. AGRICULTURA FAMILIAR: PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DOS ESTABELECIMENTOS (GRUPOS DE RENDA MONETÁRIA – EM REAIS)

Região	Total de Estab. (numero)	Percentual de Estabelecimento (%)				
		Até 0	Mais de 0 a 3.000	Mais de 3.000 a 8.000	Mais de 8.000 a 15.000	Mais de 15.000 a 27.500
Nordeste	2.055.157	19,6	76,0	3,3	0,7	0,2
Centro-Oeste	162.062	23,1	51,0	16,6	5,2	2,3
Norte	380.895	10,5	72,6	13,4	2,5	0,7
Sudeste	633.620	24,5	53,9	14,1	4,4	1,9
Sul	907.635	16,0	53,7	20,5	6,3	2,4
Brasil	4.139.369	18,9	66,5	10,1	2,8	0,6

Fonte: Censo Agropecuário 1995/96 – IBGE.
 Elaboração: Convênio FAO/Inra.

Enquanto 8,2% dos estabelecimentos de agricultores familiares apresentam renda total negativa, aproximadamente 19% apresentam renda monetária negativa. Essa diferença representa basicamente o valor da produção destinada ao autoconsumo, cujo peso é grande na agricultura familiar. Muitos desses agricultores, em especial os mais descapitalizados, lançam mão de rendas não-agrícolas para investir em seus estabelecimentos. A renda monetária obtida pode ser inferior ao valor gasto (renda monetária negativa), mas a produção para o autoconsumo pode compensar a despesa.

Esse conjunto de informações confirma que o universo dos agricultores familiares é extremamente diferenciado e que, enquanto uma parte dos estabelecimentos gera um nível de renda sustentável, a grande maioria enfrenta crescentes dificuldades associadas principalmente à falta de recursos, sobretudo terra e capital. A força da agricultura familiar ratifica que pelo menos parte dos agricultores hoje poderia sair da condição de pobreza e contribuir positivamente para o desenvolvimento do país, caso fossem beneficiados por programas de reestruturação fundiária e promoção de desenvolvimento tecnológico. A inclusão de milhares de produtores aos mercados em geral representaria forte impulso para as economias locais, irradiando desenvolvimento e progresso onde atualmente só se vê pobreza e atraso.

4.3. Emprego agrícola e migração

O padrão de modernização conservador, baseado na grande propriedade, associado à crise agrícola que afetou, de forma intermitente, os setores dinâmicos do agronegócio brasileiro, desde o final da década de 80, tiveram forte impacto negativo sobre as ocupações agrícolas nos anos 90. O trabalho de Balsadi et al. (2002) revela que "em todas as áreas censitárias das regiões não-metropolitanas do país houve redução significativa das ocupações agrícolas no período 1992-1999, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD): -1,6% ao ano nas áreas urbanas; -2,8% ao ano nas periferias; -1,3% ao ano nos distritos e povoados; e -1,7% ao ano nas áreas rurais agropecuárias típicas. Movimento contrário ocorreu com as ocupações não-agrícolas que cresceram a taxas anuais entre 2,3% a 5,2%. É notório o aumento da população ocupada em atividades não-agrícolas nas periferias e nas áreas urbanas das regiões não-metropolitanas, mas é também surpreendente o aumento das ocupações não-agrícolas nos distritos e povoados e no rural agropecuário".

Os mesmos autores mostram que a queda das ocupações agrícolas ocorreu em praticamente em todas as posições, sendo a única exceção os ocupados por conta-própria – declaram-se nessa categoria pequenos agricultores e muitos trabalhadores diaristas. Eles se mantiveram em torno de 4,4 milhões de pessoas.

Tabela 11: POPULAÇÃO OCUPADA (PEA RESTRITA) NAS REGIÕES NÃO-METROPOLITANAS, SEGUNDO A SITUAÇÃO DO DOMICÍLIO E O RAMO DE ATIVIDADE – (1992-1999)

Situação do Domicílio	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	1992/99	
Ramo de Atividade	(1.000)	(1.000)	(1.000)	(1.000)	(1.000)	(1.000)	(1.000)	%	s.d.
Urbano – Exclusivo	28.283	29.047	30.691	30.621	31.486	31.759	32.493	1,9	***
Agrícola	3.361	3.384	3.348	3.128	3.113	2.965	3.167	-1,6	***
Não-agrícola	24.922	25.663	27.343	27.493	28.373	28.794	29.326	2,3	***
Periferia	600	604	672	686	683	756	744	3,5	***
Agrícola	162	122	142	136	121	110	131	-2,8	*
Não-agrícola	438	481	530	550	562	645	612	5,2	***
Distritos e Povoados	1.398	1.429	1.437	1.430	1.433	1.448	1.529	0,8	***
Agrícola	772	750	735	722	717	676	728	-1,3	***
Não-agrícola	627	679	701	708	715	772	800	3,1	***
Rural Agropecuário	12.619	12.592	12.449	11.674	11.948	11.962	12.463	-0,6	
Agrícola	10.243	9.930	9.838	9.085	9.206	8.817	9.378	-1,7	***
Não-agrícola	2.377	2.662	2.611	2.590	2.742	3.145	3.085	3,4	***

Fonte: Tabulações Especiais do Projeto Urbano., Balsadi et al., 2002.

Não inclui as áreas rurais da Região Norte, exceto o Estado de Tocantins.

Obs.: ***, **, * indicam, respectivamente, 5%, 10% e 20% de confiança pelo Teste T, estimado pelo coeficiente de regressão log-linear contra o tempo.

Embora a migração tenha se reduzido ao longo da década de 90, ainda é um fenômeno social relevante, como bem evidencia o crescimento das cidades de tamanho médio nos centros mais dinâmicos do País e a explosão populacional nas novas áreas de ocupação, em particular nos estados da Região Centro-Oeste e em alguns da Região Norte. O padrão urbano de desenvolvimento brasileiro bloqueou o desenvolvimento local. As grandes cidades foram fatores de atração para uma grande massa de indivíduos com baixo nível de escolaridade. As oportunidades das grandes cidades atraíram aqueles que buscavam melhores condições de vida e que fugiam da vida miserável dos excluídos, aqueles que não possuíam terras nem tinham oportunidades dignas de vida no campo.

Tabela 12: POPULAÇÃO OCUPADA (PEA RESTRITA) NA AGRICULTURA, SEGUNDO A POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO. BRASIL – 1992-1999 (MIL PESSOAS)

Ramo de Atividade	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	Taxa
Posição na Ocupação	(1.000)	(1.000)	(1.000)	(1.000)	(1.000)	(1.000)	(1.000)	1992/99
Agrícola	14.862	14.481	14.405	13.349	13.430	12.827	13.668	-1,7 ***
Empregados	5.049	4.918	4.802	4.530	4.498	4.201	4.473	-2,2 ***
Conta-própria	4.485	4.308	4.445	4.186	4.381	4.260	4.465	-0,2
Empregadores	568	526	524	425	466	447	455	-3,3 ***
Não-remunerados	4.760	4.729	4.632	4.183	4.084	3.916	4.274	-2,5 ***
Sem-declaração	-	-	-	25	-	3	-	-

Fonte: Tabulações Especiais do Projeto Rurbano. Balsadi et al., 2002.

a) Não inclui as áreas rurais da Região Norte, exceto o Estado de Tocantins.

Obs.: ***, **, * indicam, respectivamente, 5%, 10% e 20% de confiança pelo Teste T, estimado pelo coeficiente de regressão log-linear contra o tempo.

É preciso destacar que no passado os migrantes rurais logravam inserir-se nas economias urbanas em ocupações de baixa remuneração e que não exigiam maior qualificação. Hoje, isso não é mais possível. Não se trata apenas de uma situação conjuntural que gera desemprego nas cidades, mas também de uma efetiva mudança nas condições do mercado de trabalho urbano. Mesmo em um cenário de crescimento econômico e de geração de emprego, a maioria desses migrantes teria grandes dificuldades para inserir-se de forma sustentável na nova economia, pois não têm qualificação básica exigida para desempenhar as funções que no passado absorviam os trabalhadores rurais. Trata-se, portanto, de um grave problema a ser enfrentando tanto com políticas que retenham as famílias no meio rural como com programas de qualificação profissional para o desempenho de novas tarefas.

4.4. Trabalhadores sem-terra e demanda por terra

No atual contexto, parece não haver dúvidas quanto à necessidade e à oportunidade de implementar programas de reestruturação fundiária. Estudos recentes patrocinados pelo Banco Mundial⁷ vêm confirmando a importância de promover uma melhor distribuição dos ativos, especialmente terra e educação, para criar um ambiente propício ao

7 Ver por exemplo os trabalhos apresentados no Seminário Distribuição de Riqueza, Pobreza e Crescimento Econômico, realizado em julho, em Brasília, sob os auspícios do Banco Mundial, do IICA e do Ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária. Uma das principais conclusões é que os países com distribuição mais equitativa de terras e de ativos em geral crescem mais do que os países mais desiguais, e que a pobreza e a concentração de renda produzem ineficiência econômica e retardam o crescimento.

crescimento econômico sustentável. A própria prioridade que programas de reordenamento fundiário adquiriram no programa de investimentos do Banco Mundial confirmam a inclusão da reforma agrária como um dos elementos centrais da agenda para o futuro.

Um ponto importante, e polêmico, diz respeito à demanda social de terra para a realização da reforma agrária. O próprio presidente da República, em pronunciamento sobre o tema, reconheceu que foi feito muito e ao mesmo tempo pouco. Muito em relação ao que já se havia realizado; pouco diante do desafio e do que há por fazer.

A demanda social vem sendo quantificada por critérios variados. O Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento do gabinete do Ministro Extraordinário de Política Fundiária contratou estudos com a Cepal, Ipea e Convênio FAO/Incra para medir essa demanda. Os dados preliminares do estudo da Cepal, com base na situação sócio-econômica da população rural, apresentados recentemente em seminário realizado em Fortaleza⁸, estimaram uma demanda de aproximadamente 3,5 milhões de famílias.

Tabela 13: DEMANDA DE TERRAS PARA REFORMA AGRÁRIA

Brasil/Regiões/UF	Proprietários	Arrendatários	Parceiros	Ocupantes	Total
BRASIL	2.454.848	228.243	267.768	647.621	3.598.116
Norte	217.036	2.726	5.236	69.354	294.352
Nordeste	1.201.739	150.441	180.116	472.289	2.004.585
Centro-Oeste	98.873	4.801	2.014	14.023	119.711
Sudeste	448.138	23.499	32.148	33.867	537.652
Sul	488.698	46.776	48.254	58.088	641.816

Fonte: Dados Brutos: IBGE – Censo Agropecuário 1995-1996; Gasques e Conceição, 1998.

O Convênio FAO/Incra, usando metodologia semelhante, que cruza informações sócio-econômicas a partir dos dados da PNAD, estimou, também em caráter preliminar, aproximadamente 1,5 milhões de famílias, estimativa bastante inferior à da Cepal/Ipea. Por último, no mesmo seminário acima mencionado, Gasques e Conceição apresentaram estimativas baseadas unicamente nos dados do Censo Agropecuário de 1995-1996. A metodologia consiste em identificar o conjunto de proprietários com estabelecimentos de tamanho inferior ao módulo fiscal correspondente:

⁸ Seminário "Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável", de 24 a 26 de novembro de 1998, organizado pelo Nesiad, Incra, Banco do Nordeste, Banco Mundial e IICA.

parceiros, arrendatários, posseiros e trabalhadores rurais. Esse grupo, estimado em aproximadamente 4,5 milhões de famílias, é considerado como a demanda potencial máxima para a reforma agrária.

A Tabela 13 resume as informações desse estudo. Como os próprios autores reconhecem, trata-se de uma cifra alta. No entanto, o mesmo documento reproduz um quadro comparativo dessa estimativa com outras de várias fontes, as quais foram sintetizadas por José Gomes da Silva, sem dúvida, uma das maiores autoridades em desenvolvimento agrário que o país já teve (SILVA, 1995). Nesse trabalho, Silva indica os beneficiários potenciais da reforma agrária segundo várias estimativas feitas desde 1971, considerando critérios variados. A menor estimativa é do próprio Silva que, em 1971, calculou uma demanda de aproximadamente 2,4 milhões de famílias, tomando como base o número total de famílias rurais menos o número de famílias proprietárias não-minifundiárias mais o número de famílias assalariadas depois da reforma agrária. As maiores estimativas foram feitas pelo PNRA e PNR, em 1985. Chegaram a uma demanda entre 6 e 7 milhões, reputando como base as famílias rurais com pessoas economicamente ativas de 10 anos ou mais, desempregados, volantes, parceiros, conta-própria, não-remunerados e sem-declaração (Silva, 1995, pág. 18-19). À exceção da estimativa de Kageyama e Bergamasco (2,2 milhões de famílias), em 1994, todas as demais situaram a demanda entre 3 e 4,8 milhões de famílias.

Ainda que esses números reforcem as conclusões de Gasques e Conceição, os próprios autores reconhecem a necessidade de qualificar melhor essa estimativa, levando em conta um conjunto de fatores: desde a elevada propensão à migração dos jovens até o fato de que alguns estabelecimentos com tamanho inferior ao módulo estão localizados nos cinturões urbanos e são, de fato, sítios de lazer. Outro ponto levantado foi o fato de que parte dos posseiros não está demandando terras, mas buscando regularização das terras ocupadas; assim como nem todo trabalhador rural ou arrendatário é necessariamente demandante de terra para fins de assentamento.

A fim de qualificar a demanda, Bergamasco et al. (2000) construíram um Índice de Aspiração por Terra (IAT), o qual leva em conta não apenas a situação atual do agricultor/trabalhador, mas também a própria disposição das pessoas para seguir no campo e obter terra própria para explorar. Os resultados para 1985 e 1995/1996, bem como as estimativas para 2005, encontram-se na Tabela 14. Verifica-se que houve uma queda bastante acentuada no número de demandantes entre 1985 e 1995. Em 1985, eram mais de 4 milhões de famílias demandantes por terra; em

1998, 2,64 milhões; e, em 2005, cerca de 2,07 milhões de famílias ainda estarão à procura por terra, se o programa de reforma agrária não atender a essa demanda.

Mesmo com todas as ponderações que se possa fazer, é inequívoca a existência de numerosa demanda de terras para fins de reforma agrária. A “demanda efetiva” a cada momento continuará flutuando em função da conjuntura econômica, em particular da capacidade do setor de agricultura familiar reter a mão-de-obra familiar e da capacidade de geração de emprego assalariado no campo e na cidade.

Tabela 14. NÚMERO DE DEMANDANTES POR TERRA E PROJEÇÕES POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO, BRASIL – 1998, 2000, 2003 e 2005

Unidades da Federação	Número de demandantes ⁽¹⁾ 1985	Número de demandantes ⁽¹⁾ 1995/96	Projeções ⁽²⁾ Número de Demandantes por Terra			
			1998	2000	2003	2005
AC	25.450	9.819	16.106	13.597	10.546	8.903
AP	4.957	1.647	4.247	3.719	3.047	2.668
RO	46.478	20.852	29.300	25.192	20.085	17.269
RR	3.663	1.972	3.765	3.499	3.136	2.915
TO	23.992	18.808	18.380	17.575	16.434	15.715
AM	73.849	45.629	34.472	29.958	24.272	21.094
PA	144.034	82.520	72.485	62.634	50.311	43.474
MA	473.089	344.147	308.785	288.597	260.764	243.716
PI	210.380	146.163	157.286	147.238	133.357	124.838
CE	257.245	283.785	224.005	228.004	234.136	238.316
RN	91.015	72.914	77.609	74.657	70.438	67.759
PB	160.388	102.684	132.607	123.563	111.140	103.560
PE	307.189	210.782	228.459	213.361	192.564	179.839
AL	146.299	103.986	106.328	99.712	90.551	84.917
SE	85.851	74.591	73.208	71.476	68.955	67.324
BA	516.242	405.115	367.839	350.571	326.177	310.864
MS	46.669	33.451	16.119	14.004	11.342	9.854
MT	53.282	38.916	5.717	3.497	1.674	1.024
GO	86.793	62.633	35.858	30.742	25.763	22.901
MG	330.108	241.353	222.293	208.413	189.202	177.388
ES	36.354	25.644	0(3)	0(3)	0(3)	0(3)
RJ	61.405	28.743	24.814	19.524	13.627	10.722
SP	253.756	151.858	140.891	124.664	103.760	91.809
PR	290.632	172.663	168.576	149.811	125.506	111.535
SC	89.343	58.836	37.803	32.927	26.766	23.313
RS	192.609	137.663	113.671	105.034	93.293	86.204
Total	4.011.068	8.876.230	2.636.995	2.459.181	2.214.688	2.065.351

Fonte: Resultados da pesquisa.

Independente da magnitude exata da demanda por terras, há o reconhecimento de que se trata de um número grandioso, acima da possibilidade de resposta nos marcos da institucionalidade vigente. O desafio de criar condições para a sobrevivência de milhões de famílias passa necessariamente pela ampliação da reforma agrária, uma vez que pelo menos parte dessas famílias não teria chances de inserir cidadãos no mercado de trabalho urbano. Nesse sentido, a reforma agrária não pode ser vista de forma limitada, apenas como um meio de transferir terra para os pobres, mas, inclusive, como um meio de capacitar os pobres rurais e inseri-los no mercado de forma sustentável.

4.5. Conflitos sociais e agrários

Outra dimensão relevante da questão agrária contemporânea diz respeito aos conflitos por terra, os quais se acentuaram nos anos 1990 e só mostraram redução a partir do final da década. A extensão do território brasileiro e a existência de terras livres funcionaram, seja dentro das grandes propriedades seja em zonas de fronteira, não apenas como uma válvula de escape para potenciais tensões agrárias, mas também possibilitaram a reprodução extensiva do padrão agrário vigente. Isso não significa, como até pouco tempo atrás preconizava a história oficial, ausência de significativos conflitos e de lutas agrárias, do qual a Guerra de Canudos, seguramente uma das mais sangrentas da América do Sul, e a de Contestado, são exemplos emblemáticos.

Essas tensões intensificaram-se a partir de meados dos anos 50, especialmente no Nordeste canavieiro. As causas são econômicas, tecnológicas, políticas e institucionais. De um lado, a expansão das lavouras de cana sobre as áreas ocupadas pelos colonos colocava em xeque a tradicional relação latifúndio-minifúndio; de outro lado, a própria modernização técnica, quesito importante para a manutenção da reserva interna de mão-de-obra, permite a expulsão de pelo menos parte dos agregados; por fim, o fortalecimento das organizações camponesas, responsáveis por questionar as relações trabalhistas vigentes, em grande parte assentadas em bases tradicionais.

A atitude inicial do regime militar que assumiu o poder em 1964 em relação à questão agrária foi contraditória. Primeiro, uma forte repressão aos movimentos dos trabalhadores; posteriormente, a promulgação do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 1964), um marco legal e institucional que propunha reformas muito mais amplas que o Estatuto do Trabalhador

Rural e criava instrumentos para promover a efetiva democratização do acesso à terra. Essa orientação, influenciada e apoiada pelos EUA, entendia a reforma agrária como um instrumento eficaz de reforma sócio-econômica, capaz de promover a melhoria das condições de vida das massas rurais, tal como ocorrera em Taiwan e na Coréia, arrefecendo assim o potencial revolucionário comunista na América Latina.

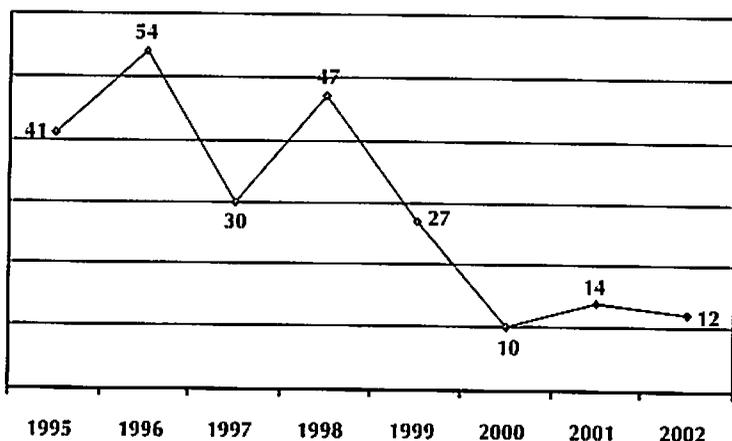
Como já se afirmou acima, o sistema de propriedade da terra não se modificou – foi, ao contrário, reforçado com o fechamento das fronteiras, as quais funcionavam como válvulas de escape para pressões fundiárias, e com o conhecido processo de concentração da riqueza durante períodos de instabilidade monetária e a crise de acumulação. Nesse contexto, as transformações produtivas, longe de aliviar os conflitos agrários, contribuíram para sua reprodução, ainda que com nova roupagem e com maior ou menor intensidade segundo a conjuntura econômica e um conjunto de fatores de natureza social, política e institucional, cuja discussão não cabe aqui.

A modernização conservadora do latifúndio reforçou a concentração da propriedade da terra e o caráter excludente do modelo de desenvolvimento agropecuário. Como regra geral, as “relações arcaicas” foram substituídas por relações de assalariamento temporário, embora, em muitas regiões, sem qualquer proteção legal. Em algumas áreas, subsistem, ainda hoje, de forma disfarçada, regimes de trabalho compulsório que se aproximam perigosamente da semi-escravidão, com utilização de crianças e condições de trabalho totalmente condenáveis. A produção de subsistência foi em grande medida eliminada e os produtores expulsos para os centros urbanos; uma parcela significativa dos atuais minifúndios é hoje mais “lugar de moradia” do que unidades de produção; os excedentes populacionais são rapidamente “escoados” para os grandes e médios centros urbanos, onde são rapidamente absorvidos em condições de vida miseráveis.

Mais recentemente, a magnitude e a visibilidade dos problemas agrários foram amplificadas pela prolongada crise que afetou parte da agricultura brasileira desde o final dos anos 80; assim como também foram pela cada vez mais evidente falta de alternativas de sobrevivência para a população rural sem terra e sem trabalho. Dessa forma, cresceram os conflitos e a violência no campo, chamando a atenção de toda a sociedade para a necessidade de que finalmente esse problema fosse enfrentado de frente, sem meias medidas e artifícios que já não produziam sequer resultados tópicos e analgésicos. O desafio atual continua sendo superar o problema agrário em um contexto democrático.

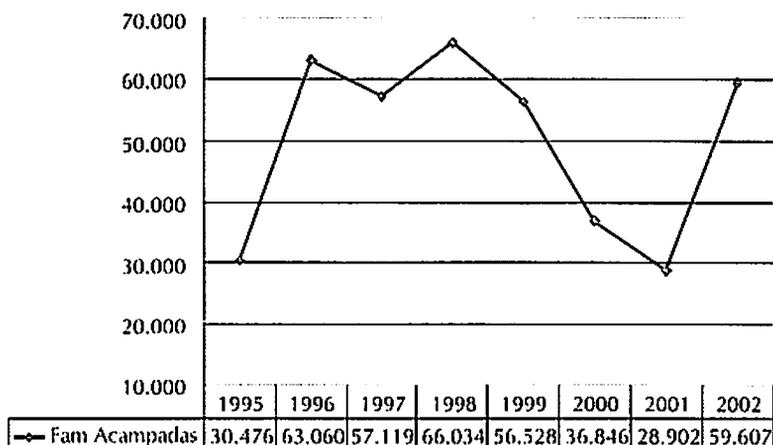
A Comissão Pastoral da Terra (CPT) e, mais recentemente, a Ouvidoria Agrária, vinculada aos ministérios da Justiça e do Desenvolvimento Agrário, vêm monitorando a situação da violência e os conflitos agrários. Os dados da série história da CPT mostram um crescimento de conflitos em todas as regiões do país no período 1985-97; e os da Ouvidoria revelam uma queda do número de conflitos com mortes a partir de 1995 (ver Gráfico 4). No entanto, cresce o número de acampamentos, tal como pode ser visto no Gráfico 5.

Gráfico 4: CONFLITOS COM MORTES DE TRABALHADORES RURAIS 1995 - 2002



Fonte: Ouvidoria Agrária, MDA, 2002.

Não podem ser esquecidos, os conflitos sociais nas cidades, pois, pelo menos em parte, são associados às condições de pobreza e de marginalidade a que são jogadas as populações rurais que migram sem qualquer possibilidade de uma inserção "cidadã" nos meios urbanos.

**Gráfico 5: FAMÍLIAS ACAMPADAS ATÉ NOVEMBRO/2002
OUVIDORIA AGRÁRIA**

Fonte: Ouvidoria Agrária, MDA, 2002.

A redução dos conflitos nos anos em que o processo de reforma agrária foi acelerado mostra que não há outro caminho a ser seguido que não o de reforçar a capacidade do Estado para planejar e implementar os assentamentos, antecipando-se aos conflitos. Deve-se reconhecer que as restrições enfrentadas pela reforma agrária são de várias naturezas, desde aspectos jurídicos até financeiros, mas que nos últimos anos, uma série de medidas como o rito sumário, a criação da Ouvidoria Agrária, a ação antigrilagem de terras, as regras de indenização, a criação de novos instrumentos de acesso à terra, entre outras, trouxeram maior agilidade ao processo de assentamento e ampliaram a capacidade de intervenção do Estado. Ainda assim, está longe de corresponder às necessidades colocadas pela demanda social por terras.

4.6. Indicadores sociais

Os países capitalistas que hoje ostentam os melhores indicadores de desenvolvimento humano, dos Estados Unidos ao Japão, apresentam um traço comum: a forte presença da agricultura familiar, cuja evolução desempenhou um papel fundamental na estruturação de economias mais dinâmicas e de sociedades mais democráticas e equitativas. A expansão e o dinamismo da agricultura familiar basearam-se na garantia do acesso à

terra que em cada país assumiu uma forma particular: da abertura da fronteira oeste americana aos farmers; até a reforma agrária compulsória na Coréia e em Taiwan. Em todos esses países, além de contribuir para dinamizar o crescimento econômico, a agricultura familiar desempenhou um papel estratégico que tem sido relevado em muitas análises: o de garantir uma transição socialmente equilibrada entre uma economia de base rural para uma economia urbana e industrial. O contraste é gritante, com os desequilíbrios socioeconômicos que caracterizam a maioria dos países em vias de desenvolvimento -- especialmente latino-americanos -- os quais estão, em grande medida, associados às estratégias de modernização e de industrialização por estes adotadas.

A análise de alguns indicadores para Brasil, México e Chile (PNUD, 2002) aponta algumas questões relevantes, no que se refere ao processo de desenvolvimento dessas economias. Um fator crucial refere-se ao nível de iniquidade desses países que pode ser observado pela apropriação da renda: segundo os dados disponibilizados, no Brasil, os 10% mais pobres se apropriam de 0,7% da renda total gerada pelo país, enquanto os 10% mais ricos se apropriam de 64,1%.

Tabela 15. INDICADORES POPULACIONAIS SELECIONADOS – BRASIL, MÉXICO E CHILE

	Brasil	México	Chile
População			
População urbana (% total) 2000	61,8	74,4	85,8
População rural (% total) 2000	38,2	25,6	14,2
Esperança de vida à nascença (em anos) 1995-2000	67,2	72,2	74,9
Esperança de vida à nascença (em anos) 1970.75	59,5	62,4	63,4
Taxa de mortalidade infantil (por 1000 nativos) 1970	95	79	76
Taxa de mortalidade infantil (por 1000 nativos) 2000	32	25	10
Pessoas subalimentadas (% total da população) 1997/99	10	5	4
PIB per capita (dólares PPC) 2000	7625	9023	9417
Desigualdade – Apropriação da renda/consumo (2002)			
10% mais pobres	0,7	1,3	1,3
20% mais pobres	2,2	3,5	3,3
10% mais ricos	64,1	57,4	61
20% mais ricos	48	41,7	45,6
Índice de Gini	60,7	53,1	56,6
Índice de Desenvolvimento Humano			
Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) 2000	0,757	0,796	0,831
Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) 1990	0,723	0,761	0,782
Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) 1980	0,679	0,734	0,737

*Refere-se ao ano mais recente do período compreendido, entre 1983 e 2000, com dados disponíveis.
 Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano 2002 (PNUD).

Ainda que essa tendência seja a mesma para os três países latino-americanos selecionados, o nível de desigualdade no Brasil se destaca, como se pode observar pelo índice de Gini no ano de 2002 para Brasil, México e Chile, respectivamente, 60,7; 53,1 e 56,6⁹, e pelos demais indicadores selecionados, ainda que tenha havido uma melhora nos níveis do IDH. Além disso, em termos de distribuição de renda, países como o Egito (Índice de Gini de 28,9, em 1995), El Salvador (Índice de Gini de 52,3, em 1996) e Zâmbia (Índice de Gini de 49,8, em 1996) estão em melhor posição do que o Brasil, o que caracteriza a estrutura de distribuição de riqueza profundamente desigual (WORLD BANK, 2000).

Na análise da desigualdade da distribuição de renda e da pobreza no Brasil, deve-se também destacar seu caráter rural, em que pese o crescimento da pobreza principalmente nas regiões metropolitanas. Ainda que a estratégia de desenvolvimento brasileira tenha sido eminentemente urbana, hoje, cerca de 40% da população vivem em regiões consideradas rurais. Aproximadamente 50% dos brasileiros pobres vivem no campo onde a incidência da pobreza é mais do que o dobro da encontrada em áreas urbanas. Segundo dados do Banco Mundial (WORLD BANK, 2000), aproximadamente 13% da população urbana se encontram abaixo da linha de pobreza, enquanto que no campo esse percentual é de 32,6%¹⁰.

Tabela 16. BRASIL – INDICADORES ECONÔMICOS SELECIONADOS (1970-1999)

	Período		
	1970-75	1980-85	1993-99
População			
Total (milhões)	108,2	135,2	168
Taxa de crescimento (% média anual para o período)	2,4	2,1	1,3
População urbana (% da população)	61,2	70,7	80,7
Pobreza			
(% da população)			22,1
Índice nacional			13,7
Índice rural			51,4
Distribuição de renda			
Índice de Gini			59,1

Fonte: World Bank (2001).

9 O Índice de Gini é uma medida de desigualdade aceita internacionalmente. Quanto mais próximo de 100, mais desigual é a sociedade.

10 Estes dados foram retirados de uma pesquisa envolvendo mais de 130 países.

A análise regional revela que, para o Nordeste, o percentual de pobres, na zona rural, chega a 71,56%. Ao estudar um índice de pobreza, entendida como privação de acesso, a partir de dados da PNAD, de 1996, Lemos (2003) estima um total de 28,59% de pobres para o Brasil, sendo que, segundo a residência, tem-se uma incidência de 22,33% de pobres nas zonas urbanas e 65,02% de pobres nas zonas rurais. Ainda que a pobreza seja um fenômeno relacionado a carências de vários tipos, o que permite a sua mensuração por diversas metodologias, as características da situação de pobreza são amplamente conhecidas: baixo nível educacional, perfil do chefe de família, estrutura da família, local de residência. Em se tratando da pobreza rural, essa tem como principais determinantes:

- escassez de ativos como a terra, capital e educação;
- acesso limitado aos mercados (de comercialização, de crédito, de financiamentos);
- baixa produtividade do trabalho devido às limitações de ativos e de tecnologia;
- oferta de empregos insuficientes no campo e nas cidades;
- restrições para acessar fontes alternativas de geração de renda.

A reforma agrária poderia ser um instrumento eficaz para reduzir a pobreza rural e criar condições para o desenvolvimento da população pobre e de economias locais deprimidas e sem perspectiva de crescimento.

5. Reforma agrária: ganhos de eficiência, equidade e redução da pobreza

No Brasil, o problema do acesso à terra permanece uma questão não resolvida que, como já argumentado, é um dos fatores estruturais que respondem pela desigualdade social e pela pobreza rural e urbana que caracteriza o país. Apesar da existência de terras ociosas, em muitas regiões, milhões de famílias rurais não conseguem atingir uma renda mínima que lhes permita a sobrevivência por meio das atividades agrícolas. O acesso destas famílias à terra seria a melhor forma, ainda que não a única, de lhes proporcionar bem-estar e de reduzir sua vulnerabilidade social e econômica.

A reforma agrária tem sido utilizada como ferramenta de acesso à terra para pequenos agricultores familiares. O grande desafio é transformá-la em instrumento efetivo de desenvolvimento local, ou seja, transformar o acesso à terra em novas oportunidades de trabalho e em novas possibilidades de superação da pobreza rural, baseados no melhor aproveitamento das potencialidades locais e da capacidade das comunidades pobres beneficiárias. A reforma agrária, que objetiva a redistribuição do ativo terra, é motivada pela inquietação em relação às crescentes tensões suscitadas pela concentração da posse de terras em mãos de relativamente poucos proprietários, numa economia em que a mão-de-obra é abundante. Os trabalhadores sem terra e os colonos que ganham a vida na agricultura têm renda relativamente menor, já que o único patrimônio que possuem é o trabalho. A reforma agrária distributiva pode aumentar a eficiência ao transferir terras para unidades familiares menores e mais produtivas (BINSWAGER, DEININGER E FEDER, 2000).

Mesmo levando em conta a origem histórica da má distribuição de terra e da estrutura fundiária brasileira, é possível afirmar que, passados mais de 100 anos do fim da escravidão e da emergência do capitalismo, a existência da pobreza e da desigualdade de distribuição de ativos no meio rural evidencia que o mercado é incapaz de superar esse tipo de distorção. O problema é que os mecanismos de mercado, de forma geral, não asseguram, por si só, a incorporação ao processo de desenvolvimento de regiões e agentes menos dotados. Falhas do próprio mercado e informações imperfeitas tornam o crescimento econômico, capaz de conduzir à superação da desigualdade e da pobreza em países como o Brasil, ainda mais improvável. Esses fatores reforçam as assimetrias entre os agentes, reproduzindo a situação anterior. É preciso ter claro que devido à existência de imperfeições de mercado, os mercados de terras em geral não efetuarão essas transformações nos padrões de propriedade.

Tal situação é um problema, pois os direitos de propriedade privada são estratégicos na decisão de alocação de recursos ao definir os limites de exploração de um bem (BUAINAIN et al., 1998). Assim, a propriedade privada da terra influencia as ações dos produtores, já que a segurança do título e a forma de acesso impactam as decisões de uso e de alocação dos recursos (HOFF, 1993; STIGLITZ, 1974). A propriedade de um ativo é composta de uma miríade de direitos que inclui o direito de acesso, o direito de apropriação de recursos e produtos e o direito de exclusão de terceiros e alienação por venda ou aluguel, sendo que esses diferentes direitos podem estar em diferentes mãos. Contudo, o acesso à terra e ao uso de recursos pode ocorrer sobre direitos de propriedade incompletos,

por meio de aluguel ou de modalidades de parceria. É possível demonstrar que em certas condições o aluguel e a propriedade, como formas de acesso à terra, seriam equivalentes em termos de bem-estar. Caso essa constatação teórica fosse verdadeira, o acesso das populações pobres à terra também poderia ser promovido de forma eficiente pelo mercado: as terras ociosas poderiam ser alugadas com vantagens de ganhos de bem-estar equivalentes aos que seriam obtidos pela transferência de propriedade que tem um custo muito mais elevado. No entanto, os mercados de terra falham mesmo na alocação eficiente de terra via contratos de aluguel e não têm funcionado como mecanismo de distribuição da terra, inclusive porque exclui os pobres rurais. Sobre o assunto, vale destacar:

- para as famílias rurais, o acesso à terra é uma forma efetiva de promover a acumulação de riqueza;
- a propriedade da terra possibilita sua utilização como garantia na tomada de empréstimos e financiamentos;
- a propriedade da terra é uma fonte de segurança, gerando renda pelo trabalho de seu proprietário. A terra pode ser vendida ou alugada. Ela serve ainda na geração do consumo básico, protegendo contra a insegurança alimentar, o desemprego e a velhice;
- a terra é um investimento;
- a propriedade da terra é fonte de *status* social e de poder de barganha.

Contudo, apenas o acesso à terra não se constitui em uma política capaz de reduzir a pobreza rural. Ele deve ser feito de forma sustentável, ou seja, a área deve ser suficiente para exploração sustentável e para a geração de renda. Mesmo pequenas áreas de terra tornam-se especialmente importantes para estabelecimentos pluriativos e para famílias suportadas por mulheres (AGARWAL, 1994, DE JANVRY et al., 1999). A terra funciona como um componente da estratégia de geração de renda das famílias por meio da complementaridade. Ou seja, quando a renda obtida por outras atividades é parcialmente aplicada na terra; e ao ser a experiência adquirida também aplicada na terra, ganhos de aprendizado ocorrem. Assim, mesmo não sendo a terra a única fonte de renda da família, ainda que em parcelas pequenas, que de outra forma seriam insustentáveis, podem ser eficientes na redução da pobreza.

O acesso à terra deve ser combinado à disponibilidade de recursos e de infra-estrutura. Em função das falhas de mercado, a sustentabilidade e a

competitividade da produção são determinadas por um leque de políticas que asseguram o acesso a financiamentos, à tecnologia e infra-estrutura e a bens complementares e necessários à atividade de produção, o que é especialmente verdadeiro para os produtores familiares descapitalizados. Essa disponibilidade se faz necessária devido às relações de complementaridade e de sinergia dos ativos produtivos.

Uma outra questão se refere à renda gerada pelo trabalho na terra que deve ser suficiente para cobrir o custo de oportunidade do trabalho, pois trabalhadores com maiores níveis de educação podem preferir se dedicar a atividades não-agrícolas se a renda gerada for maior. O acesso à terra é especialmente importante para aqueles cujo custo de oportunidade do trabalho é muito baixo, ou seja, para os agentes mais pobres e com menores índices de educação. No caso da produção familiar, o acesso à terra valoriza os ativos típicos desse tipo de produção como a mão-de-obra familiar e a supervisão direta do processo de produção, especialmente, nas atividades intensivas em trabalho. Além disso, o acesso aos recursos de produção cria motivação que atua na redução dos custos de transação e de seleção adversa. Há, assim, ganhos de eficiência e de equidade nesse tipo de exploração da terra. O acesso sustentável à terra também promove a segurança alimentar ao diminuir os custos de aquisição de alimentos, já que parte da produção destina-se ao autoconsumo, criando ganhos de bem-estar. O acesso à terra é uma fonte de segurança contra choques nos preços dos alimentos e mitiga o risco associado ao desemprego.

As intervenções das políticas de reforma agrária devem buscar tanto a equidade como a eficiência, e esses dois objetivos são compatíveis. A concentração da propriedade da terra é um fator de grande importância na desigualdade de bem-estar da população (BARROS et al., 1999). A única justificativa possível para a distribuição desigual da terra é o ganho de eficiência derivado das economias na produção que as pequenas propriedades não são capazes de auferir.

Os sistemas de produção familiar¹¹ sofrem restrições de várias ordens: ausência ou deficiência de políticas públicas; conjuntura macroeconômica negativa; impacto das condições edafo-climáticas; restrições no acesso a mercados e na assistência técnica; restrições no acesso a recursos para investimento e para capital de giro. A fragmentação da propriedade familiar também impõe obstáculos à geração de renda aos trabalhadores agrícolas.

11 O sistema de produção (SP) é definido pela combinação de fatores de produção, tais como terra, mão-de-obra e capital, nas diversas atividades de produção dentro de uma propriedade rural. Caracteriza-se pela natureza das atividades agrícolas, pela qualidade e pela quantidade dos fatores de produção disponíveis.

As dificuldades enfrentadas pelos produtores rurais familiares referem-se não só às falhas de mercados, mas também às desvantagens associadas à escala de produção, que elevam os custos de transação¹⁴ e dificultam o acesso aos mercados de produtos e serviços. Assim, a agricultura familiar enfrenta uma série de dificuldades que acarretam altos custos de transação. Esses custos limitam o desempenho e a capacidade de acumulação dos produtores. Além disso, o quadro institucional não é favorável e ergue uma série de obstáculos para os pequenos produtores.

Os sistemas de produção adotados pelos agricultores familiares refletem as restrições particulares enfrentadas pelo agricultor que aloca os recursos de forma a driblar as adversidades. A falta de terra, capital e de conhecimento promove um círculo vicioso, fazendo com que os produtores não tenham acesso à tecnologia. Assim, além de não aumentar a produtividade, limita as possibilidades de aumento da renda obtida, gerando pobreza. Uma das dificuldades enfrentadas pelos agricultores familiares é a própria concentração da terra e a dificuldade no seu acesso. A área das propriedades familiares pode condicionar a viabilidade da produção e a sua sustentabilidade. Essa sustentabilidade é, cada vez mais, relacionada a sua inserção nas cadeias produtivas locais e ao seu grau de capitalização.

Apesar de todas essas dificuldades, vários estudos atestam a viabilidade econômica da agricultura familiar, menosprezada por políticas de crédito e de subsídio que favoreceram sistematicamente às grandes propriedades patronais. A produção familiar, relativamente com menos crédito, gera renda significativa e emprega mais pessoas do que a agricultura patronal. A agricultura familiar possui vantagens relativas ao gerenciamento da unidade produtiva, diminuindo custos de monitoramento do processo de trabalho. Assim, a reforma agrária como política de acesso a ativos (terra, infraestrutura, crédito) e a agricultores (familiares) sem-terra ou com área que não permite a sobrevivência do núcleo familiar reúne ganhos de equidade e de eficiência, justificativas clássicas para a sua adoção como estratégia de redução da pobreza rural.

No caso específico da política agrária, reformas institucionais no mercado de terras e de crédito se fazem necessárias para a diminuição da desigualdade e da pobreza rural. Instituições que promovam o acesso coletivo a terra e a recursos como irrigação e orientação técnica são alternativas; assim como instituições que permitam a diminuição do risco associado à atividade agrícola e à sustentabilidade da pequena propriedade

¹⁴ Segundo Buainain (1997), os custos de transação aparecem, em geral, como resultados de se desenhar e de se estabelecer contratos *ex ante* da transação e para vigiar seu cumprimento *ex post*.

por intermédio de acesso ao crédito e a esquemas eficientes de comercialização são imprescindíveis. Trata-se de um processo de conscientização e de aglutinação, com a necessidade de desenvolvimento de uma estrutura que vise o apoio aos beneficiários de forma a superar os problemas clássicos impostos à produção familiar e aos assentamentos de reforma agrária. É uma política de inclusão social. Esse processo culmina com a emancipação do indivíduo ao aumentar seu poder de barganha frente a outros agentes sociais, ou seja, um processo de “*empowerment*” (fortalecimento) individual e social.

6. À guisa de conclusão: os limites da reforma agrária

O esgotamento e os obstáculos encontrados por esse modelo, para atingir os objetivos propostos, estão vinculados não só à crise fiscal do Estado, mas também à natureza das políticas adotadas. Tem-se a criação de estruturas insustentáveis no longo prazo, além da geração de formas de incentivos incompatíveis com a sustentabilidade dessas políticas, permitindo comportamentos oportunistas. Esses mecanismos produziram estruturas macroeconômicas ineficientes, consumindo parte dos recursos com o aparato burocrático. O esgotamento do modelo e as dificuldades de implementação de políticas públicas centralizadas dentro do novo contexto institucional que marca os anos de 1990 sugere a necessidade de se buscar novos enfoques e de uma reorientação e reforço da política agrária com a adoção de novos instrumentos.

A reforma agrária não diz respeito apenas a distribuir terras, mas a gerar desenvolvimento humano. É uma tarefa, um desafio, que envolve muitas áreas: educação, saúde, ciência e tecnologia, construção de infra-estrutura e assim por diante. No modelo que vem sendo adotado, o Incra aparece como a instituição responsável por toda a reforma agrária e, em que pese os notáveis progressos feitos pela instituição nos anos recentes, enfrentando inclusive condições às vezes pouco favoráveis, é impossível responder a todas as demandas colocadas pelo processo de reforma agrária. O resultado de “um pouco de tudo” é pouco animador, pois os recursos institucionais acabam se dispersando em muitas atividades e não atendendo à função que só o Incra pode desempenhar: arrecadar terras para fins de reforma agrária e criar projetos de assentamentos tal como previstos na lei.

A implantação de um programa de reforma agrária consistente e eficiente exige a articulação entre as diversas esferas do poder público, liberando o Incra para a função essencial de desapropriar e assentar. Essa articulação é

essencial para mobilizar recursos e instrumentos necessários a atender às diversas necessidades que os produtores familiares enfrentam durante o seu processo de acesso à terra, da educação básica à extensão rural.

Todos os instrumentos e mecanismos devem atuar de forma sinérgica, tendo em vista a execução do objetivo final, a emancipação e o fortalecimento dos pobres rurais. As características do processo distributivo, seus custos e a adesão dos agentes, tanto os beneficiários quanto as elites locais e as comunidades onde esses assentamentos de reforma agrária se instalam, são aspectos cruciais na implementação e na condução da política de reforma agrária. Constata-se que muitas políticas redistributivas falharam, algumas por se basearem em estruturas excessivamente rígidas, outras por criarem estruturas de monitoramento custoso, incentivando comportamentos oportunistas, ou mesmo por não considerarem o contexto em que se inseriam e a própria forma de inserção do beneficiário.

Outro ponto que deve ser notado é a atual desarticulação entre a política agrária e a política de apoio à agricultura familiar. Embora o Pronaf tenha representado um substancial progresso em relação à situação anterior, ainda falta apoio efetivo ao segmento de agricultura familiar, setor que continua a alimentar a migração e que anula, pelo menos parcialmente, os efeitos positivos da reforma agrária. É preciso, portanto, redefinir a concepção de intervenção fundiária de uma visão emergencial, que vem dominando, para uma concepção de transformação estrutural estratégica, com ações articuladas no tempo e no espaço e cortando os vários setores da economia. Nesse sentido, alguns pontos básicos poderiam eventualmente ser considerados pelo governo.

Em primeiro lugar é necessário reconhecer, como já vem ocorrendo – embora com intensidade insatisfatória – que a estabilização monetária é apenas o ponto de partida do processo de desenvolvimento equitativo. É condição necessária, mas não suficiente. As políticas macroeconômicas deverão se alinhar de forma gradual a fim de não comprometer a estabilização e permitir parâmetros adequados à promoção do crescimento e do desenvolvimento econômico. Tais políticas devem ser positivas para o setor agropecuário como um todo, devido ao seu potencial de geração de renda e de emprego nas zonas rurais e no interior.

Será necessário que a política setorial abandone seu caráter compensatório e passe a criar condições adequadas para o desenvolvimento das atividades rurais, agrícolas e não-agrícolas. Em particular, é preciso reconhecer que mesmo contando com recursos relativamente generosos, é muito difícil fazer com que intervenções pontuais anulem os efeitos negativos e os impulsos e orientações decorrentes do *main stream* da política

econômica e setorial. Portanto, os produtores familiares, inclusive os assentados, e os objetivos de desenvolvimento rural não podem continuar a ser objetos de programas especiais enquanto o conjunto da política agrícola permanecer favorecendo os produtores não-familiares, sem preocupação de assegurar, para o conjunto dos produtores familiares, condições favoráveis e adequadas para se desenvolverem. É fundamental que essa dicotomia da política pública seja superada, que a política agrícola seja reorientada e que seus objetivos sejam redefinidos para dar prioridade ao desenvolvimento e ao fortalecimento da agricultura familiar.

A promoção do fortalecimento e do desenvolvimento da agricultura familiar deve assumir o papel de eixo central de uma estratégia de redução da pobreza urbana e rural, da geração de empregos rural e urbano, da distribuição de renda e do fortalecimento das economias regionais e do mercado interno. A eleição dessa prioridade requer a mobilização de um conjunto de instrumentos que contribua para criar condições básicas e um contexto favorável ao desenvolvimento da agricultura familiar, assim como para remover obstáculos particulares que vêm dificultando esse processo.

Inserir esse objetivo nas estratégias macro de desenvolvimento do país, em particular no que se refere à ocupação de novas áreas ainda relativamente vazias, é extremamente importante. Não é possível pensar no fortalecimento da agricultura familiar e no desenvolvimento rural como “ilhas sociais” em meio a um mar de grandes unidades monocultoras, geradoras de poucos postos de trabalho, concentradora de renda e riqueza etc. A experiência dos países avançados, nos quais a agricultura familiar é forte, demonstra que seu desenvolvimento requer certa concentração em espaços geográficos bem definidos. Aqui mesmo no Brasil a agricultura familiar é forte onde é dominante, ou pelo menos expressiva. Poder-se-ia inverter e afirmar que ela é dominante porque é forte, mas acabaríamos na discussão do ovo e da galinha.

Fugindo dessa polêmica, não da questão, sabe-se que a agricultura familiar possui algumas vantagens econômicas em relação às grandes unidades capitalistas, sobretudo em áreas nas quais as economias de escala ou não se manifestam ou são relativamente fracas. Essas vantagens dizem respeito à possibilidade de gestão mais eficiente dos recursos naturais e da unidade de produção como um todo; redução de custos de mão-de-obra e maior racionalização do uso de insumos, com redução global de custos sem comprometer a produtividade; redução dos riscos pela definição de sistemas de produção baseados em policultivos e em maior integração agricultura-pecuária; maior verticalização interna, permitindo ganhos gerais em eficiência e redução de custos.

A maior debilidade das unidades familiares é seu fracionamento devido às restrições de acesso a recursos e, conseqüentemente, de indisponibilidade dos mesmos. Assim, a escala de produção, na maioria dos casos, não chega a atingir o nível que permite enfrentar individualmente o mercado (*lato sensu*) sem sofrer as conhecidas desvantagens associadas ao fracionamento e a reduzida escala. Essa debilidade foi superada nos países avançados por intermédio da associação de produtores familiares em cooperativas, sindicatos, associações, grupos de venda etc. Tais associações só são possíveis e/ou somente funcionam eficazmente quando existe uma massa crítica mínima de agricultores familiares convivendo próximos uns dos outros e com os mesmos problemas e dificuldades. Sem essa massa crítica é muito difícil desenvolver as formas associativas indispensáveis para o fortalecimento da agricultura familiar.

A concentração geográfica de agricultores familiares não é importante apenas para o desenvolvimento das associações e dos elementos culturais – solidariedade comunitária, troca de favores, relações familiares etc. – que são característicos às comunidades onde a presença desses agricultores é numericamente relevante. O desenvolvimento da agricultura familiar moderna requer o apoio de um conjunto de serviços técnicos especializados, além de equipamentos apropriados à sua escala e aos sistemas de produção adotados. Difícilmente esses serviços se desenvolvem de forma eficiente tendo como base meia dúzia de clientes espalhados pelo município ou pela microrregião. A experiência recente dos assentamentos no Brasil vem demonstrando que os projetos maiores provocam impactos positivos na comunidade local, desencadeando um conjunto de iniciativas que se reforçam e se alimentam de tal maneira que o saldo final tem sido muito maior e mais abrangente do que o emprego e a renda gerados no interior dos assentamentos. Em resumo, a existência de uma massa crítica mínima de agricultores familiares se coloca como condição fundamental para o desenvolvimento das formas associativas, dos serviços de apoio necessários ao seu fortalecimento e também para produzir sinergia com outras iniciativas e funcionar como um estopim para o desenvolvimento local, sem o que dificilmente o próprio crescimento da agricultura familiar é sustentável.

A necessidade dessa massa crítica não significa que a agricultura familiar não pode conviver com outras formas de organização da produção. Ao contrário, a experiência dos países avançados indica que os agricultores familiares são excelentes vizinhos e que sua presença contribui também para o desenvolvimento eficiente das empresas

capitalistas e de unidades patronais¹³. O que se quer dizer é que o desenvolvimento e o fortalecimento da agricultura familiar devem ter como ponto de partida uma massa crítica de unidades familiares concentradas geograficamente.

É evidente que o contexto caracterizado por acentuada concentração de propriedade de terra e por uma estrutura agrária extremamente desigual não é propriamente favorável ao desenvolvimento e ao fortalecimento da agricultura familiar. Nessas condições, o acesso à terra e aos demais recursos naturais fica bloqueado, restringindo fortemente as possibilidades de crescimento dessa modalidade. Uma política agrária que tenha como objetivo estratégico promover uma ampla reestruturação da estrutura agrária brasileira, e como objetivo específico facilitar o acesso à terra por parte dos agricultores familiares, dos trabalhadores sem-terra, minifundistas, arrendatários e posseiros legítimos, deve ser, portanto, componente fundamental da estratégia de promoção do desenvolvimento e do fortalecimento da agricultura familiar.

Não se trata, portanto, de conceber um programa de apoio à agricultura familiar, um programa de reforma agrária e de ações de políticas agrícolas, como se cada um tratasse universos estanques¹⁴, mas de compreender que o desenvolvimento da agricultura familiar requer a transformação da estrutura agrária por meio de ações de política fundiária, de política agrícola em geral, além de ações de política diferenciada em favor da agricultura familiar. Pode-se dizer que a transformação da estrutura fundiária também requer o desenvolvimento e o fortalecimento da agricultura familiar, assim como as políticas agrícolas condizentes com esse objetivo. No passado recente, enquanto o governo buscava, por intermédio da reforma agrária e da colonização, difundir a agricultura familiar, milhões de famílias eram expulsas do campo devido à política de modernização conservadora, e milhares de hectares eram concentrados em poucas unidades, resultado das distorções da política de financiamento agrícola e dos programas de incentivos fiscais para a ocupação da fronteira agrícola. Ainda que o esforço distributivista tivesse sido muito maior do que na prática ocorreu, teria sido insuficiente para contrabalançar os efeitos das demais políticas públicas. É mais um exemplo da dificuldade que é remar contra a corrente.

13 Sem entrar em detalhes, é possível apontar algumas vantagens desta convivência: o desenvolvimento mais equitativo da própria comunidade e a disponibilidade de mão-de-obra mais qualificada e de serviços especializados.

14 É interessante notar que até pouco tempo atrás a divisão era clara: a política agrícola tratava dos produtores comerciais, o Pronaf dos agricultores familiares e o Programa de Reforma Agrária dos sem-terra. Essa separação, que poderia se justificar em termos operacionais ou em função dos públicos metas, parecia refletir uma concepção de que as ações de cada programa não tinham nada a ver com as dos demais.

Em relação às políticas agrárias, ressalta-se que a transformação da estrutura fundiária deve ser um objetivo estratégico para o qual deve convergir um conjunto amplo de ações e de intervenções do setor público por meio de um conjunto de instrumentos de alcance e de maturação variável. É necessário reformar a política tradicional de reforma agrária pela desapropriação de terras improdutivas e pelo assentamento de famílias sob a coordenação do Incra; no entanto, é preciso reconhecer que essas ações de reforma agrária têm um alcance limitado, seja devido ao custo de aquisição das terras, seja devido às necessidades de mobilização de recursos humanos, organizacionais, muito acima do que o setor público dispõe e/ou pode vir a dispor.

Em um contexto de normalidade democrática e de vigência das instituições, possível reforma, por mais que sejam ampliadas as metas de assentamento, ficará sempre aquém das necessidades e continuará operando como uma intervenção tópica, localizada. Não se trata, necessariamente, de uma falha, de falta de intenção e de vontade política, mas sim da própria natureza do instrumento e das instituições vigentes no país. A mudança desse quadro exigiria uma ruptura institucional que, além de não aparecer em nenhum cenário sobre o futuro da economia e da sociedade brasileira, tampouco parece desejável ou recomendável¹⁵.

O fato de se caracterizar a reforma agrária tradicional como uma intervenção tópica não pretende reduzir sua importância, apenas chamar a atenção para a necessidade de mobilizar outros instrumentos complementares e que contribuam para promover a mudança da estrutura agrária brasileira. São ações que poderiam incluir várias medidas, muitas delas adotadas e em fase de implementação. As mais relevantes são: ativação do mercado de terras por intermédio da criação de um imposto sobre a terra que eleve o custo de manutenção de terras sem utilização produtiva e que reduza seu papel de reserva de valor; incentivo à reestruturação fundiária espontânea; criação de fundos de crédito, como os programas Crédito Fundiário e Banco da Terra; legislação adequada para orientar a utilização dos fundos públicos em programas de financiamento de grupos previamente identificados como prioritários; criação de bancos de terras para incentivar arrendamento e contratos de cooperação que facilitem o acesso à terra bem como sua adequada utilização; programas de irrigação com base na agricultura familiar; regulamentação da posse da terra e regularização da

15 A reforma agrária pela desapropriação e pelo assentamento só foi abrangente em contextos de grandes rupturas institucionais, como a Revolução Mexicana, a ocupação militar do Japão e da Coreia pelos Estados Unidos, o bonapartismo na França e a derrota do fascismo na Itália. Uma das poucas exceções foi a reforma agrária promovida no Chile pela Administração Frei, nos anos 60. Embora não tenha sido "radical", tampouco foi localizada.

titulação; programas de reestruturação de áreas dominadas pelo minifúndio e pela imposição de restrições à fragmentação da propriedade; políticas de apoio efetivo aos assentamentos e aos beneficiários dos programas de reestruturação fundiária, particularmente financiamento, assistência técnica, comercialização, educação integral e saúde.

Também é necessário reconhecer a profunda heterogeneidade entre os produtores familiares e definir instrumentos adequados à realidade de cada segmento.

7. Bibliografia

AGARWAL, Bina. *A field os one's own: gender and land rights in South Asia*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

ALCHIAN, A. e DEMSETZ, H. *Production, information and economic organization*. In: *The American Economic Review*, 1972.

BALSADI, O. V.; BORIN, M. R.; GRAZIANO DA SILVA, J.; BELIK, W. *Transformações tecnológicas e a força de trabalho na agricultura brasileira no período 1990-2000*. São Paulo, IEA, *Agricultura em São Paulo*, v. 49, n. 1, 2002, p. 23-40.

BARROS, R. MENDONÇA; LOPES, C. R. *Impactos da Distribuição da terra sobre a eficiência agrícola e a pobreza* (versão preliminar). Documentos Dataterra, 1999.

BALSADI, Otávio Valentim. *Mudanças rurais e o emprego no Estado de São Paulo nos anos 90*. São Paulo: Annablume, 2002.

BERGAMASCO, 2000.

BINSWANGER, Hans. *Agricultural and rural development: painful lessons*. In: *The 32nd annual meeting of the Agricultural Economics Association of South Africa*. Pretoria, South Africa, setembro, 1994.

BUAINAIN, A. Márcio; SOUZA FILHO, H. Meirelles. *PROCERA: impactos produtivos e capacidade de pagamento*. FAO/Incrá. Campinas, 1998.

BOWLES, Samuel; GINTIS, Herbert. *Efficient redistribution: new rules for market, states and communities*. In: *Recasting egalitarianism: new rules for communities, states and markets*. New York, Verso, 2001 (The real utopias project), p. 3-71.

CHENERY, H. *Redistribution with growth*. Sussex. IDS, Oxford University Press, 1974. COLEMAN, 1998, 1990.

DE JANVRY, Alain; SADOULET, Elisabeth. *Asset positions and income strategies among rural households in México: the role of off-farm activities in poverty reduction*. University of Califórnia, 1999.

DEININGER, Klaus; SQUIRE, Lynn. *New ways of looking at old issues: inequality and growth*. *Journal of Development Economics*, 1998, 57(2): 259-287.

FERREIRA, F. *Inequality and economic performance*. World Bank web site, 1999.

FISHLOW, A. *Inequality, poverty and growth: where do we stand?* In: Proceedings of the World Bank annual conference development economics, 1995, Washington DC, p. 57-60.

FURTADO, C. *Pequena introdução sobre o desenvolvimento*. Ed. Nacional, 1989.

GASQUES, J.; CONCEIÇÃO, J. *Demanda de Terra para a reforma agrária no Brasil*. Brasília, Box 5, p. 38, nov. 1998.

GRAZIANO NETO, Francisco. *Questão agrária e ecologia: crítica da moderna agricultura*. São Paulo, Brasiliense, 1982.

GUANZIROLLI, C. et al. *O novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto*. 2001.

GUEDES PINTO, L. C. (1995). *Política agrária no Brasil: reflexões sobre uma experiência inoperante*. In: REYDON, B. P., RAMOS, P. (orgs.). Mercado e políticas de terras. Campinas/São Paulo, Brasil: IE/Unicamp.

HOFF, K. *Land Taxes, Output Taxes and Sharecropping: was Henry George Right?* In: HOFF, K.; BRAVERMAN, A.; STIGLITZ, J. (eds.). *The economics of rural organization: theory, practice and policy*. Oxford: Oxford University Press, 1993, p. 232-351.

INCRA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Balanço da reforma agrária e da agricultura familiar*. 1999.

INCRA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Balanço da reforma agrária e da agricultura familiar*. 2002.

LEMOS, José de Jesus S. *Pobreza rural e urbana no Brasil pós-plano real*. Acesso em 20.5.2003 [<http://gipaf.cnptia.embrapa.br/itens/publ/sober/trab307.pdf>].

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. *Reforma agrária: concepções, controvérsias e questões*. 1993.

OSTROM, Elinor. *Neither market nor state: governance vs common-pool resources in the twenty-first century*. Washington DC, IFPRI Lectures Series 2, 1994.

PNUD. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2002*. Acesso em 18.5.2003 [<http://www.undp.org.br/>].

PRADO JUNIOR, CAIO. *História Econômica do Brasil*. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1956.

REZENDE, G. C. de. *A agricultura e a reforma do crédito rural*. Rev. Bras. Econ., Rio de Janeiro, 1985, v. 39 (2), p. 185-206.

SILVA, JOSÉ G. (1995). *Estatuto da Terra: trinta anos*. Reforma Agrária. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária, n. 1, vol. 25. jun-abril (7:38).

STIGLITZ, J. E. *Incentives and risk-sharing in sharecropping*. In: *Review Economics Studies*, p. 41, 1974.

WORLD BANK REPORT. *The World Bank and land reform in Brazil*. 2000.

WORLD BANK. *Selected world development indicators*. In: *World Development Report: attacking poverty 2000/2001*. New York: Oxford University Press, 2001.

Instituições colaboradoras do *Seminário Internacional de Direito Agrário*, do *XI Seminário Nacional de Direito Agrário* e do *II Encontro Nacional de Professores de Direito Agrário*:

- Agência Brasileira de Cooperação/Ministério das Relações Exteriores (ABC/MRE);
- Associação Juízes para a Democracia (AJD);
- Associação dos Magistrados do Maranhão (Amma);
- Banco Mundial;
- Centro de Cultura Negra do Maranhão (CCN/MA);
- Centro Universitário do Maranhão (Ceuma);
- Comissão Pastoral da Terra (CPT/MA);
- Escola de Formação de Governantes;
- Faculdade São Luís;
- Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado do Maranhão (Fetaema);
- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra);
- Ministério Público do Estado do Maranhão/Procuradoria Geral de Justiça (MPMA/PGJ);
- Procuradoria Geral do Estado do Maranhão (PGE);
- Projeto Rondon;
- Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH);
- Tribunal de Justiça do Maranhão (TJMA);
- Universidade Estadual do Maranhão (Uema);
- Universidade Federal do Maranhão (UFMA).



Instituto Interamericano de Cooperación para a Agricultura – IICA

Representação do IICA no Brasil

SHIS QI 3, Lote A, Bloco F – Centro Empresarial Terracotta

71605-450 – Brasília-DF

Fone: 55 61 2106 5477

Fax: 55 61 2106 5459

E-mail: iica.br@iica.int

Homepage: www.iica.org.br