

**CINQUENTA ANOS DE ESTATUTO DA TERRA: POLÍTICAS  
GOVERNAMENTAIS DE ACESSO À TERRA E A REFORMA AGRÁRIA NO  
BRASIL**

Elisabete Maniglia<sup>1</sup>

Ana Carolina Wolff<sup>2</sup>

**RESUMO**

O Estatuto da Terra, marco legal da reforma agrária no Brasil, completa, neste ano de 2014, 50 anos. Promulgado, paradoxalmente, em 1964 por uma ditadura militar contrária à reforma agrária, este documento jurídico passou a ser o código agrário do país e deu início à criação do Direito Agrário como ciência. O presente trabalho tem como foco o levantamento histórico jurídico destes 50 anos no tocante a reforma agrária e políticas governamentais de acesso à terra. Será observada a Constituição de 1988 em comparação com a presente estrutura do Estatuto da Terra, com análises dos progressos e retrocessos jurídicos ao longo deste meio século. Num País que tem a maior concentração fundiária do mundo, justifica-se a preocupação com o tema, principalmente quando a Carta Magna reza que os objetivos da nação incluem os de minimizar as desigualdades sociais e realizar a justiça social. A reforma agrária depende da vontade política de governantes que devem ser cobrados pela sociedade, movimentos sociais e segmentos de luta. Lutar por uma reforma agrária é lutar pela efetivação de direitos humanos e reafirmar que a dignidade humana perpassa pelo alimento em quantidade e qualidade suficiente para tornar ao homem senhor de suas escolhas. A reforma agrária e o acesso à terra são temas atuais na produção de alimentos, na saúde dos povos e na realização de direitos humanos, cabendo a Academia o alerta e a luta pela sua realização.

**Introdução**

---

<sup>1</sup> Professora Livre-docente de Direito Agrário do Departamento de Direito Público da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - UNESP/Campus Franca. E-mail: manigliaelisabete@gmail.com

<sup>2</sup> Mestranda do Programa de Pós-graduação em Direito da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – UNESP/Franca. E-mail: acarolinawolff@gmail.com

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) em recente manifestação declarou que a Reforma Agrária objetiva, basicamente, a democratização do acesso a terra. Para atingir essa meta, o governo deve tomar medidas para uma distribuição mais igualitária da terra, desapropriando grandes imóveis e assentando famílias de lavradores ou garantindo a posse de comunidades originárias daquelas terras, como indígenas e quilombolas.

Para tal fim há de exigir que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), autarquia federal ligada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), estabeleça os processos desapropriatórios em suas duas fases - administrativa e judicial - para que assim consolide o processo de reforma agrária distributiva. Vale lembrar que as ações do INCRA têm como base as diretrizes do II Programa de Reforma Agrária implantadas em 2003.

A reforma agrária além da desconcentração fundiária tem em seu conteúdo outras políticas como as de combate à fome, de valorização da produção de alimentos para a geração de renda e de desenvolvimento rural sustentável. Apesar de muitas decisões favoráveis nos processos de desapropriação observa-se que recentemente, no ano de 2012, pouco mais de 22 mil famílias foram assentadas de acordo com os dados do INCRA, em grande contraste com o ano de 2006, por exemplo, quando foram atendidas mais de 136 mil famílias. Infelizmente o ano de 2013 não foi diferente, foi pior que 2012, sendo que foi considerado o pior ano de reforma agrária no país.

Ainda tendo como pano de fundo as informações geradas pelo STJ, foram centenas de processos que passaram pelo seu crivo o que ajudou o tribunal a consolidar sua jurisprudência inclusive com entendimentos sumulados.

Neste raciocínio há de se observar a legalidade dos dispositivos constitucionais do capítulo da ordem econômica que dispõe sobre Reforma Agrária, Política Fundiária e Política Agrícola, constantes os artigos 184 a 191 da Carta Magna, onde não surgem dúvidas sobre a obrigatoriedade da alteração fundiária no Brasil não só para atender este capítulo peculiar, mas também para atender os dispositivos do artigo 3º da Constituição Federal de 1988 que tratam dos objetivos do Estado Democrático de Direito, reinante no Brasil.

Desta feita é necessário estabelecer que a reforma agrária traz marcas históricas que precisam ser superadas, assim como tabus e preconceitos, afora o ataque combativo da imprensa e dos demais órgãos da elite rural, que carece de ser expurgado.

Pode ser dito que o tema reforma agrária busca uma visão histórica, social, econômica e ambiental que passa, igualmente, a ser tratada nesta exposição, juntamente com os novos critérios estabelecidos no governo da Presidente Dilma Rousseff que reúne, além do laudo de improdutividade, a análise da terra como sendo capaz de sustentar seus ocupantes e ter um preço considerado aceitável. Todos assentados deverão estar inclusos no Cadastro único do Programa Bolsa Família e os jovens também serão alvo para se constituir como os novos ocupantes dos lotes derivados da reforma agrária. Modificações feitas, aos critérios originais nascidos no Estatuto da Terra, que neste ano de 2014 comemora 50 anos de sua elaboração, com muito sucesso nos capítulos que versam sobre política agrícola, mas com poucos aplausos à Reforma Agrária.

Assim o presente estudo deverá fazer uma crítica sobre esta nova postura adotada recentemente, pelo governo federal, juntamente com os demais critérios sustentáveis que norteiam o tema e seus efeitos nos assentamentos, tendo como escopo uma análise da situação agrária no país.

A metodologia empregada terá como pano de fundo o método dedutivo auxiliado pelo histórico e ainda o amparo de fontes jurídicas sociais e ambientais, numa visão crítica.

## **1. Breve visão histórica**

O meio rural, em especial no Brasil, traz a marca de uma história construída pelo império das elites, quer estrangeira em tempos de colônia, quer conduzida no Império pela nobreza e a partir da república pela oligarquia rural, decorrente do poder vinculado à terra. Em tempos presentes há de observar que há uma grande conexão entre o poder empresarial urbano e o poder do latifúndio. Com certeza eles se mesclam nas origens, nas fusões de suas propriedades, que estão sob o comando de um único grupo que comanda ambos os setores.

A história do Brasil no meio rural revela uma crise de insustentabilidade, a começar de seu primeiro ciclo assim denominado de pau-brasil, onde os primeiros crimes foram traduzidos na devastação inicial da madeira da Mata Atlântica, na matança da fauna, em especial dos papagaios e araras comercializados na Europa e ainda na escravidão dos índios, num processo de degradação inicial desta etnia, que permanece até hoje em nossos dias.

No segundo ciclo, denominado da cana de açúcar, processa-se a fase da exploração do solo brasileiro. A cana entra no Brasil em 1617, conforme os primeiros registros, e passa a ser a monocultura dominante da colônia se tornando, no decorrer do tempo, a plantação maior que domina a cadeia de exportação, fortalecendo a balança comercial até os nossos dias. É sabido que a cana empobrece o solo, não permite a renovação da terra pelo uso constante dos mesmos agrotóxicos, das mesmas sementes que num sistema rotativo anual gera os mesmos problemas agrônômicos. Sem falar no processamento da queimada que sempre foi uma constante nos quinhentos anos de agricultura brasileira.

O ciclo do ouro representou o dano ambiental da mineração permitindo a degradação do solo e o uso excessivo de produtos tóxicos que contaminaram as águas e suas margens. Além disso, observa-se também a prática do uso desenfreado de abusos nas florestas, do desrespeito com os índios e com os pequenos posseiros que para fugir da perseguição dos grandes sesmeiros, caminhavam para o interior em busca da sobrevivência.

Em tempos de café em simultaneidade com a cana, o negro foi a fonte das atrocidades consubstanciando com a constante exploração do solo, em manutenção do regime monocultural, do latifúndio, da economia de exportação e escravatura, que geraram o quadrilátero mantido até os dias de hoje no meio agrário.

Em termos de uso do solo, os abusos não foram diferentes, a terra era para ser usada (explorada) pelos amigos do rei em denominações chamadas “sesmarias” que concentravam grandes extensões. O documento que permitia tal uso era concedido pelo rei de Portugal aos portugueses que frequentavam a Corte e que tinham como responsabilidade explorar a terra e pagar o tributo à coroa portuguesa. Os que aqui chegavam para morar tinham duas opções: trabalhar para os grandes latifundiários ou usar as terras do interior. Ambos tinham a posse das terras, os sesmeiros oficialmente, porque tinha o título, os posseiros somente a posse que era vista como clandestina.

No dizer de Stédile e Frei Sergio (1993), no período colonial de dominação da monarquia portuguesa, o conflito pela terra esteve caracterizado basicamente pelo massacre dos índios e pela revolta dos negros que iniciaram o processo dos quilombos sendo que mais tarde, já no período do império, iniciou-se o processo de imigração arrebatando os pobres europeus para trabalhar nas lavouras e nas áreas não utilizadas.

A partir de 1850, com o surgimento da Lei de Terras, as terras foram transferidas aos seus proprietários mediante a comprovação de documentos, títulos de sesmarias e

ainda mediante compra, permitindo a elitização da propriedade rural, pois somente os ricos participaram deste processo. A abolição da escravatura não representou um avanço à sustentabilidade porque estes passaram a uma condição de autônomos e não tiveram acesso à terra por falta de recursos.

De 1850 a 1964 aconteceu uma série de movimentos sociais em busca de terra que foram divididos em lutas messiânicas: as primeiras como Canudos, Contestado e Lampião, as radicais localizadas, fruto do enorme contingente de trabalhadores rurais que já existiam no Brasil e a partir de 1950 a luta dos movimentos sociais organizados com o surgimento, por exemplo, das ligas dos camponeses, movimento social representativo que iniciou a luta pela reforma agrária no Brasil.

Em 1964, o Estatuto da Terra passou a ser o primeiro instrumento legal a falar em reforma agrária, tendo como princípio a função social da propriedade. Explicitava essa legislação que a partir de então a política fundiária, a política agrícola e todos os institutos vinculados ao meio rural, estariam sob a égide desses documentos.

Entretanto, por razões políticas, o governo militar que instaurou a ditadura no Brasil não fez cumprir o disposto na legislação agrária. Por força dos latifundiários, a política agrícola que era favorável a esta classe foi seguida principalmente nas linhas de financiamento agrícola que promoveram a revolução verde – movimento de entrada dos agrotóxicos, adubos e produtos químicos que inflacionaram o meio ambiente rural com danos irreparáveis não só à natureza, mas ao pequeno homem do campo que passou a dever aos bancos e perder suas terras em decorrência da ilusão da melhoria da produção, que custava muito mais do que o fruto que ele colhia, mesmo com todo aparato químico. Ou seja, somente o grande produtor podia usufruir deste sistema que para ele tinha sido criado.

A concentração de terras, a miséria dos lavradores, trabalhadores e pequenos proprietários humildes proliferaram juntamente com a política hidroelétrica que inundava grandes extensões de terra - Itaipu foi o grande exemplo - sem se preocupar em criar uma política de recuperação de áreas para a instalação destes trabalhadores.

Sem terras para trabalhar, sem emprego para exercer sua função e sem crédito para continuar produzindo, a política do meio rural promovida pelo Estado criou a revolta de muitos, o que deu origem ao Movimento dos Agricultores Rurais Sem Terra (MASTER) que, posteriormente, se transformou no Movimento dos Sem Terra (MST), a maior expressão de movimento social no Brasil que passou a lutar pela terra, pela reforma agrária e pela dignidade do homem do campo. Este movimento incrementou a

luta na Constituinte, mas não conseguiu seus almejos devido à alta pressão movida pela União Democrática Ruralista – UDR, derivada do poder latifundiário.

Um novo cenário pós Constituinte se instalou no meio rural quando a questão agrária foi constitucionalizada nos artigos 184 a 191, especificamente no capítulo “DA POLÍTICA AGRÍCOLA E FUNDIÁRIA E DA REFORMA AGRÁRIA” e ainda no artigo 225 no tocante à questão ambiental também aplicada ao meio rural e ainda em outras passagens que motivam as políticas públicas, no setor tributário, educacional, publicitário, de saúde, etc., que vão interagir de alguma forma com o meio rural.

Destarte, pode-se analisar que os atores sociais diretos, incluindo o Poder Legislativo, Executivo e Judiciário e, ainda, os demais atores sociais descritos no referido capítulo constitucional constroem no meio rural uma política pública. Esta derivada das determinantes constitucionais, da legislação ordinária e do mercado internacional, que motiva o conduzir de uma estratégia na estrutura agrária, mensurada pela força das pressões que agem a favor ou contra, pela efetivação de seus interesses.

## **2. Políticas de reforma agrária**

Historicamente, a política de reforma agrária sempre existiu desde o Código de Hamurabi, prevendo o uso devido da terra e sua repartição justa. No Brasil sempre houve um arremedo de reforma agrária passando sempre pela vertente de políticas muito mais de colonização e assentamentos do que por uma mudança na estrutura agrícola. Germer (2007) assegura que o objetivo fundamental da reforma agrária é desconcentrar a riqueza no meio rural. Como a terra é a forma fundamental de riqueza no meio rural, a reforma agrária consiste no processo de redistribuição da propriedade da terra, de preferência em uma forma coletiva ou associativa.

Não consiste a reforma agrária em aumentar a produtividade com o enriquecimento da burguesia do agronegócio, mas em promover os assentados em terras férteis, permitindo a eles acesso aos meios de infraestrutura e crédito de tal sorte que possam concorrer diretamente em toda produção rural. Sendo assim, a reforma agrária deve restabelecer o sentido social e econômico de redistribuição de terra com políticas agrícolas que permitam o acesso aos meios produtivos, com apoio técnico creditício e contábil da mesma forma que o Estado tradicional fornece aos empresários do agronegócio.

Mares (2007) considera que o que Brasil vem chamando de reforma agrária é na verdade colonização sem dar condições reais aos rurais de promover a atividade

econômica de forma afetiva, resultando em fracassos que não raros são atribuídos de forma equivocada aos próprios assentados e à ineficácia da reforma agrária.

Em geral, são jogados os assentados em regiões sem estrutura de transporte, sem escoamento de produção, em terras de baixa fertilidade e ainda de forma individual. São na maioria pessoa sem conhecimento entre si, com pouco nível educacional, sem condições de cumprir a função social da terra, o que ocasiona uma agricultura de miséria, quando muito para a sobrevivência, conseqüentemente, observa-se o abandono desta terra ou a transformação desta em objeto futuro de negociação, reconcentrando-se novamente a propriedade fundiária e voltando ao desequilíbrio anterior.

No Brasil, para haver sucesso na política de reforma agrária, mudanças substanciais deveriam ocorrer, partindo de uma política pública que em assentamento promovesse condições coletivas de exploração da terra mantendo cooperativas que se mantivessem com crédito rural farto, porém controlado seriamente e voltado para a produção de alimentos com apoio financeiro e técnico, inclusive, com um racional planejamento público de produção e comercialização destes alimentos sem se deixar contaminar pelas regras capitalistas do campo.

A reforma agrária no Brasil é uma caricatura, não revela seu verdadeiro sentido, serve de meio para acomodar e sufocar reivindicações sociais com perfil temporário e inacabado. Os assentamentos são soluções paliativas dadas num sentido caritativo de extirpar reivindicações, protestos e pressões advindas de movimentos sociais, maquia uma realidade onde a verdadeira política é apoiar e incentivar a concentração de terra, pressuposto da eficácia do agronegócio, sendo este seu grande trunfo. As ocupações e outras formas de protesto são criminalizadas porque afetam a base estrutural do grande proprietário de terra, que sem margem de dúvida está à frente da política pública de acesso à terra, sendo a grande vencedora deste setor.

Diferentemente do que ocorreu na Europa e mesmo nos Estados Unidos, não se estruturaram entre nós as condições para a reprodução dos nossos “small farmers”, camponeses, ou agricultores familiares, com âncora na política agrícola. Ao contrário, é à aliança da grande propriedade com o grande capital que a política agrícola sempre atendeu. Não obstante, o tratamento discriminatório reproduziu-se num imenso contingente de agricultores familiares, a maioria dos quais sob a forma de agricultura de subsistência (Delgado, 2005).

Fica nítido que o apoio estatal e mesmo o legislativo são contundentes no construir de uma política pública adversa ao verdadeiro sentido da reforma agrária.

Prestigiam a propriedade latifundiária na extensão, pois é esta a grande fonte de produtividade para a economia de exportação. Recebe também esta o apoio da política agrícola que, como veremos a seguir, torna impossível o deslanchar dos pequenos agricultores.

Muito embora a reforma agrária tenha o apoio constitucional, com a exigência do cumprimento da função social desde os tempos de Estatuto da Terra, também é sabido que os entraves para a realização desta reforma agrária perpassa não apenas a ausência de verbas para o pagamento das indenizações, como também pelo crivo legal que determina que a propriedade produtiva não deva ser desapropriada, o que gera um grande imbróglio político-legal que, com o apoio do Poder Judiciário, sempre faz prevalecer uma resposta negativa à desapropriação.

Todas as falácias legais no processo desapropriatório permitem que os mecanismos de defesa da propriedade sejam mantidos por meio de ações cautelares e de interditos com caráter protelatório. A ausência de uma Justiça Agrária, aliada ao desconhecimento da matéria jurídica rural permite a continuidade de situações da manutenção da grande propriedade, deixando a política de reforma agrária à mercê da ideologia do magistrado e da pressão do movimento social e de seus advogados.

Há de se amadurecer a questão da função social, da compreensão da luta social e do valor da terra para se instalar no Brasil uma verdadeira reforma agrária que permita o verdadeiro fim da miséria no campo.

### **3. Política fundiária e Política agrícola**

A legislação agrária no Brasil sempre foi associada ao que se chamou de políticas fundiárias - formas de acesso e distribuição da terra - e política agrícola - os mecanismos permanentes de permitir que o homem possa permanecer na terra produzindo. Assim pode-se afirmar que desde a criação do Estatuto da Terra em 1964, o grande sucesso foi a política agrícola, pois esta foi reconhecida como imprescindível para o progresso do meio rural. Afinal sem crédito rural, cooperativismo, irrigação, eletrificação rural e apoio técnico não há como produzir.

A política fundiária que só foi separada da reforma agrária no texto constitucional, nunca foi prestigiada enquanto política, pois as formas de acesso propriedade rural incluíam a reforma agrária, a colonização e a discriminatória de terras devolutas que passavam a incomodar não só a propriedade rural como a posse, que

sempre foi sacramentada no direito brasileiro, onde inclusive muitos posseiros se colocam na posição de proprietários querendo direitos destes.

Além do mais, o problema da posse no Brasil sempre foi complexo, porque a posse foi em muitos casos clandestina, obtida de forma violenta e a usucapião sempre foi permitida somente para terras particulares, mas por entendimento extensivo passou a se permitir este instituto em terras públicas durante um período. O que *a posteriori* foi vetado, tornado-se matéria constitucional determinada no art. 191 da Constituição Federal de 1988.

Os ditames constitucionais buscaram criar políticas diferenciadas para se obter a terra, deixando a reforma agrária como algo inusitado mediante uma política especial advinda do Ministério do Desenvolvimento Agrário, criado em 1999, cuja função, hoje redefinida em 2004, passou a ser a de administrar fora a reforma agrária em si, o reordenamento agrário, a regularização fundiária na Amazônia Legal, o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar e das demais regiões rurais, com inclusive identificação dos quilombos e reconhecimento legal destas áreas para seus remanescentes.

A política fundiária permite, com o apoio legal das legislações, o acesso à terra por meio de institutos como usucapião em diferentes modalidades, compra e venda de terras, uso temporário da terra por meio do arrendamento e contrato de parceria, demais formas estabelecidas pelo Código Civil (aluvião, avulsão, álveo abandonado), todos mecanismo tendo como pano de fundo o cumprimento da função social da propriedade rural.

Há de se falar que a desapropriação - instituto jurídico fundamentado no Direito Administrativo e no Direito Agrário - respalda a reforma agrária permitindo a perda da propriedade de um a favor do Estado temporariamente, para depois passar a outro, em caráter definitivo, findo 10 anos. Na discriminatória das terras devolutas, a posse torna-se legitimada ou regulada de acordo com a situação fática, e depois é passada para o particular transformando-se de terra pública devoluta para terra particular.

As formas de aquisição de terras na esfera agrária são bem mais amplas que as formas urbanas e derivam, conforme Mares (2003), da tradição europeia com uma forma excludente de sempre proteger a propriedade privada. Ainda conforme o autor, a introdução da obrigatoriedade da questão produtividade sob a alegação social de que a propriedade da terra é responsável por erradicar a fome, deve ser vista de forma sustentável e em caráter permanente, não pode ser considerada produtiva a terra que

esgota os recursos naturais e é trabalhada com mão de obra explorada. Ao contrário, aquele que faz a terra privada cumprir sua função social tem direito a ela e a seus frutos, ainda que não seja seu proprietário, sem que o eventual titular do direito possa invocá-lo contra o uso dado.

Desta feita, as formas utilizadas para a política fundiária permitem o acesso à terra e a seu uso sempre tendo em mente o cumprimento da função social. O lamentável é que este paradigma, na prática, não foi absorvido pelos magistrados nas decisões, por estar muitas vezes este Poder em desalinho com as questões de direitos humanos e, em especial, com as questões agrárias. Falta, portanto, política pública que convença este Poder de ser independente, sem rogo às classes elitistas que admitem a propriedade como forma absoluta de ser.

Com respeito à política agrícola, temos sua determinação no texto constitucional no art.187 ainda na lei n. 8.171/91. Nos termos propostos, a política agrícola é um instrumento democrático de manifestação dos pequenos e médios produtores. Visa estimular a produção com diretrizes fixadas de modo a atender os produtores por meio de apoio técnico, crédito rural, incentivos, comercialização dos produtos e incentivos à pesquisa e tecnologia. Conforme leciona Marques Junior (2010), a política agrícola é permanente e deve visar o desenvolvimento rural, sendo que o Estado deve promovê-la a fim de promover o desenvolvimento econômico do rurícola, encaminhando-o ao associativismo em múltiplas formas, com a intenção de desenvolver o espírito de comunidade. Ela deve ser realizada pelo Ministério da Agricultura em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Agrário para que as ações de política agrícola sejam compatibilizadas com as de reforma agrária.

Fica claro no dizer de Silva (2006) que a política agrícola, assistência financeira e técnica e outros estímulos não caracterizam reforma agrária, pois não importam em intervenção na repartição da propriedade ou da renda da terra. Por certo que a Constituição Federal de 1988 amparou mais a política agrícola do que a reforma agrária; enquanto à estas se opuseram inúmeros obstáculos, àquela tudo corre liso e natural porque aí o beneficiário é a classe dominante no campo.

Conclui-se que, muito embora a política pública agrícola tenha efeitos para todos os produtores rurais, a classe proprietária de grandes extensões continua a obter mais vantagens que os agricultores familiares, por toda estrutura rural mantida ao longo do tempo, quer na legislação, quer nas exigências impostas, quer na atuação dos atores sociais que beneficiam sem escrúpulos a elite rural.

#### **4. Política ambiental no meio rural**

O movimento ambientalista muito tem a ver com a emancipação do Direito enquanto agente transformador, o que clama por atores sociais diversificados que criam em torno do Direito Ambiental um conjunto de medidas que devem seguir preceitos universais, o que faz com que as política públicas ambientais estejam em conformidade universal. Há, no dizer de DUARTE (2011), um surgimento de grupos protagonistas de uma ecologia radical que percebe o ambiente como uma questão efetivamente global e política e que acabam por assumir estratégias convencionais que podem ser vistas como um messianismo. Tais características são sentidas, quer no seu discurso, quer na sua forma de ação.

Desta forma, é necessário verificar que no meio rural a legislação ambiental deve ser estudada dentro da realidade geográfica, observando os ditames internacionais de proteção, preservação e não degradação. Porém, dentro de uma esfera produtiva agrária, outros fatores estão embutidos, pertinentes não só a proteção ambiental de recursos naturais, mas, também, o uso de agrotóxicos, as formas de produção e as formas de uso do solo, comércio, publicidade e qualidade dos produtos.

Desta feita, no Brasil, observa-se que, no tocante à proteção de florestas, encostas, áreas de preservação e reservas legais, temos a existência de leis severas, que hoje passam por um processo retroativo de elaboração. É o caso do Código Florestal que, por pressão dos ruralistas em particular e de políticos que representam os grandes proprietários, foi recriado para tornar-se uma nova legislação rural ambiental que se constitui num verdadeiro desmanche na proteção dos bens ambientais no meio rural. O projeto em votação já passou pelo Senado e agora volta para a votação no Congresso, porém, recebe uma série de críticas inclusive da Sociedade Brasileira de Pesquisa e Ciência (SBPC) que teme por um futuro incerto no campo com a destruição de boa parte das reservas legais, diminuição das áreas de preservação permanente, que afetarão as águas e ainda com a impunidade de desmatadores passados, que podem se sentir fortalecidos pela impunidade e retornar a agir de tal forma.

Na área de produtos químicos, o uso abusivo de adubos faz do Brasil campeão no uso de agrotóxicos, o que provoca constantes represálias da ordem internacional. Esta política de se permitir o uso indiscriminado de produtos químicos atende a demanda dos grandes produtores, que saem à busca dos lucros e o Governo não incentiva a demanda de orgânicos e produtos naturais, pois estes não satisfazem o

interesse da maioria de agricultores que optam pela obsoleta técnica da Revolução Verde dos idos da década de 60.

Apesar de haver boas intenções por boa parte de atores sociais do governo e dos movimentos ambientalistas, a pressão exercida pelos proprietários rurais torna a política ambiental difícil de ser realizada. Pagnoccheschi e Bernardo (2006) apontam que, apesar do empenho da ação governamental por meio de órgãos específicos, há uma resistência de outros setores governamentais que criam rotinas transversais com o setor ambiental. Outro problema é que a cultura política vê na proteção ambiental um entrave ao desenvolvimento. A urgência da operação dos interesses sufoca os governos que cedem às pressões. As fragilidades dos recursos financeiros prejudicam o setor, que muito ainda terá que lutar para se efetivar os ditames constitucionais ambientais, principalmente no meio rural.

## **5. Políticas Públicas Sociais**

A história do trabalhador rural foi cruel no Brasil e em muitos locais continua sendo. A tardia libertação da escravidão construiu uma política perversa em termos legais e de realidade agrária. Muito embora as pressões internacionais via Organização Internacional do Trabalho (OIT), órgão que tem agido com maestria no setor de vigilância do trabalho escravo, ainda é acumulativo os processos que acusam essa prática no meio rural.

O setor rural fere profundamente a dignidade de seu trabalhador com os fatos que se acumulam em situação inusitadas e não encontradas no setor urbano devido à constante fiscalização, que inexiste ou parcamente é oferecida no meio rural. A ausência de carteiras assinadas, as condições precárias e a degradante situação de muitos trabalhadores que sem a chance de se ocupar em lotes de reforma agrária ou em trabalhos que são cada dia mais diminuto vivem em péssimas condições sociais.

Mas não é só. A busca pela concretização da dignidade é manifesta no anseio da luta pelo emprego, que desencadeia nas formas de reforma agrária que podem promover novas formas de estabilidade de construção de rendas. É sabido que o Brasil se urbanizou não pelas condições ofertadas pela demanda de emprego nas cidades, mas sim pela expulsão dos trabalhadores rurais do campo, o que reflete diretamente na dinâmica do emprego. As cidades incharam, o meio ambiente se desgastou pelo acúmulo e desrespeito aos zoneamentos urbanos e destruição dos mananciais. E, sobretudo, o ser humano frente aos novos desafios sociais passou a aceitar formas

degradantes de trabalho, de habitação, de enfrentamento da vida, face aos desafios que deparou nesse processo de sobrevivência. Mais uma vez, a tão cantada dignidade passa ao segundo plano, frente à necessidade da vida. Novamente, o campo é visto como o grande causador do desemprego, mal que atinge até os países de primeiro mundo.

A estrutura fundiária erigida na forma da monocultura emprega muito pouca mão de obra, ou se utiliza do recurso de mão de obra sazonal, que desarticula a formação de empregos estáveis e, pior, acumula um potencial de trabalhadores sem identidade, que trabalham no meio rural e moram nas periferias das cidades. Hoje, a máquina substituiu grande parte desse contingente que então, sem alternativa de trabalho (nem ao menos trabalho penoso como o corte de cana) vive nas cidades, sem qualquer chance de emprego, vivendo dos expedientes mais variados, inclusive a violência. Caminham para a marginalização e atingem índices abaixo da linha da pobreza.

Ladislau Dowbor (1996) atribui grande parte dessa situação aos acordos triangulares, firmados entre os proprietários, o governo e as empresas multinacionais de implementos e insumos agrícolas que geraram ilhas de agricultura mecanizada, dispondo de computadores e aviões. Continua o autor afirmando que também a monopolização do solo agrícola como reserva de valor expulsou o trabalhador rural do campo, impedindo-o de criar médias e pequenas propriedades rurais.

Compartilhando das ideias citadas, ainda se entende que afora esses fatores existe a omissão dos juristas em difundir e fazer cumprir o real significado da função social da propriedade. Dessa forma, corroboraram para que as ilhas de riqueza se instalassem no mar de pobreza rural. As intervenções mundiais, por parte dos organismos como a OIT e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) clamam por intervenções firmes, tanto no setor urbano como rural, sendo que este deve seguir orientações voltadas para a estruturação da agricultura familiar.

Todavia, numa perspectiva econômica, a agricultura familiar transparece como um óbice ao progresso e desenvolvimento nacional. Por força da interpretação errônea da lei, que reduz em grande parte a análise da função social da propriedade aos limites de produtividade e à grande economia de produção em escala, os proprietários rurais voltados para a obtenção fatorial dos lucros permanecem na monocultura e a defendem como único meio de manutenção da economia rural para países em vias de desenvolvimento.

Ao seu turno, o Estado entusiasmado com os lucros advindos do superávit da balança comercial incentiva esses empresários rurais, que produzem safras recordes canalizadas para a exportação, e deixa perecer os pequenos proprietários e assentados que, ao desalento, deixam suas terras em busca de outras atividades, gerando um ciclo de conflito social, desemprego, baixa produção de alimentos para o consumo interno e, conseqüentemente, o aumento nos preços que incorre em pobreza, desnutrição e falta de dignidade.

José Eli da Veiga (2000) constata que a pobreza é proporcionalmente maior no meio rural de todas as regiões brasileiras, com especial destaque para o Nordeste. Comenta o autor que essa singela constatação parece ao menos estranha, num país onde se registrou uma das mais drásticas experiências de êxodo em direção as cidades. Por outro, isso indica que a manutenção do mesmo padrão de crescimento econômico, mesmo que venha reduzir bastante a pobreza urbana do Nordeste, poderá não ter efeito equivalente sobre sua pobreza rural, a qual representa sozinha, dois terços da pobreza rural brasileira e um quinto da pobreza total. Não despreza o autor a análise da pobreza rural no segmento mais desenvolvido do país: São Paulo, chamando a atenção que essa pobreza tem fortíssima ligação com a agropecuária, que emprega muito pouco, se caracterizando de forma patronal. Novamente a repetição do modelo monocultural latifundiário é visto com um atraso na realidade rural, precisando ser combatido.

## **6. Políticas de Segurança Alimentar**

A política pública tem se voltado no combate à pobreza que, como foi afirmado acima, concentra-se no campo. A segurança alimentar vem ganhando a frente das discussões em nível internacional, pois já ficou comprovado que sem a existência da efetivação de acesso à alimentação não há que se falar em qualquer concretização de Direitos Humanos. No setor rural, a reforma agrária foi apontada como um grande mecanismo de combate à fome. Para tanto, ela precisa se efetiva e desenvolver no paralelo o incentivo a agricultura familiar que realmente produz para alimentar o povo brasileiro.

A reforma agrária não é apenas boa para o desenvolvimento econômico local, mas também constitui uma política social mais efetiva do que permitir ao mercado continuar expulsando os pobres de áreas rurais para cidades superpopulosas (Rosset, 2006). Na mesma linha, Mazoyer e Roudart (2010) concordam que nos países que não realizaram reforma agrária recente, a maioria destes camponeses mal equipados são

mais ou menos destituídos de terra pelos grandes estabelecimentos agrícolas de milhares e milhares de hectares que tem natureza pública ou privada, ou em vias de privatização.

Estes trabalhadores são obrigados a procurar trabalho nos grandes estabelecimentos, viver de poucos salários ou migrar para as cidades em busca de ao menos se alimentar. Os preços dos produtos agrários são extremamente baixos para permitir aos trabalhadores viverem de seu trabalho, renovarem seus meios de produção e enfrentarem a concorrência. Sem apoio do Estado a tendência é aumentar a fome e a miséria.

A segurança alimentar deve ser provida por um Estado que, na sua responsabilidade de guardião das garantias individuais, deve oferecer a democracia, em sua exaustão, para seus governados, assumindo a responsabilidade pela efetivação dos Direitos Humanos. A segurança alimentar, como direito à alimentação adequada, é meta a ser cumprida pelo Estado, que, na impossibilidade de fazê-lo, deve buscar no âmbito internacional ajuda para o seu cumprimento.

No mundo, a segurança alimentar é pauta dos países desenvolvidos e integra a agenda política, desde a Primeira Guerra Mundial. A partir da criação da Organização das Nações Unidas (ONU), foi criada a FAO para discutir políticas de abastecimento, pôr fim à fome e à miséria do mundo.

Por muito tempo, pensou-se que a preocupação fosse com a produção dos alimentos, que estes pudessem faltar e o mundo poderia perecer pela ausência de comida. Todavia, a tecnologia se aperfeiçoou e se descobriu o mais grave: que a fome no mundo é decorrência da ausência de recursos financeiros para se adquirir produtos alimentares.

Em outras palavras, a fome é decorrência da ganância dos ricos, das políticas dos países desenvolvidos no comércio internacional, da falta de solidariedade, da ausência do Estado que toma o lado dos grandes grupos econômicos para negociar favores. A miséria é fruto das corrupções políticas, principalmente, onde a democracia é fraca: as oportunidades são desiguais, os salários são baixos e o povo não se organiza para exigir do Estado seus direitos básicos.

O Brasil tem melhorado, lentamente, seus índices de desenvolvimento, porque decidiu criar mecanismos de ajuda aos que passam fome. O Programa Bolsa Família é um programa dentre os muitos que existiram e ainda caminham para tentar recuperar as pessoas que mal se alimentam. É uma prática paliativa, que não altera as estruturas, que não provoca mudanças radicais; portanto, resume-se numa assistência emergencial. O

resgate da dignidade dos pobres perpassa pela colaboração da sociedade, pelas mudanças econômicas, pela discussão daqueles que podem lutar por mudanças.

A criação de órgãos e leis, como a que foi feita no ano de 2006, para assegurar a segurança alimentar não significa muito. Há tantas leis descumpridas, a própria Constituição Federal é descumprida, sem que grandes coisas aconteçam. Os poderes devem estar atentos para a efetivação e a sociedade civil deve se organizar para cobrar *in totum*, do Legislativo, do Judiciário e do Executivo, políticas, leis, cumprimento e fiscalização para a efetivação da erradicação da fome no país.

O modelo da União Europeia de políticas de combate à fome, o chamado “Livro Branco da Segurança alimentar”, pode ser um referencial para as mudanças e o Brasil tem potencial agrícola superior a qualquer país da Europa, ou, até mesmo, do mundo; assim, não seria difícil superar as metas contra a fome, se, efetivamente, alterações na infraestrutura do país fossem realizadas.

## **7. Considerações finais**

Este não é um trabalho conclusivo, pois o Direito é mutável, o que faz das suas consequências meras constatações temporárias. Porém, no Brasil rural há tempos a mesma política favorável ao grande proprietário, vem sendo mantida, corroborando para que a situação de miséria, fome e discriminação social aí se instalem.

Por mais que o Direito, dentro da perspectiva humanista, tenha evoluído em termos legislativos e tenha posto em sua Carta Magna elementos da sustentabilidade que tecem os fundamentos para o cumprimento da vida digna com igualdade de oportunidades, quando se depara com a realidade, percebe-se o ranço secular imposto por uma dominação escravocrata, monocultural e latifundiária que não só é mais perversa devido às organizações internacionais e à constante vigilância que se instalou nas últimas décadas pelos olhos dos movimentos sociais.

Estes atores sociais que tecem as políticas públicas são motivados por múltiplas ingerências, que passam a fazê-los buscar interesses diversos, nem sempre coincidentes com o interesse social público. O Direito motiva a feitura das políticas que são legais se atenderem aos anseios previstos no Direito, mas só serão legítimas se atenderem ao interesse público.

No meio rural, a política de reforma agrária é essencial para que as demais se instalem como decorrências. O social, ambiental e econômico bem como a realização da segurança alimentar, decorre de uma mudança na estrutura da terra não com paliativos

de assentamentos localizados em rincões inaproveitáveis, mas numa intensa modificação que venha democratizar o acesso da terra aos pobres trabalhadores dela, expulsos em situações de humilhação e desrespeito.

Há de se acreditar que o meio rural precisa ser estruturado em políticas humanistas constitucionais, que façam da terra um recurso de vida e não reserva de valor para os grandes proprietários, que há séculos mantêm seu poder de dominação num bem, quer público ou privado, que deve estar a serviço de todos. Na mudança da posse da terra repousa os demais direitos humanos neste trabalho aqui elencados.

## **8. Referências Bibliográficas**

GERMER, Claus. O sentido histórico da reforma agrária como processo de redistribuição de terra e da riqueza. **Revista de Reforma Agrária**. São Paulo vol. 34 n. 2 jul./dez.2007. p.41-56.

DELGADO Guilherme. A realização da produção na reforma agrária. . **Revista de Reforma Agrária**. São Paulo vol. 32 n. 1 ago./dez.2006.

DOWBOR, Ladislau. Políticas Municipais de Emprego São Paulo **Revista Polis**, nº25. 1996.

MANIGLIA Elisabete. **O trabalho rural sob a ótica do direito agrário: uma opção ao desemprego no Brasil**. Franca: UNESP, 2002.

MANIGLIA Elisabete. **As interfaces entre o Direito Agrário, os Direitos humanos e a segurança alimentar**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

MARQUES JUNIOR, William Paiva. **Direito Agrário**. São Paulo: Atlas, 2010.

MAZOIER, Marcel, ROUDART, Laurence. **História das Agriculturas no mundo**. São Paulo/Brasília: Editora UNESP/NEAD, 2010.

PAGNOCCHESCHI, Bruno, BERNARDO, Maristela. Política Ambiental no Brasil. In STEINBERGER, Maristela (org). **Territórios, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília Paralelo15 e LGE editora, 2006.

ROSSET, Peter . Alternativa à política fundiária de mercado reforma agraria e soberania alimentar. In: SAUER, Sergio, PEREIRA, João Marcio. **Capturando a terra**. São Paulo Expressão Popular, 2006.

SAUER, Sergio, PEREIRA, João Marcio. **Capturando a terra**. São Paulo Expressão Popular, 2006.

SILVA, Jose Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo** 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SOUZA FILHO, Antonio Carlos Mares. Políticas Publicas de Reforma Agraria. **Revista de Reforma Agraria**. São Paulo vol. 34 n. 2 jul./dez.2007. p 69-76.

SOUZA FILHO, Antonio Carlos Mares. **A função social da terra**. Porto Alegre: Fabris, 2003.

STEDILE, João Pedro, FREI Sergio. **A luta pela terra no Brasil**. São Paulo: Scritta, 1993.

VEIGA, José Eli da. Pobreza rural, Distribuição de riqueza e Crescimento: a experiência Brasileira. In. **Revista Nead 2** Brasília : Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2000.