

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



**A POLÍTICA AGRÍCOLA E A QUESTÃO
AGRÁRIA PÓS-CONSTITUIÇÃO
FEDERAL DE 1988: Sucessos,
Fracassos e Digressões**

Fernando Lagares Távora

Textos para Discussão

142

Outubro/2013

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Antônio Helder Medeiros Rebouças – Diretor Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Claudia Lyra Nascimento – Secretária Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Paulo Fernando Mohn e Souza – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Fernando B. Meneguim – Consultor-Geral Adjunto

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

TÁVORA, F. L. **A Política Agrícola e a Questão Agrária pós-Constituição Federal de 1988: sucessos, fracassos e digressões**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, out./2013 (Texto para Discussão nº 142). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 31 out. 2013.

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

conlegestudos@senado.leg.br

URL: www.senado.leg.br/estudos

ISSN 1983-0645

A POLÍTICA AGRÍCOLA E A QUESTÃO AGRÁRIA PÓS-CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: Sucessos, Fracassos e Digressões

RESUMO

O presente trabalho apresenta uma reflexão, à luz da Constituição Federal de 1988, sobre a regulação da política agrícola e agrária no Brasil. O sentimento é de que houve produção de leis e decisões políticas no país que deram efetividade e eficiência à política agrícola, com bons resultados para todos.

Por outro lado, quando se observa a questão agrária, supondo-se que seria possível uma perfeita desvinculação da questão agrícola, o sentimento é de que o país não logrou o mesmo êxito nesse campo temático e que ainda precisa fazer uma longa caminhada para conquistar a tão desejada segurança jurídica e fundiária no campo.

Para lidar com essa dicotomia, este trabalho descreve a dimensão econômica da agricultura, mostrando a importância do agronegócio na economia brasileira, bem como suas perspectivas para os próximos anos; apresenta breve caracterização da questão agrária no Brasil e limites de sua aplicação no país; discute a dimensão judicial de alguns dispositivos relacionados à política agrícola e agrária; apresenta alguns comentários, não exaustivos, de questões que ainda carecem de evolução regulatória e de decisão política no país; e, por fim, apresenta conclusões acerca da eficiência da legislação agrícola e agrária pós-Constituição Federal de 1988.

PALAVRAS-CHAVE: política agrícola; política agrária; política rural; agricultura; agronegócio; legislação agrícola; legislação agrária, Constituição Federal de 1988.

ABSTRACT

In the light of the Constitution of 1988, this work presents a reflection on the regulation of agricultural and agrarian policy in Brazil. The common sense is that there was enactment of laws and political decisions in the country that gave effectiveness and efficiency to agricultural policy, with good results for all.

On the other hand, when one observes the agrarian issue, assuming that it would be possible to have a perfect decoupling from the agricultural issue, the common sense is that the country has failed in having the same success within this field and that it still needs to take a long walk to conquer legal and land security.

To deal with this dichotomy, this work describes the economic dimension of agriculture, showing the importance of agribusiness in the Brazilian economy and its outlooks for the coming years; presents a brief characterization of the agrarian question in Brazil and the limits of its application in the country; discusses the judicial dimension of some legal commands related to agricultural and agrarian policy; presents some comments, not exhaustively, on issues that still require regulatory developments and political decisions in the country. Finally, it presents conclusions about the effectiveness of existing agricultural and agrarian legislation after the Brazil's 1988 Constitution.

KEYWORD: agricultural policy, agrarian policy, rural policy, agriculture, agribusiness, agricultural legislation, agrarian legislation, Brazil's 1988 Constitution.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	5
2	PANORAMA DO SETOR AGROPECUÁRIO BRASILEIRO	6
3	NÃO JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA AGRÍCOLA	16
4	A QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL	18
5	JUDICIALIZAÇÃO DA QUESTÃO AGRÁRIA.....	21
6	QUESTÕES AINDA EM DEBATE	23
7	CONCLUSÕES E COMENTÁRIOS FINAIS	27
	BIBLIOGRAFIA	30

A POLÍTICA AGRÍCOLA E A QUESTÃO AGRÁRIA PÓS-CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: Sucessos, Fracassos e Digressões

Fernando Lagares Távora¹

1 INTRODUÇÃO²

O filósofo do direito americano Ronald Dworkin, em seu livro *Justiça para ouriços* (DWORKIN, 2012), utiliza a ideia de que direitos políticos seriam trunfos sobre outras justificações e que, muitas vezes, são utilizados para que uma comunidade política³ exerça seu poder coercitivo em um sentido em vez de outro. Argumenta, por exemplo, que quando o Estado apoia agricultores pode haver melhoria da economia como um todo. Tal parâmetro seria um contorno informal contrário ao argumento utilitarista⁴. Outros entendem que há favorecimento de grupos bem posicionados na estrutura política. Para Dworkin, as decisões de uma comunidade política só teriam força moral se respeitassem as liberdades para busca dos objetivos de seus cidadãos, e se mostrassem igual preocupação e respeito com seus membros. Seria a interligação da liberdade e igualdade.

Uma reflexão específica à luz da Constituição Federal de 1988 sobre a regulação da política agrícola parece nos levar à visão de que houve produção de leis e decisões políticas no Brasil que ultrapassaram o limite utilitarista e que alcançaram o núcleo do princípio da legitimidade, dando efetividade e eficiência a essa política pública no país, com bons resultados para todos.

Por outro lado, quando se observa a questão agrária, supondo-se que seria possível uma perfeita desvinculação da questão agrícola, o sentimento é de que o país não logrou o mesmo êxito nesse campo temático e que ainda precisa fazer uma longa caminhada para conquistar a tão desejada segurança jurídica e fundiária no campo.

¹ Engenheiro Civil e Mestre em Economia do Setor Público, pela Universidade de Brasília, Brasil. *Ingenieur (Ir.)*, *MSc in Management, Economics and Consumer Studies*, pela *Wageningen University*, Holanda. Consultor Legislativo do Senado Federal. E-mail: tavora@senado.gov.br

² Pelas sugestões apresentadas a uma versão preliminar deste texto, agradeço aos consultores legislativos Marcus Peixoto e Humberto Mendes Sá Formiga, que, como de praxe, estão isentos de qualquer imprecisão remanescente.

³ Comunidade formada e regida por um conjunto de princípios e não meras regras, em que os direitos e deveres não se esgotam em decisões particulares (DWORKIN, 1999).

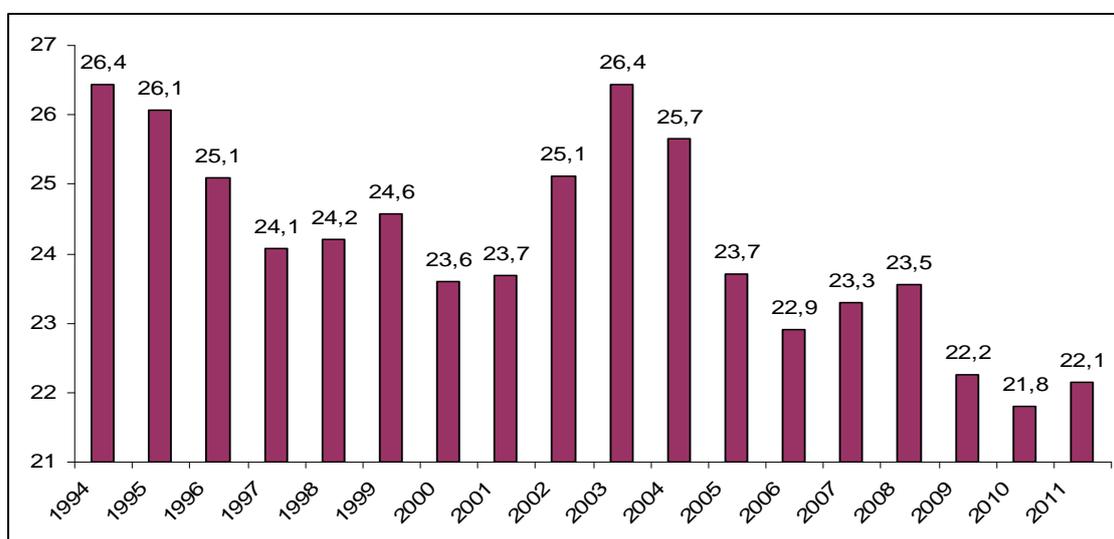
⁴ De forma muito simplificada, doutrina que apregoa a otimização de bem estar coletivo.

Para destrinchar esse ponto de vista, este trabalho pretende, na seção seguinte, descrever a dimensão econômica da agricultura, mostrando a importância do agronegócio na economia brasileira, bem como suas perspectivas para os próximos anos. A seção 4 apresenta breve caracterização da questão agrária no Brasil e limites de sua aplicação no país. As seções 3 e 5, por sua vez, discutem a dimensão judicial ao mostrar o debate, no nível do Supremo Tribunal Federal (STF), de dispositivos relacionados à política agrícola e agrária, respectivamente. A seção 6 apresenta alguns comentários, não exaustivos, de questões que ainda carecem de evolução regulatória e de decisão política no país. Por fim, a seção 7 apresenta conclusões e comentários finais do trabalho.

2 PANORAMA DO SETOR AGROPECUÁRIO BRASILEIRO⁵

Em grandes números, em 2011, o agronegócio brasileiro respondeu por cerca de 22% do Produto Interno Bruto do Brasil (PIB), 35% dos empregos totais do país e 40% de todas as exportações nacionais, de acordo com dados do Cepea-USP/CNA (2013), MAPA (2013) e CNA (2013), respectivamente. Toda essa pujança se inicia com a forte capacidade de desenvolvimento e produção do setor agropecuário e de sua importância no PIB do país (vide Gráfico 1)⁶.

Gráfico 1 – Participação Percentual do Agronegócio no PIB do Brasil (%)



Fonte: (Cepea-USP/CNA, 2013), elaboração própria.

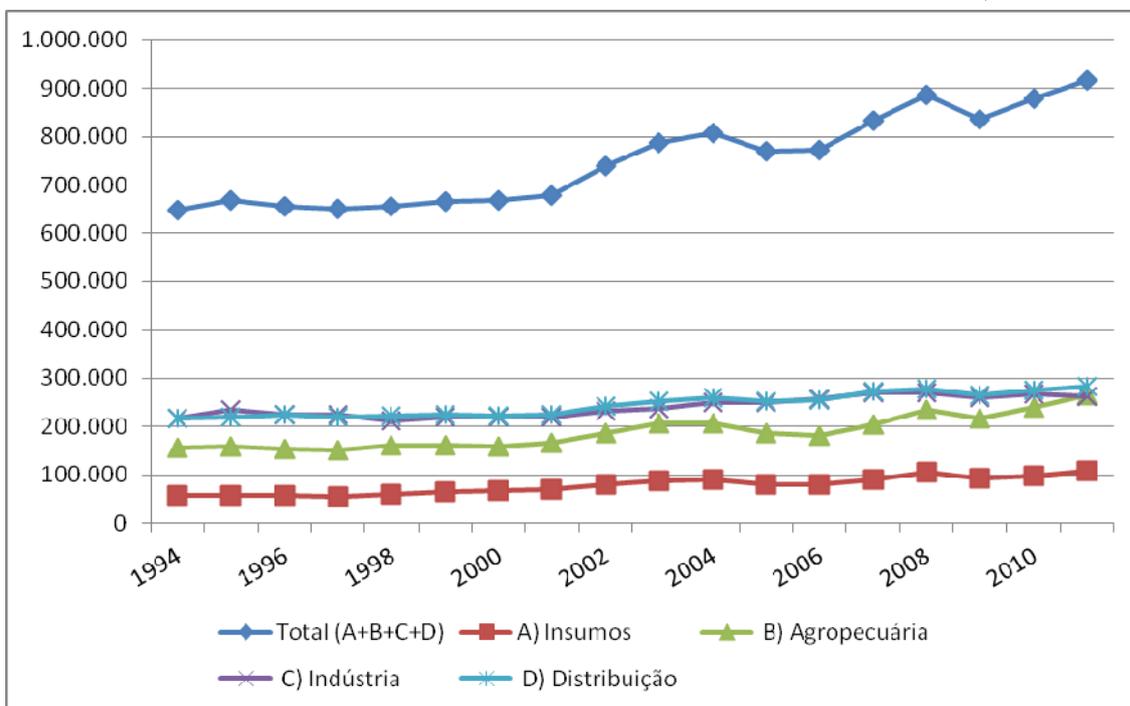
⁵ Esta seção se beneficia dos argumentos constantes do texto *Da Constituição cidadã à legislação para o produtor cidadão: duas décadas de política agrícola no Brasil* (Távora, 2008-B).

⁶ Há grandes diferenças de abrangências dos conceitos de agricultura e agronegócio. Por exemplo, para os fins da Constituição Federal, incluem-se no planejamento agrícola as atividades agro-industriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais (art. 187, § 1º). Já agronegócio é tradicionalmente definido como a soma total das operações de produção e distribuição de suprimentos agrícolas; das operações de produção na fazenda; do armazenamento, processamento e distribuição dos produtos agrícolas e itens produzidos a partir deles. Ao longo do texto, atentar que vários tipos de conceito são utilizados.

Em 2011, o PIB do agronegócio foi da ordem de R\$ 917,7 bilhões de reais, crescimento nominal de 42% em relação a 1994, ano de lançamento do Plano Real (vide Gráfico 2).

Gráfico 2 – Valores do PIB do Agronegócio Brasileiro, 1994 a 2011

(milhões reais)



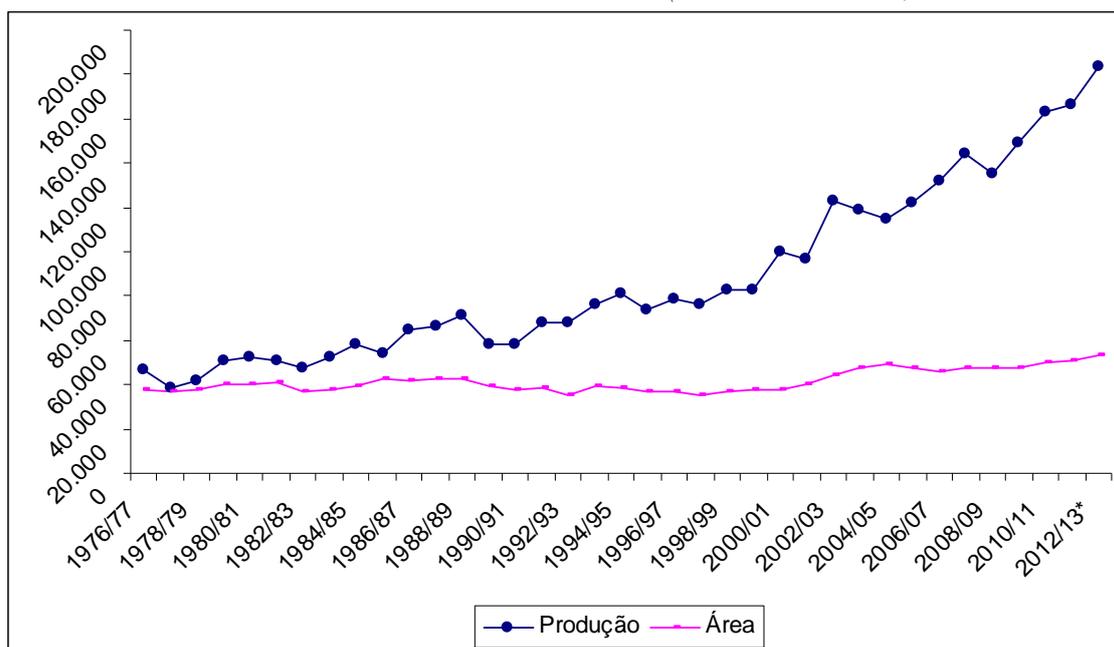
Fonte: (Cepea-USP/CNA, 2013).

Nos últimos cinquenta anos, o Brasil passou de importador líquido de produtos agrícolas para exportador, sendo que no período pós-Constituição Federal de 1988 houve incrementos significativos na produtividade do setor.

Tomando o período entre as safras 1976/1977 e 2012/2013 (previsões), dados da Conab (2013) mostram que a produção de grãos (cereais e oleaginosas) cresceu de 46,9 milhões de toneladas para 183,6 milhões de toneladas; mas a área plantada de 37,3 milhões de hectares para cerca de 53 milhões de hectares, o que leva a um acréscimo de produtividade de 1.258 kg/ha para 3.464 kg/ha no período (vide Gráfico 3). Em termos percentuais, a produção disparou 291%, a área plantada cresceu 42% e a produtividade, 175%.

Gráfico 3 – Evolução da produção de grãos e da área plantada no Brasil

(milhões de toneladas, milhões de hectares)

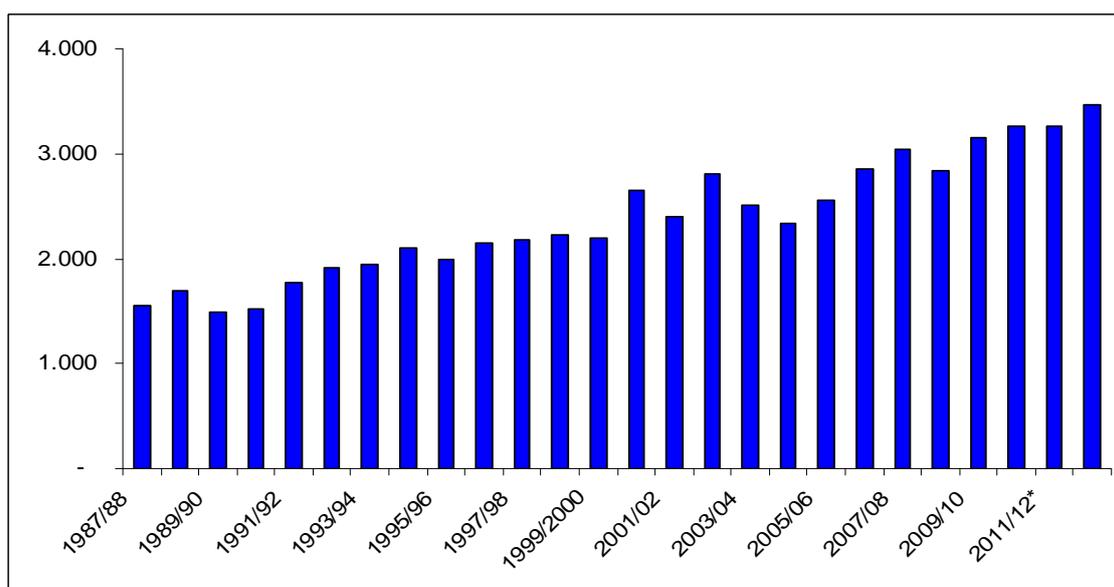


Fonte: (CONAB, 2013), elaboração própria.

Caso nos detenhamos no período compreendido entre as safras 1987/1988 e 2012/2013 (previsões), chegamos à conclusão de que a área plantada cresceu apenas 25% e a produtividade cresceu 105% (vide Gráfico 4).

Gráfico 4 – Evolução da produtividade agrícola no Brasil pós-Constituição Federal

(toneladas por hectare)



Fonte: (CONAB, 2013), elaboração própria.

Em síntese, nos últimos vinte e cinco anos, a área plantada cresceu à proporção de 1% ao ano, considerando a área inicial, e a produtividade mais do que dobrou no período.

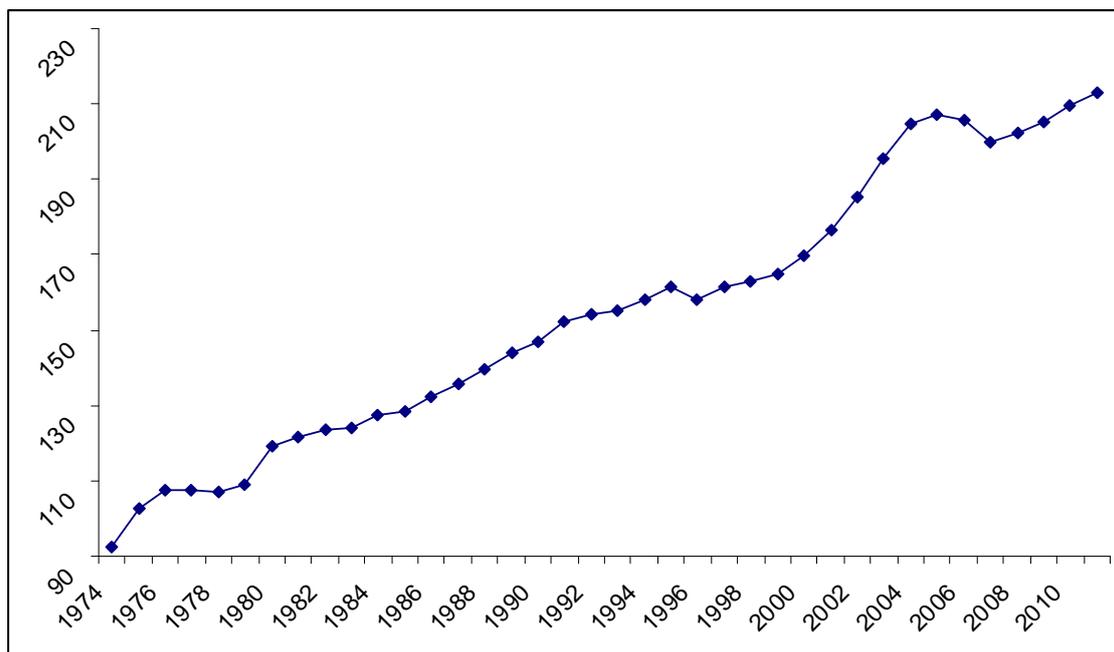
Relativamente à pecuária temos que, entre 1974 e 2011, o rebanho de bovinos, suínos e galinhas⁷, cresceu em 130%, 15% e 362%, respectivamente (vide Gráficos 5 a 7). Chama a atenção a queda do rebanho de bovinos e de suínos nos anos de 2007 e 1996 em patamares de cerca de 3% e 19%, respectivamente⁸.

É fundamental destacar que nesse período houve uma grande evolução na taxa de abate, que chega a valores próximos a 20% do rebanho em alguns estados. Porém, esse parâmetro ainda é inferior, por exemplo, ao dos Estados Unidos da América que chega a valores superiores a 35%.

Por outro lado, as regras sanitárias evoluíram de modo a se poder afirmar que o país pode atender aos mais exigentes padrões de qualidades existentes no mundo.

Gráfico 5 – Evolução do rebanho de bovinos no Brasil

(milhões de cabeças)



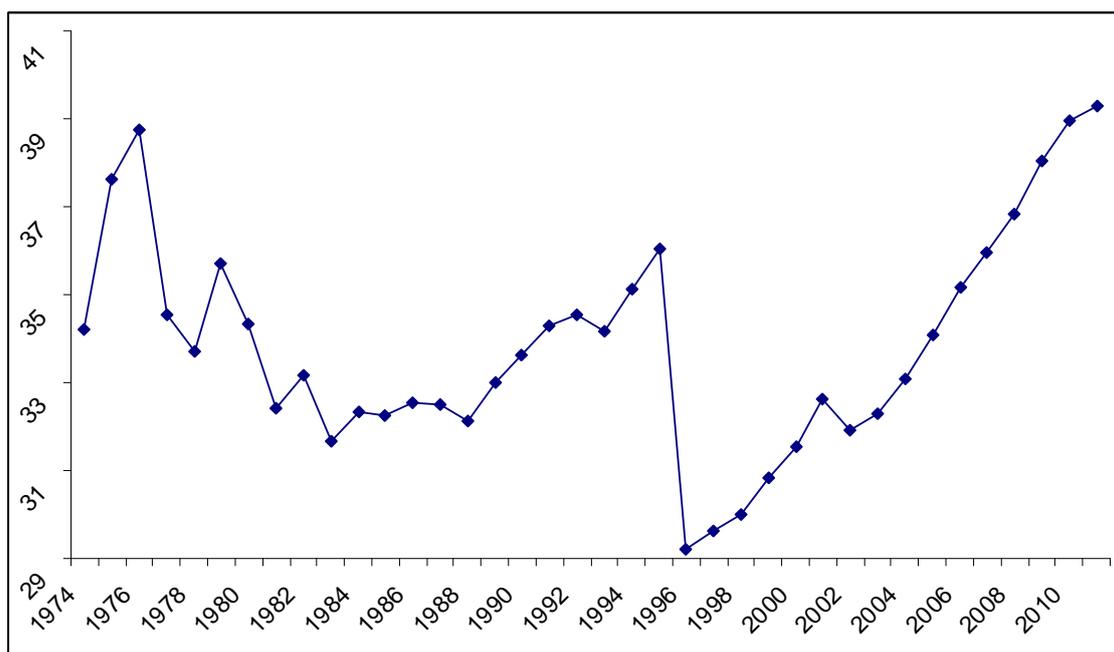
Fonte: (IBGE, 2013), elaboração própria.

⁷ Para efeitos deste trabalho, o termo *galinhas* inclui galos, frangas, frangos e pintos e galinhas, segundo a definição do IBGE.

⁸ Para o primeiro caso, devido à mudança de padrão de registro do gado e a descapitalização dos produtores. No segundo, em face do impacto de mudanças na apuração do Censo e de abate de matrizes devido à crise financeira provocada pela queda de preços da carne suína pós-Plano Real.

Gráfico 6 – Evolução do rebanho de suínos no Brasil

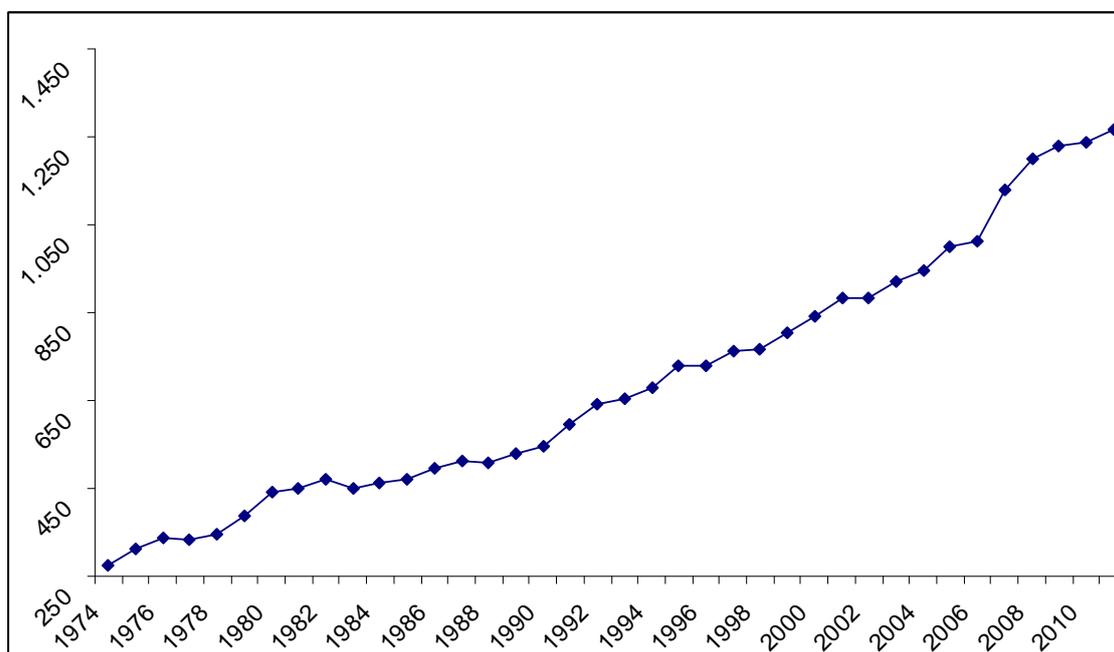
(milhões de cabeças)



Fonte: (IBGE, 2013), elaboração própria.

Gráfico 7 – Evolução do rebanho de aves no Brasil

(milhões de cabeças)



Fonte: (IBGE, 2013), elaboração própria.

Considerando o uso de terras no País, é possível estimar que a agricultura utiliza atualmente, entre culturas permanentes e anuais, 66 milhões de hectares; a pecuária, 210 milhões; e que ainda restam 90 milhões de hectares disponíveis para o futuro, o que nos

levaria a dispor de um volume superior a 360 milhões de hectares, sem ter que destruir uma única árvore na Amazônia (vide Tabela 1).

Tabela 1 – Perfil de utilização de terras no Brasil

Em milhões de ha

Uso	Área
Floresta Amazônica	350
Áreas protegidas	55
Pastagens	210
Culturas anuais	46
Culturas permanentes	15
Florestas cultivadas	5
Áreas agricultáveis inexploradas	90
Cidades, lagos e estradas	20
Outros usos	60
Total	851

Fonte: (MAPA, 2013), com adaptações, elaboração própria.

Adicionalmente às áreas ainda agricultáveis, observando os gráficos anteriores e conjugando com as informações da Tabela 1, depreende-se que o número de suínos teve um leve crescimento e que o de bovinos e galinhas cresceu com tendência acelerada. No entanto, a taxa de ocupação dos bovinos por hectare ainda é muita baixa, praticamente uma cabeça por hectare. Então, há ainda grande espaço para otimização produtiva, o que pode liberar novas áreas para agricultura ou mesmo ainda ampliar muito o plantel brasileiro.

Dados do MAPA indicam grande expansão da produção de grãos e o do rebanho de gado, com o acréscimo modesto de área. Essa realidade se beneficiou em muito da contribuição da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e demais instituições integrantes do Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA), que tem sido fundamental no desenvolvimento de inúmeras soluções para o agronegócio brasileiro, tais como as desenvolvidas para domesticação do cerrado, em especial para o plantio de soja. Não é sem razão que a Empresa é referência mundial na produção de agricultura na região tropical. Sem dúvida, há uma tendência de a Embrapa continuar a ser um importante vetor de desenvolvimento e inovação para o agronegócio brasileiro.

Olhando para o futuro, a partir de dados do MAPA (2012), concluímos que as projeções são promissoras. Além de solos de qualidade, possibilidade de desenvolvimento tecnológico, existência de água, haverá demanda crescente por alimentos no nível mundial em face de crescimento populacional e maior demanda por

proteínas. Nesse diapasão, esperava-se que, da safra 2011/2012 para a safra 2021/2022, ocorra um acréscimo de 32,3 milhões de toneladas na produção de arroz, feijão, milho, soja em grão e trigo, ou seja, acréscimo de 21% (vide Tabela 2).

Tabela 2 – Projeção de crescimento da produção agrícola – produtos selecionados

(mil toneladas)

Grãos	Safra 2011/2012	Safra 2021/2022	Varição (%)
Arroz	13.208	15.242	15,4%
Feijão	3.630	4.093	12,8%
Milho	59.651	70.421	18,1%
Soja	71.100	88.913	25,1%
Trigo	5.680	6.937	22,1%
Total	153.269	185.606	21,1%

Fonte: (MAPA, 2012), com adaptações, elaboração própria.

Adicionalmente, é esperado que área total plantada com lavouras passe de 64,9 milhões de hectares em 2012 para 71,9 milhões em 2022, e que haja um importante consumo no mercado interno. Em 2021/2022, 56,0% da produção de soja seriam destinadas ao mercado interno, e do milho, 84,0% da produção.

Observe-se, no entanto, que tais estimativas foram extremamente conservadoras. De acordo com o 8º levantamento da safra brasileira de grãos, de 9/5/2013, da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), a produção nacional de grãos do período 2012/2013 estava estimada em 184,15 milhões de toneladas, quantidade 10,8% superior à da safra 2011/12, quando atingiu 166,17 milhões de toneladas, sendo que a área total de plantio de grãos cresceu 4,1% em relação à safra passada, chegando a 52,98 milhões hectares. Ou seja, esperam-se, para breve, novos estudos, com ampliação dessas estimativas, pois na Safra 2012/2013, o País já chega a uma produção próxima à esperada para 2022!

O país também ocupa importante papel no setor de carnes, tendo passado por processo semelhante de crescimento, no entanto, em nível muito inferior ao da agricultura. O sistema de criação predominante na pecuária bovina de corte ainda é extensivo, sendo o sistema intensivo exceção.

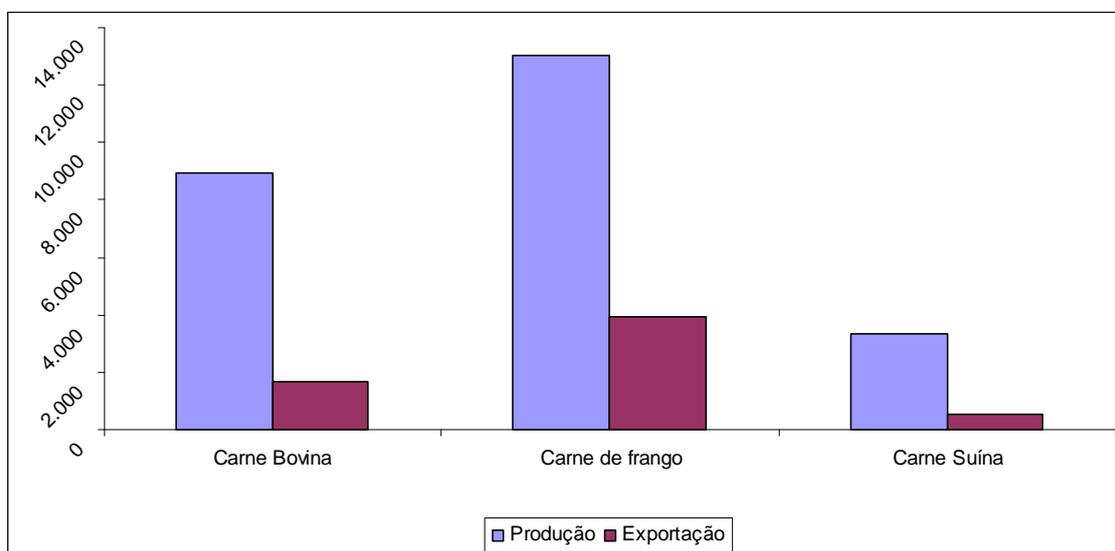
Com base em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o MAPA estimou que as áreas de pastagens brasileiras diminuiriam 8%, entre 1975 e 2011. No mesmo período, o efetivo de bovinos dobrou, passando de 102,5 milhões para 204 milhões de cabeças.

Segundo o MAPA, em 1975, a área de pastagens naturais e plantadas era de 165,6 milhões de hectares. A Tabela 1 indica que ainda persiste uma grande taxa de utilização de áreas para pastagens. Para o futuro, a área destinada a pastagens dependerá de quão rápido o país migre para um sistema mais intensivo, o que pode liberar parcela significativa de terras para outras atividades agrícolas, recomposição florestal ou mesmo para urbanização.

Faz-se mister destacar que a Região Sul do País concentra o maior pólo produtor de carnes suína e de aves do mundo. Em 2012, cerca de 40% do suprimento de carne de frango do mundo veio do Brasil, sendo 73% oriunda desta Região (vide Gráfico 8).

Gráfico 8 – Produção de carnes no Brasil em 2012/13

(mil toneladas)



Fonte: (MAPA, 2012), (MDIC, 2013) com adaptações, elaboração própria.

Fazendo uma projeção para 2022, observa-se que há expectativa de aumento de cerca de 11 milhões de toneladas na produção de carnes, ou seja, uma variação de 43,2% na produção (vide Tabela 3).

Tabela 3 – Projeção de crescimento da produção de carnes – produtos selecionados

(mil toneladas)

Carne	Safra 2011/2012	Safra 2021/2022	Varição (%)
Bovina	8.947	11.834	32,3%
Frango	13.028	20.332	56,1%
Suína	3.334	4.067	22,0%
Total	25.309	36.233	43,2%

Fonte: (MAPA, 2012), com adaptações, elaboração própria.

Segundo o MAPA, até 2022, a expectativa é que 63%, 80% e 81% da produção de carne de frango, bovina e de suína, respectivamente, sejam destinadas ao mercado interno. Assim, o destino de consumo da produção agropecuária deverá ser predominantemente para o mercado interno.

Considerando dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior de 2011, o Brasil ocupa posição de destaque como importante produtor e exportador de vários produtos para o mundo (vide Tabela 4).

Tabela 4 – Participação na Produção e Exportação do Agronegócio Brasileiro – produtos selecionados, 2011

Produto	Produção	Exportação
Carne Bovina	2º	1º
Carne de frango	3º	1º
Carne Suína	4º	4º
Açúcar	1º	1º
Café	1º	1º
Suco de Laranja	1º	1º
Etanol	2º	1º
Fumo	2º	1º
Soja em grão	2º	2º
Couros/peles	3º	4º
Farelo de soja	4º	2º
Milho	4º	3º
Óleo de soja	4º	2º
Algodão	5º	5º

Fonte: (MDIC, 2013), com adaptações, elaboração própria.

Com base nessas estatísticas, por exemplo, o país ocupou a segunda, terceira e quarta posições na produção de carne de bovinos, aves e suínos, respectivamente, sendo, no entanto, o primeiro país em exportações de carnes bovinas e de aves e o quarto na de suínos. O comportamento é similar para os setores de soja e etanol.

Tomando-se a projeção das exportações para 2022⁹, espera-se crescimento vigoroso em várias *commodities*, o que indica que o país deve continuar sendo um importante exportador de produtos agropecuários. Por exemplo, de 45,2%, 35% e 40,1% para as exportações de açúcar, carne de frango e celulose, respectivamente (vide Tabela 5).

⁹ Foram utilizados esses dados por serem os que estão disponíveis, mas reconhece-se que as projeções comentadas podem estar subestimadas pela antecipação da produção de grãos e por ganhos rápidos de produtividade da agropecuária brasileira.

Tabela 5 – Projeção de exportação do Agronegócio Brasileiro – produtos selecionados, 2011/2012 e 2021/2022

(mil toneladas, exceto café – milhões sacas, e leite – milhões de litros)

Produto	Safra 2011/2012	Safra 2021/2022	Variação (%)
Algodão em pluma	805	1.157	43,7%
Milho	10.717	14.208	32,6%
Soja em grão	34.139	44.919	31,6%
Soja Farelo	14.441	16.096	11,5%
Soja Óleo	1.556	1.685	8,3%
Suco de Laranja	1.903	2.415	26,9%
Carne de Frango	4.191	5.658	35,0%
Carne Bovina	1.344	1.613	20,0%
Carne Suína	532	655	23,1%
Café	33	38	15,2%
Açúcar	27.385	39.755	45,2%
Leite	124	128	3,2%
Papel	2.089	2.474	18,4%
Celulose	8.751	12.259	40,1%

Fonte: (MAPA, 2012), com adaptações, elaboração própria.

Por fim, observando-se a participação das exportações brasileiras nos complexos de milho, soja (principais *formadores* de proteínas) e nos complexos de carnes, que são os produtos mais demandados do mundo, observa-se que o país tende a uma participação nas exportações mundiais de 43,0%, a carne bovina, 23,2%, e a carne de frango, 43,5% (vide Tabela 6).

Tabela 6 – Participação de exportação do Agronegócio Brasileiro – produtos selecionados, 2021/2022

(milhões de toneladas)

Produto	Exportação	Participação (%)
Milho	13,7	10,40%
Soja em grão	59,2	43,10%
Carne bovina	2,0	23,20%
Carne de frango	4,8	43,50%

Fonte: (MAPA, 2012), com dados do USDA, com adaptações, elaboração própria.

Assim, a tendência é de que o Brasil possa se manter na posição de primeiro exportador mundial de carnes bovina e de frango, soja, café, açúcar e etanol.

Pelos dados apresentados, sem margem de dúvida alguma, o setor agropecuário cumpre e continuará cumprindo importantes funções ao prover produtos ao mercado interno, aumentar as exportações, criar oportunidades de trabalho, reforçar as reservas internacionais, produzir energia, ajudar no controle da inflação, diminuir as desigualdades regionais e sociais e reduzir a pobreza no Brasil.

3 NÃO JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA AGRÍCOLA

A Constituição Federal foi muito feliz ao não exigir lei complementar para lidar com as questões agrícolas. O exemplo do art. 192, que trata do Sistema Financeiro Nacional, é emblemático. Foram necessárias duas Propostas de Emendas à Constituição, em 1996 e 2003, para se proceder a alterações substanciais nessa matéria. Diga-se, de passagem, que parte substancial do texto original foi revogada.

Outra vantagem marcante para a área rural foi o fato de a Constituição de Federal de 1988 elencar, em seu art. 187, os princípios que os trabalhadores, produtores, governo e demais agentes envolvidos deveriam seguir na formulação da política agrícola no País. Seu texto considera como bases para o desenvolvimento integrado das políticas públicas para o setor: crédito agropecuário, custeio, comercialização, incentivo à pesquisa e tecnologia, assistência técnica e extensão rural, seguro agrícola, cooperativismo e eletrificação, irrigação e habitação rurais.

Além disso, determinou, também, que, decorrido um ano de sua promulgação, deveria ser editada a Lei Agrícola dispondo, entre outros, de objetivos e instrumentos da política agrícola no País (art. 50 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias). A Lei Agrícola (Lei nº 8.171, de 1991) só veio a ser promulgada em 1991. Considerando-se que essa Lei passou a ser uma importante referência, pode-se entender que, do ponto de vista prático, a Constituição atual foi um marco na organização e na promoção do setor agropecuário, que teve continuidade por uma série de leis posteriores, tendo diversas outras leis anteriores sido recepcionadas pela Carta Magna.

Embora o Capítulo III da Lei Agrícola comece com o título *Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária*, o texto constitucional abrangido pela temática trata fundamentalmente da questão agrária, ficando a política agrícola restrita ao art. 187. Faz-se mister destacar que o capítulo está inserido no Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira. Do ponto de vista lógico, seria exatamente essa matéria a atinente à ordem econômica – regulação da política agrícola.

Sob o ponto de vista econômico, questões de disputa de terras e cumprimento da função social da propriedade não se referem especificamente a políticas estatais de fomento e desenvolvimento econômico, muito embora o direito de propriedade seja questão crucial para estabilidade de investimento e desenvolvimento econômico.

Os efeitos dessa *mistura* levam a situações realmente interessantes quando se observa o debate no Supremo Tribunal Federal. Enquanto quase todos os dispositivos relacionados à questão agrária foram alvo de discussão nos últimos 25 anos, no caso da regulação agrícola, somente uma ação relacionada à política agrícola foi discutida naquele Excelso Tribunal.

Em 5/2/2004, a Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) requereu a declaração de inconstitucionalidade do art. 2º da MPV nº 1.046, de 1995¹⁰, que, em 29/6/95, reeditou a MPV nº 1.023, de 1995, alegando ofensa aos arts. 66, §§ 4º, 5º, 6º e 7º; 62; 67 e 187 incisos I e II da CF. A questão principal cingia-se em pedir análise do STF sobre o fato de que desejava ver proscrito artigo que, por deliberação pelo Congresso Nacional, fora vetado no Projeto de Lei de Conversão. Em síntese, em operações de crédito rural, destinadas a custeio, comercialização e investimento, qualquer que seja a sua fonte, a atualização monetária aplicada aos contratos seria equivalente à dos preços mínimos em vigor para os produtores agrícolas¹¹. Em 2012, o teor do texto passou a determinar que para as operações de crédito rural contratadas a partir de 1º de agosto de 2007 não se aplicaria o referido disposto.

Em 10/8/1995, ocorreu a perda do objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta por revogação superveniente da norma atacada de acordo com pacífica jurisprudência daquele Tribunal.

Mas o voto do ministro Relator, Ministro Francisco Rezek, sinalizou no sentido de que o disposto do art. 187 da CF seria norma programática, o que demandaria detalhamento em lei ordinária de suas ações (ADI 1.330-MC, Rel. Min. Francisco Rezek, julgado em 10/8/1995, Plenário, DJ de 20/9/2002).

À luz desse exemplo, entende-se que a regulação da política agrícola, no plano federal, não sofreu grande embate judicial, o que indicaria que a comunidade política e os agentes sociais, mesmo que não tivessem opiniões concordantes, não foram buscar no âmbito do Poder Judicial amparo para solução de eventuais diferenças.

¹⁰ **Art. 2º** Para as operações de crédito rural contratadas a partir da publicação desta Medida Provisória e até 31 de julho de 1996, não se aplica o disposto no § 2º do art. 16 da Lei nº 8.880, de 27 de maio de 1994.

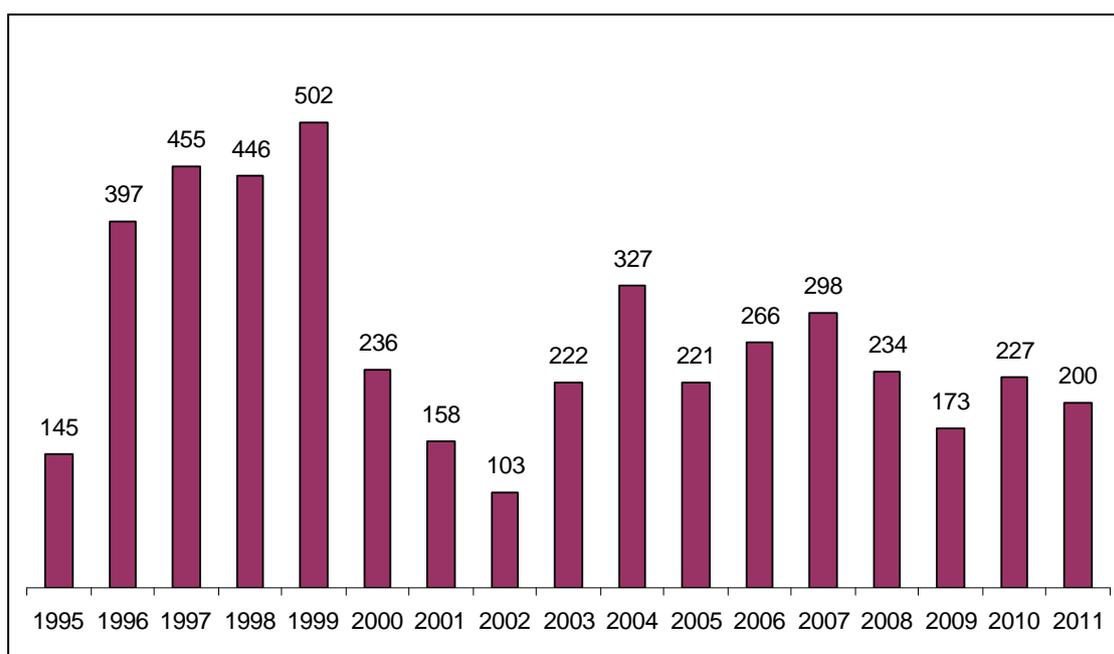
¹¹ O texto da Lei nº 8.880, de 27 de maio de 1994, foi vetado, e o Congresso Nacional manteve a decisão do Presidente da República. A versão atual foi introduzida pela Lei nº 11.524, de 24 de setembro de 2007, e alterada pela Lei nº 12.716, de 21 de setembro de 2012.

De outra parte, parece-nos retumbante a tese de que legislação que se seguiu à promulgação da Constituição Federal de 1988 ajudou a fundar o novo modelo de gestão da política agrícola. Entre outros benefícios, o novo modelo reduziu a participação do Estado, fomentou a assunção pelo setor privado do risco do setor, impulsionou a modernização do parque agroindustrial e contribuiu para incrementar a produção, a qualidade e produtividade da agropecuária brasileira.

4 A QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL¹²

A caracterização da questão agrária no Brasil passa necessariamente pelo desconforto de se verificar o grande o número de invasão de imóveis rurais no país, o que nos leva a crer que o problema configura-se em questão ainda sem solução no âmbito das políticas públicas brasileiras (vide Gráfico 9).

Gráfico 9 – Invasões de imóveis rurais – 1996-2011



Fonte: (MDA, 2002, 2012), elaboração própria.

Somente em 2011, foram 200 invasões de propriedades, sendo que de 1996 a 2011, foram registrados mais de 4.600 invasões. O Brasil é um dos poucos países com produção agrícola de alto nível a ainda vivenciar disputa por terras nesse nível.

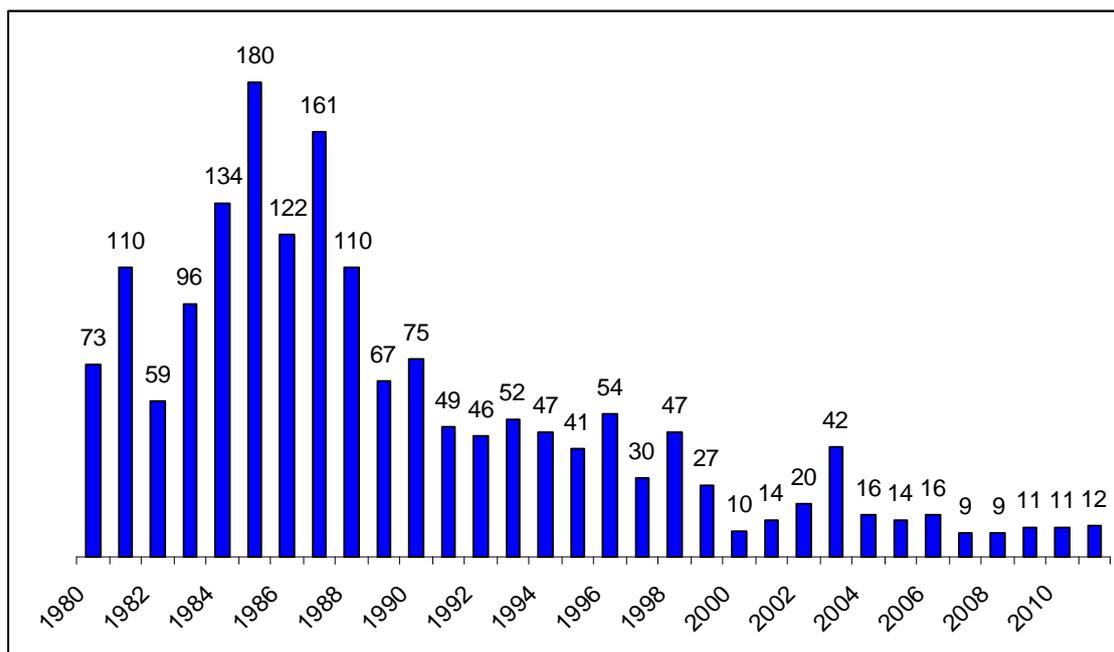
A situação mostra-se igualmente triste quando se percebe que, desde 1995, já foram assentadas mais 600 mil famílias, criados cerca de 5.000 projetos de

¹² Esta seção se beneficia dos argumentos constantes do texto *A Constituição Federal, a legislação agrária e a disputa de terra: o País ainda à procura de uma política pública eficaz* (Távora, 2008-A).

assentamentos e que, ainda assim, é registrado um número grande de mortes no campo relacionadas à disputa por terras.

O documento *Conflito no Campo Brasil 2012* da Comissão Pastoral da Terra registra que 34 pessoas morreram em face de conflitos por terra naquele ano. Dados da Ouvidoria Agrária Nacional indicam, no entanto, que foram 12 mortes decorrentes de conflitos agrários (vide Gráfico 10).

Gráfico 10 – Assassinato de trabalhadores rurais no Brasil – 1980-2011



Fonte: (MDA, 2002, 2012), elaboração própria.

Sem entrar na discussão conceitual que cerca a diferença de abrangência, entende-se que o número é considerado alto ainda mais quando se considera que mais de R\$ 50 bilhões de reais foram investidos na agricultura familiar desde 1999¹³, e que os assentamentos ainda padecem, entre outros, de problemas de: i) infraestrutura, ii) financiamento efetivo para produção, iii) apoio a comercialização, iv) logística para produção, v) assistência técnica.

Além disso, de 2008 a 2012, média superior a R\$ 4,0 bilhões foi alocada no orçamento do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), sendo que cerca de 65% desse orçamento está vinculado à reforma agrária e extensão rural. Para 2013, está

¹³ Deve-se diferenciar investimentos na agricultura familiar dos realizados em reforma agrária, mas a ideia da apresentação dessa informação é destacar a magnitude dos valores investidos pela sociedade brasileira no segmento.

previsto o montante de R\$ 5,0 bilhões à rubrica *Organização Agrária*, sendo R\$ 2,3 bilhões destinados à Reforma Agrária e R\$ 0,91 bilhões para extensão rural (MP, 2012).

Há, no entanto, indícios de redução da disputa agrária desde a promulgação da Constituição, devido: ao elevado número de projetos criados e de famílias assentadas; aos valores aplicados no crédito rural e na reforma agrária; aos investimentos realizados em infra-estrutura, em assistência técnica e em educação rural; à queda de assassinatos de trabalhadores rurais por questões agrárias; e à redução da concentração de terras (MDA, 1999; 2000; 2001; 2002)

Por outro lado, argumenta-se que há necessidade, entre outras medidas, de ampliação do número de programas e de ações para a solução da questão agrária, de intensificação dos programas existentes, de integração da ação dos órgãos de governo, de elevação do volume dos recursos aplicados, de continuidade no processo de investimento em programas de assistência técnica e de educação (GARCIA, 2003).

Para o Tribunal de Contas da União, a desapropriação tem se mostrado um instrumento inadequado de obtenção de terras para a reforma agrária. As terras doadas por força de lei (art. 13 da Lei nº 8.629, de 1993) poderiam ser uma opção para enfrentar o problema, além do uso dos lotes transferidos irregularmente com base no art. 189 da CF (TCU, 2004).

Analisando a reforma agrária à luz da legislação agrária (arts. 184 a 186 da CF e Lei 8.629/93 e alterações), entende-se que as desapropriações de terras para reforma agrária, nos últimos vinte e cinco anos, foram realizadas principalmente por não atendimento aos parâmetros de produtividade, que não são atualizados desde 1980 e estão baseados no Censo Agropecuário de 1975¹⁴. Mesmo a existência clara de comando na legislação não foi suficiente para que tais parâmetros fossem atualizados (art. 11 da Lei 8.629/93).

Ademais, outros critérios que compõem o conceito de função social (art. 186 da CF) só passaram a ser reforçados com a edição do Parecer Conjunto/CPALNP-CGAPJP/CJ/MDA/Nº 011/2004 (VAF/JMPJ), a partir de 2004: o descumprimento a

¹⁴ A matéria é extremamente complexa e está regulada pela Lei nº 8.629, de 1993. O seu art. 11, introduzido pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001, e ainda pendente de avaliação pelo Congresso Nacional estatui que *os parâmetros, índices e indicadores que informam o conceito de produtividade serão ajustados, periodicamente, de modo a levar em conta o progresso científico e tecnológico da agricultura e o desenvolvimento regional, pelos Ministros de Estado do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura e do Abastecimento, ouvido o Conselho Nacional de Política Agrícola.*

preceito trabalhista e ambiental para fins de desapropriação de terras para reforma agrária, e, a partir de 2008, propriedade flagrada utilizando mão-de-obra análoga à escrava (CORREIO BRAZILIENSE, 2008)¹⁵.

Por todo esse panorama, argumenta-se que a continuidade do processo de reforma agrária e a redução definitiva do atrito no campo ainda dependem, de um lado, da capacidade de o Estado aprimorar suas ações de intervenção, regulação e fomento ao meio rural e, de outro, da priorização da matéria por meio de ações econômicas mais efetivas e da construção de um consenso político com os agentes envolvidos.

5 JUDICIALIZAÇÃO DA QUESTÃO AGRÁRIA

Relativamente à questão agrária, tem-se que o tema foi profundamente debatido no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Foge, em muito, ao escopo desse trabalho o estudo detalhado daquelas decisões. Recomenda-se, portanto, que os interessados aprofundem no estudo das decisões, não se restringindo ao resumo apresentado a seguir.

A despeito dessa observação, faz-se mister reproduzir alguns entendimentos daquela Corte para contextualizar as dificuldades por que passa a formulação das políticas públicas e, por que não dizer, do processo legislativo sobre o tema. Como afirmado anteriormente, ainda está por se firmar uma legislação consistente com a promoção do fim da disputa por terras no país.

O STF emitiu três súmulas importantes acerca do tema¹⁶: i) Na desapropriação, direta ou indireta, a taxa dos juros compensatórios é de 12% (doze por cento) ao ano (Súmula nº 618); ii) Pela demora no pagamento do preço da desapropriação não cabe indenização complementar além dos juros (Súmula nº 416); e iii) No processo de desapropriação, são devidos juros compensatórios desde a antecipada imissão de posse, ordenada pelo juiz, por motivo de urgência (Súmula nº 164).

Em primeiro lugar, cabe destacar que o STF entende que o processo de reforma agrária deve respeitar o devido processo legal e amplo contraditório, não podendo ser

¹⁵ Essas inovações, na maior parte das vezes, acabam gerando discussões judiciais que fazem os processos se arrastarem por longo período na justiça. Em outras palavras, esses critérios ainda não estão pacificados na jurisprudência brasileira.

¹⁶ Não é objetivo deste trabalho exaurir o rol de súmulas que tratam da matéria no âmbito do Supremo Tribunal Federal, tampouco foram analisadas as súmulas do Superior Tribunal de Justiça, Tribunal competente para analisar em caráter infraconstitucional a maior parte das ações acerca do tema. Sugere-se a leitura da jurisprudência de ambos os Tribunais para um estudo mais aprofundado da questão agrária.

pautado por prática de atos ilícitos, mesmo que se trate de propriedade improdutiva (ADI 2.213-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 4-4-2002, Plenário, DJ de 23-4-2004). Ninguém será privado de seus bens sem o devido processo legal, CF, art. 5º, LIV (MS 23.032, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 29-8-2001, Plenário, DJ de 9-2-2007).

No mesmo sentido, aquela Corte entendeu que dispõe de competência para analisar vícios eventuais do procedimento administrativo (MS 25.391, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 12-5-2010, Plenário, DJE de 1º-10-2010), sendo nulo o decreto expropriatório de imóvel rural para fim de reforma agrária, quando o proprietário não tenha sido notificado adequadamente (MS 24.417, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 2-6-2004, Plenário, DJ de 28-10-2004. No mesmo sentido: MS 22.164, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 30-10-1995, Plenário, DJ de 17-11-1995).

Sendo a propriedade produtiva, não pode o Estado aplicar a desapropriação-sanção – por interesse social para os fins de reforma agrária –, em virtude de imperativo constitucional (CF, art. 185, II) que excepciona a hipótese, passando o processo de indenização, em princípio, a ser por mediante justa e prévia indenização (MS 22.193, Rel. p/ o ac. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 21-3-1996, Plenário, DJ de 29-11-1996). O procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária deve observar os seguintes critérios: 1) depósito em dinheiro, pelo expropriante, do valor da indenização das benfeitorias, inclusive culturas e pastagens artificiais; 2) depósito em títulos da dívida agrária, para a terra nua, arts. 14 e 15 da LC nº 76, de 6-7-1993 (ADI 1.187, Rel. p/ o ac. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 27-3-1996, Plenário, DJ de 30-5-1997).

Outro aspecto relevante é que, em regra, a pequena e a média propriedades rurais, cujas dimensões físicas ajustem-se aos parâmetros legais (Lei 8.629/1993, art. 4º, II e III), não estão sujeitas, em tema de reforma agrária (CF, art. 184), ao poder expropriatório da União Federal, em face da cláusula de inexpropriabilidade fundada no art. 185, I, da Constituição da República, desde que o proprietário de tais prédios rústicos – sejam eles produtivos ou não – não possua outra propriedade rural, cabendo ao poder expropriante a responsabilidade pela prova da existência de outro imóvel rural. (MS 24.595, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 20-9-2006, Plenário, DJ

de 9-2-2007. Vide também MS 23.006, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 11-6-2003, Plenário, DJ de 29-8-2003).

Ademais, não coabitam o mesmo teto reserva extrativista e reforma agrária (MS 25.284, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 17-6-2010, Plenário, DJE de 13-8-2010).

Não bastasse todo esse contexto de judicialização federal das questões agrárias, com forte reflexo em pronunciamentos do STF, a questão tem emperrado em outros níveis da Justiça, mesmo quando presente a vontade política para condução do processo de reforma agrária.

Matéria do Jornal O Globo informa que, dos 523 imóveis rurais em fase de obtenção pelo INCRA, 234 têm disputa na Justiça, segundo o INCRA por discordarem da indenização proposta (Jornal O GLOBO, 2013). Tal situação estaria colocando em xeque a possibilidade de o MDA cumprir a meta de assentar 100 mil famílias por ano.

A Emenda Constitucional (EC) nº 45, de 2004, alterou o art. 126 da Constituição Federal para determinar que os tribunais de justiça proponham a criação de varas especializadas, com competência exclusiva para questões agrárias, sendo que, sempre que necessário à eficiente prestação jurisdicional, o juiz far-se-ia presente no local do litígio. A rigor, a questão é tão complexa que a alteração constitucional não foi suficiente para amainar a tensão agrária no país.

6 QUESTÕES AINDA EM DEBATE

Não obstante a grande evolução do agronegócio no Brasil, algumas questões continuam em debate no setor agropecuário e agrário e precisam ser solucionadas pela comunidade política. A seguir, a título de reflexão, são descritos alguns casos que mereceriam especial atenção da sociedade, em especial da comunidade política.

Em primeiro lugar, pode-se pensar na questão agrária. Essa indecisão custa caro, causa alto grau de insatisfação por parte dos sem-terra, que vê seu sonho de ter um pedaço de terra frustrado; pelo contribuinte, que percebe a corrosão do dinheiro investido nos programas agrários – que não eliminam o processo de invasão de propriedades e a existência de morte por conflitos agrários; pelos mais variados governos, que se mostram impotentes para resolver em definitivo a questão; pelo setor

privado que se sente inseguro para investir; enfim, por todos os agentes envolvidos. É um tipo de *failure state action*, com custo para todos.

Nesse mesmo bojo, ainda há a necessidade de se ter regulamentação eficaz para compras de terras por estrangeiros. O processo de compras de vastas áreas no continente africano já é uma realidade por parte de alguns países que ficam preocupados, entre outros aspectos, com a questão da segurança alimentar. O risco de irracionalidade com perda de investimento ou, no limite oposto, falta de regra, pode se repetir por aqui.

O país precisa encaminhar também a questão de fertilizantes e defensivos agrícolas. Espera-se que a produção agrícola brasileira seja uma das fontes para alimentação futura do planeta. Já em 2020, o país deve ser o mais importante produtor, considerando os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), Europa e Estados Unidos da América (EUA). No entanto, o país é um grande importador de fertilizantes e não consegue dar celeridade ao processo de permissão de novos agrotóxicos, que levam até décadas. Novo marco regulatório, com prazos máximos para o registro de novos produtos e limites de competências bem claros entre os órgãos licenciadores são desafios a serem enfrentados.

A inovação para manutenção e aumento de produtividade da cadeia produtiva passa pelos insumos, mas também pela pesquisa e desenvolvimento tecnológicos nos mais variados segmentos. O exemplo da produção de trigo é emblemático: é um dos poucos produtos em que o País ainda não dispõe de tecnologia adequada para sua produção. Da safra 1987/88 a 2012/13 (estimativa), a área plantada foi reduzida em cerca de 43% e a produção, em 26%. Apoio à Embrapa, a outros centros de pesquisa e universidades devem fazer parte dessa estratégia.

A questão ambiental foi recentemente endereçada¹⁷. Pode-se entender que, de um lado, ambientalistas tentavam aperfeiçoar regras de preservação dos biomas, com vistas a evitar danos ambientais irreversíveis. De outro, produtores rurais mostravam-se preocupados com limitações de seus direitos de propriedade e com possíveis perdas de competitividade em relação a produtores de outros países que não enfrentam a mesma rigidez legal. Independentemente de qual seja a posição do agente, faz-se necessário evoluir no sentido de dar efetividade as novas regras. O país é de longe um dos maiores

¹⁷ A discussão da questão indígena foge ao escopo deste trabalho. Mas cabe ressaltar que os conflitos recentes, em várias partes do país, têm mostrado que a solução do problema é igualmente crucial para estabilidade produtiva do país.

preservadores do mundo: é o segundo maior preservador de florestas em números absolutos, ficando atrás apenas da Rússia. No entanto, em termos percentuais, o Brasil fica à frente desse país, com 62% do seu território preservado contra 49% dos russos. Além disso, não é demais se ter em mente que o instituto das Áreas de Reserva Legal e de Proteção Permanente não é encontrado de forma similar em nenhum outro país. Agregue-se ainda o fato de que, antes do novo Código Florestal brasileiro, cerca de 4,3 milhões dos 5,2 milhões agricultores estavam impossibilitados de cumprir a legislação então vigente, em sua maioria, médios e pequenos proprietários. Ou seja, o desafio ambiental e a busca de um maior consenso continuam em pauta de um Brasil moderno.

A falta de infraestrutura põe em risco vários setores produtivos nacionais e pode corroer a eficiência dos produtores. À questão caberia um estudo à parte. Mas um exemplo simplório, muito propalado pela mídia nacional, parece ser didático da ineficiência e do tamanho do caminho a se percorrer: 120 km de transporte de um contêiner custam US\$ 600 dólares no Brasil. Com o mesmo valor, é possível atravessar o contêiner de uma costa à outra dos EUA (cerca de 4.300 km). Em outras palavras, o custo do transporte responde por porcentagem muito grande do preço dos produtos, estimada em até 30% custo final do produto. No limite, o problema é ainda muito mais sério, o produtor produz, mas os gargalos impedem o país a entregar nos prazos por conta de falhas de logística.

Mas o custo Brasil não para por aí. É preciso continuar investindo nos sistemas de transporte e na geração de energia, ainda mais com o cenário de o país e tornar a quinta ou quarta maior economia em mais dez, quinze anos. A modernização da legislação trabalhista e fiscal, por sua vez, torna-se também essencial para não se perder as janelas de oportunidades que se abrem para o país no contexto de necessidade crescente de alimentos mundo afora. Claro que se reconhece a grande dificuldade: o Governo Federal tem tentado fatar a reforma tributária para conseguir alguma evolução, a legislação trabalhista é uma questão política sensível e dinheiro para investir não existe nos cofres do Estado, e raleou muito na iniciativa privada em contexto de crise e medo de arrochos futuros.

Um importante produtor de soja, certa vez, afirmou que a independência dos produtores é fundamental para o país. Reclamava que se sentia preocupado com a ação dos fornecedores de agrotóxico, pois os efeitos da pulverização já não eram tão efetivos como quando do início da venda dos produtos, mas que o preço não parava de

crescer. Assim, haveria, no limite, o risco do produtor de soja acabar se tornando um integrado como ocorreria na produção de aves. Dados otimistas têm mostrado uma grande desnacionalização em vários setores do agronegócio brasileiro. O jornal *O GLOBO*, de 27 de abril de 2013, trouxe dados acerca do setor de etanol e açúcar: em 2006, quando o processo de internacionalização começou, a presença dos estrangeiros era de somente 3%; em 2010, chegou a 12%; e em 2012, os estrangeiros foram responsáveis por 33% da produção brasileira de açúcar e álcool no país. A questão da renovação de canaviais, a participação de produtos do setor sucroalcooleiro na matriz energética nacional, a competitividade dos biocombustíveis em confronto com os combustíveis de origem fóssil, a necessidade de um controle na formação de estoques públicos de etanol anidro e biodiesel, o fomento à bioeletricidade, o apoio a novas rotas tecnológicas e a sinergia nas cadeias produtivas, entre outros, estão no foco do debate nos anos vindouros.

Para uma produção cada vez mais crescente, faz-se necessária uma política de segurança de renda. Em 2010, o Estado, por meio de lei Complementar, propôs a construção do modelo de seguro rural baseado em quatro elementos essenciais e inovadores: i) O fomento à aplicação de conhecimento científico de ponta, produzido por meio dos zoneamentos edafoclimáticos; ii) a criação de suporte financeiro sintonizado, como um programa de subvenção ao prêmio do seguro equilibrado; iii) a construção de um colchão de liquidez, produzido por meio de Fundo, gerido de forma multipartite, para cobertura suplementar em momentos de catástrofes; e iv) a criação de um centro de inteligência, com a instituição do núcleo de estudos para gestão sustentável do seguro rural. A intenção foi excelente, mas os resultados ainda são tímidos. O país ainda padece da falta de um sistema seguro rural adequado e abrangente.

Além disso, é preciso atentar para o fato de que o financiamento de safras enormes, por exemplo, de 300 a 400 milhões de toneladas demandará volume de recursos igualmente gigantescos. Para a safra 2012/2013, projetou-se a utilização de R\$ 93,9 bilhões de juros controlados mais R\$ 21,3 bilhões de juros livres, totalizando de R\$ 115,2 bilhões. Esses dados levavam em consideração, segundo o MAPA, uma safra de 170 milhões de toneladas, com medidas de incentivo à produção contemplando: 1) redução das taxas de juros do crédito rural; 2) aumento dos limites individuais de financiamento do produtor; 3) incentivo ao médio produtor, por meio do fortalecimento

do Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (Pronamp); 4) apoio à pecuária e às cooperativas agropecuárias; 5) avanços nos programas de investimento; 6) garantia de preço e mais seguro agrícola. Então se a safra fosse de 400 milhões de toneladas, seriam necessários cerca de R\$ 250 bilhões¹⁸!

Não menos importante é a continuidade do processo de abertura comercial, com responsabilidade, já que é muito comum os países desenvolvidos reivindicarem mercados, mas manterem sob reserva sua produção agropecuária com vetustos subsídios e protecionismo. O Brasil deve, nessa linha, igualmente lutar, como o fez no caso do algodão na Organização Mundial do Comércio (OMC), para eliminação de barreiras não-tarifárias a produtos agropecuários. Por outro lado, deve-se ter como padrão o respeito à institucionalização, operação e execução de contratos de longo prazo e a garantia à segurança jurídica dos negócios realizados.

7 CONCLUSÕES E COMENTÁRIOS FINAIS

Este trabalho partiu do entendimento de que a legislação pós-Constituição Federal de 1988 referente à política agrícola conseguiu produzir resultados significativos do ponto de vista econômico e social. No entanto, a legislação para política agrária não conseguiu produzir resultados no mesmo nível, o que perpetua a instabilidade política e social em algumas regiões do País, instala uma situação de relativa precariedade no ordenamento jurídico e reduz o grau de confiança de investidores.

A seção 2 ilustrou os grandes números do agronegócio brasileiro. Nesse sentido, de acordo com dados do MAPA, nos últimos 50 anos, a produção de grãos cresceu 290% e o rebanho de gado, 250%, com o acréscimo de área de apenas 39%, sem dúvida uma razão de orgulho e sucesso¹⁹. Argumentou-se que o setor cumpre importantes funções na economia nacional: i) disponibilização de produtos ao mercado interno; ii) produção de excedentes para aumentar as exportações; iii) geração de empregos; iv) criação de divisas para reforçar as reservas internacionais; v) produção de energia; vi) apoio no controle do equilíbrio de preços e da inflação; vii) diminuição de

¹⁸ Com a aplicação de R\$ 115 bilhões foi possível obter uma safra 2012/2013 de cerca de 185 milhões de toneladas de grãos.

¹⁹ Esse fato não elimina a necessidade de o País continuar trilhando na direção de alcançar a máxima produtividade potencial. Ademais, há necessidade de se continuar trabalhando para melhoria de outros indicadores, como os de rentabilidade do agronegócio e de sustentabilidade socioambiental.

desigualdades regionais e sociais; viii) redução de pobreza no país; ix) desenvolvimento de tecnologia; x) indução de inovação e sinergia entre os setores econômicos.

A seção 3 defendeu que a regulação da política agrícola, no plano federal, não sofreu grande embate judicial no âmbito do STF, o que indicaria que a comunidade política e os agentes sociais, mesmo que não tivessem opiniões concordantes, não foram buscar no âmbito do Poder Judicial amparo para solução de eventuais diferenças.

Nessa linha, a legislação produzida após a Constituição Federal de 1988, produziu, entre outros benefícios, novo modelo que: i) reduziu a participação do Estado; ii) fomentou a inserção do setor privado no risco do setor; iii) impulsionou a modernização do parque agroindustrial; iv) contribuiu para incrementar a produção, a qualidade e produtividade da agropecuária brasileira; v) gerou fomento à inovação e desenvolvimento tecnológico.

A seção 4, de outra parte, mostrou que o número de invasões e mortes no campo ainda é preocupante, mesmo que em patamares históricos inferiores. Além disso, um volume expressivo de recursos orçamentários federais foi despendido na rubrica *Organização Agrária* e no financiamento da agricultura familiar. No entanto, ainda não foi feito um censo da produção de assentados da reforma agrária, tampouco se evidencia uma tendência de que se necessitará de menos imóveis rurais para assentamentos ou, no limite, menos recursos para a finalidade.

Argumentou-se que há duas narrativas para compreensão da questão. Uma entende que há indícios de evolução da questão agrária desde a promulgação da Constituição em face: i) do elevado número de projetos criados e de famílias assentadas; ii) dos valores aplicados no crédito rural e na reforma agrária; iii) dos investimentos realizados em infra-estrutura, em assistência técnica e em educação rural; iv) da queda de assassinatos de trabalhadores rurais por questões agrárias; v) a redução da concentração de terras.

Outra argumentação, em sentido contrário, defende que há necessidade, entre outras medidas, de: i) ampliação do número de programas e de ações para a solução definitiva da questão agrária; ii) intensificação dos existentes; iii) de integração da ação dos órgãos de governo; iv) elevação do volume dos recursos aplicados; v) continuidade no processo de investimento em programas de assistência técnica; vi) ampliação da educação.

Por fim, argumentou-se, na seção, que a continuidade do processo de reforma agrária e a redução definitiva dos atritos no campo ainda dependem: i) da capacidade de melhor regulação do tema pelo Estado; ii) de ações econômicas mais efetivas; iii) da construção de um consenso político.

A seção 5 comentou acerca de três súmulas sobre a questão agrária (Súmulas nºs 618, 416 e 164) emitidas pelo STF, e informou que aquele colendo Tribunal realizou vários julgamentos sobre a matéria. Diferentemente da questão agrícola, que foi abordada em apenas um processo que perdeu o seu objeto e não chegou a ter julgamento final de mérito, a questão agrária esteve muito presente na pauta daquela Corte. Mas, para muito além, mesmo em outros níveis da justiça, os embates têm sido responsáveis por “bloquear” o já confuso processo de reforma agrária brasileiro.

Além disso, informou-se, na seção, que a Emenda da Reforma do Judiciário (EC nº 45, de 2004), alterou o art. 126 da Constituição Federal para determinar que os tribunais de justiça propusessem a criação de varas especializadas, com competência exclusiva para questões agrárias, como forma de redução do litígio, mas que a medida não foi suficiente para amainar a tensão agrária no país.

A seção 6 debateu, entre outros fatores, a necessidade de se ter continuidade no processo de regulação de financiamento à produção, garantia à renda do produtor, redução do custo Brasil, melhoria de infraestrutura, reforma tributária, trabalhista e regulatória. Além disso, argumentou-se que as questões agrária e ambiental ainda representam desafios a serem enfrentados nos próximos anos.

Entende-se que agora, após toda essa contextualização seja possível retornarmos ao argumento que começou este trabalho e que foi explícita e implicitamente atacado ao longo do texto: a regulação da política agrícola ultrapassou o limite utilitarista e alcançou o núcleo do princípio da legitimidade, dando efetividade e eficiência à ação do Estado. A regulação agrária, infelizmente, ainda não.

Ronald Dworkin, em outro livro *O Império do Direito*, analisa o caso em que se discute se o poder público poderia usar a Lei das Espécies Ameaçadas para barrar a conclusão de uma grande barragem quase concluída para proteger um pequeno peixe²⁰ que seria afetado (DWORKIN, 1999). A conclusão do caso em si não é o ponto relevante para os fins do argumento que defendemos neste trabalho, mas a ideia de que

²⁰ Trata-se do *snail darter case*. Para maiores detalhes, recomenda-se a leitura do Capítulo 9 – As Leis.

o julgador de um caso complexo como o da questão ambiental, de que trata o exemplo, deve ter uma decisão com base em um argumento que possa ser defendido lógica e intertemporalmente²¹.

Em outras palavras, entre outros, os dados empíricos, os resultados produzidos pelo agronegócio, a modernização dos setores envolvidos, a importância tecnológica, o nível de emprego, a importância macroeconômica, a sinergia produtiva, a *não judicialização* dos problemas, leva-nos a **interpretar**, como apresentado ao longo do texto (seções 2 a 6), que a legislação agrícola funcionou como motor para o desenvolvimento do agronegócio e, em consequência, do país, apesar do reconhecimento de que ainda há muitos problemas em pauta que precisam ser tratados.

A questão agrária é de natureza muito mais complexa, envolve fatores que extrapolam em muito a dimensão regulatória produzida pós-Constituição de 1988, e não conseguiu resolver em definitivo o conflito em torno da posse de terra no país.

Por fim, cabe destacar que as políticas públicas afetam a distribuição de riquezas, e mais importante, talvez, determinam oportunidades em uma sociedade. Nesse contexto, sem dúvida, ainda há uma grande jornada a ser trilhada pela representação política, que pode começar pelo desafio de seguir no caminho de desenvolvimento econômico, de combate à desigualdade social e de redução de miséria no país.

BIBLIOGRAFIA

DWORKIN, R. *O império do direito*, tradução Jefferson Luiz Camargo. Editora: Martins Fontes, São Paulo, Brasil, 1999.

DWORKIN, R. *Justiça para Ouriços*. Editora: Almedina, Lisboa, Portugal, 2012.

Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA *Agronegócio Brasileiro: Saldo Comercial cresce 3% em 2012*. Disponível em: <http://www.canaldoprodutor.com.br/biblioteca/publicacoes>. Acesso em 3/5/2013.

Cepea-USP/CNA *PIB do Agronegócio – Dados de 1994 a 2011*. Disponível em: <http://cepea.esalq.usp.br/pib/>. Acesso em 3/5/2013.

²¹ Para Dworkin, os juízes deveriam **interpretar** o direito para encontrar a melhor solução. Para os casos complexos, o autor defende que deve ser seguido os seguintes parâmetros: a) Direito como integridade – igual consideração e respeito, é o argumento trabalhado no capítulo do exemplo; b) Justiça – um bom paralelo seria lembrar o argumento do romance em cadeia e dos precedente; c) Equidade – como parâmetro de adequabilidade (o conceito de *fairness*, em inglês); d) Devido processo legal – regras e parâmetros. Com essa estrutura lógica, Dworkin acredita que seria possível encontrar a melhor interpretação da postura jurídica e apostaria que haveria uma interpretação única.

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA *Projeções do Agronegócio Brasil 2011/12 a 2021/22*, 2012 Disponível em: http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/Ministerio/gestao/projecao/PROJECOES-web.pdf. Acesso em 3/5/2013.

MAPA *Dados Estatísticos*. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/vegetal/estatisticas>. Acesso em 3/5/2013.

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC *Estatísticas de Comércio Exterior*. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/index.php?area=5>. Acesso em 3/5/2013.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE *Pesquisa Pecuária Municipal*. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?c=73&z=p&o=36>. Acesso em 14/5/2013.

Supremo Tribunal Federal – STF *Constituição e o Supremo*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/constituicao.asp>. Acesso em 3/5/2013.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP (2012) *Orçamento Federal ao Alcance de Todos: Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA 2013*. Brasília, 2012.

JORNAL O GLOBO. *Disputas judiciais emperram processo de reforma agrária no país*. Edição de 4 de maio de 2013.

JORNAL CORREIO BRAZILIENSE. *Fazenda que utilizava mão-de-obra escrava é desapropriada para reforma agrária*. Edição de 28 de dezembro de 2008.

FANTÁSTICO. *Deficiência estrutural nas ferrovias e portos faz Brasil desperdiçar bilhões*. Edição de 21 de abril de 2013.

JORNAL O GLOBO. *Estrangeiros são a nova geração de usineiros*. Edição de 27 de abril de 2013.

TÁVORA, F. L. *A Constituição Federal, a legislação agrária e a disputa de terra: o País ainda à procura de uma política pública eficaz* in *Constituição de 1988: o Brasil vinte anos depois*. Organizadores: Bruno Dantas *et al.* Senado Federal, Brasília, Brasil, 2008-A

TÁVORA, F. L. *Da Constituição cidadã à legislação para o produtor cidadão: duas décadas de política agrícola no Brasil* in *Constituição de 1988: o Brasil vinte anos depois*. Organizadores: Bruno Dantas *et al.* Senado Federal, Brasília, Brasil, 2008-B.

FARIAS, V. A., PINTO JÚNIOR, J. M. *Parecer Conjunto/CPALNP-CGAPJP/CJ/MDA/Nº 011/2004 (VAF/JMPJ)*, Brasília: MDA, 28 de Junho de 2004.

GARCIA, R. C. *O Desenvolvimento Rural e o PPA 2000/2003: Uma tentativa de Avaliação*. Texto para Discussão nº 938, IPEA, 2003.

TCU. Tribunal de Contas da União. *Aquisição de Imóveis para Reforma Agrária. Registro TC 005.888/2003-0, Acórdão 557, de 2004*. Brasília: TCU, 2004.

Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. *Balanço da Reforma Agrária e da Agricultura Familiar*. Brasília: MDA, 1999, 2000, 2001, 2002.