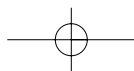


# REVOLUÇÃO NO CAMPO



# Cadernos Adenauer

ANO V

2004

Nº 03

XICO GRAZIANO

LUIZ AUGUSTO GERMANI

ANTÔNIO MÁRCIO BUAINAIN

JOSÉ MARIA F. J. DA SILVEIRA E  
IZAÍAS DE CARVALHO BORGES

MARCOS S. JANK,  
ANDRÉ M. NASSAR E  
MARIA HELENA TACHINARDI

---

## REVOLUÇÃO NO CAMPO

*Editor responsável*  
Wilhelm Hofmeister

*Conselho editorial*

Antônio Octávio Cintra	Maria Clara Lucchetti Bingemer
Fernando Limongi	Maria Tereza Aina Sadek
Fernando Luiz Abrucio	Patrícia Luiza Kegel
José Mário Brasiliense Carneiro	Paulo Gilberto F. Vizontini
Lúcia Avelar	Ricardo Manuel dos Santos Henriques
Marcus André Melo	Roberto Fendt Jr.
Rubens Figueiredo	

*Coordenação editorial*

Cristiane Duarte Dalto Santos

*Revisão*

Cristiane Duarte Dalto Santos

*Capa*

Isabel Carballo

*Diagramação*

Matiz Designers

*Impressão*

Ao Livro Técnico

---

ISSN 1519-0951

Cadernos Adenauer V (2004), nº 3

*Revolução no campo*

Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, dezembro 2004.

ISBN: 85-7504-072-3

---

Todos os direitos desta edição reservados à

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER

Centro de Estudos: Praça Floriano, 19 – 30º andar

CEP 20031-050 – Rio de Janeiro, RJ – Brasil

Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448

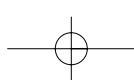
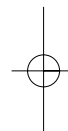
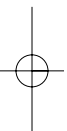
Impresso no Brasil

---

# Índice

---

OS AUTORES .....	7
APRESENTAÇÃO .....	9
BREVE HISTÓRIA DA REFORMA AGRÁRIA: DISTRIBUTIVISMO E INCLUSÃO NO CAMPO .....	II
<i>Xico Graziano</i>	
A EVOLUÇÃO DO DIREITO FUNDIÁRIO NO BRASIL .....	35
<i>Luiz Augusto Germani</i>	
REFLEXÕES SOBRE O MODELO VIGENTE DE REFORMA AGRÁRIA ..	49
<i>Antônio Márcio Buainain</i>	
UM PANORAMA DA BIOTECNOLOGIA AGRÍCOLA: DIFUSÃO E IMPACTOS SOBRE O AGRONEGÓCIO .....	65
<i>José Maria F. J. da Silveira e Izaías de Carvalho Borges</i>	
BRASIL, POTÊNCIA AGRÍCOLA MUNDIAL .....	83
<i>Marcos S. Jank, André M. Nassar e Maria Helena Tachinardi</i>	



---

## Os autores

---

**Francisco Graziano Neto, Xico Graziano**, é engenheiro agrônomo (ESALQ/USP), mestre em Economia Agrária (USP), doutor em Administração (FGV/SP). É presidente da ONG AgroBrasil – Valorização dos Agronegócios, articulista dos jornais *O Estado de S. Paulo*, *O Globo* (RJ) e *O Tempo* (MG), secretário-executivo do ITV – Instituto Teotônio Vilela, e ocupa a 2ª suplência da Bancada do PSDB na Câmara Federal.

**Luiz Augusto Germani** é professor de Direito Agrário da Fundação Getúlio Vargas – FGV.

**Antônio Márcio Buainain** é professor assistente doutor do Instituto de Economia da Unicamp, pesquisador do Núcleo de Economia Agrícola (NEA) do mesmo Instituto e consultor técnico do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA)

**José Maria F. J. da Silveira** é engenheiro agrônomo, doutor em Economia e professor do Instituto de Economia da Unicamp. Coordenador do NEA e pesquisador do GEOPI/IG-Unicamp.

**Izaias de Carvalho Borges** é economista, doutorando em Economia do Instituto de Economia da Unicamp e pesquisador do NEA.

**Marcos S. Jank** é presidente do Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE).

**André M. Nassar** é diretor executivo do ICONE.

**Maria Helena Tachinardi** é diretora de comunicação do ICONE.



---

## Apresentação

---

Tendo “se mudado” para as cidades a partir da década de 1950, o Brasil tem redescoberto, nos últimos anos, o campo. Fonte de 30% do PIB nacional, palco de conflitos agrários, local de surgimento de uma nova classe média e de tecnologias nacionais de ponta, o mundo agrário tem uma importância desproporcional ao conhecimento que a maior parte da sociedade urbana brasileira ainda possui sobre ele. No entanto, e tendo em vista que os fatos e desenvolvimentos do mundo rural incidem fortemente sobre a sociedade brasileira como um todo – seja sob a forma do almejado superávit comercial, seja como uma manifestação popular que chega às portas do Palácio do Planalto, em Brasília –, é imprescindível que todos conheçam e discutam as alternativas e os caminhos dessa parcela do país.

Um dos fatos mencionados, a reforma agrária, é uma questão sempre presente quando se discutem as relações sociais no campo, historicamente marcadas por um modelo de colonização baseado no latifúndio e no trabalho escravo. A distribuição fundiária no Brasil, classificada como injusta e concentradora de recursos, esteve no passado associada a uma organização econômica tradicional, de exploração de mão-de-obra barata. A recente revolução operada pela agroindústria, porém, transforma as relações econômicas e técnicas de aproveitamento da natureza, deslocando o eixo dos argumentos entre ricos e pobres.

Ao mesmo tempo, pela primeira vez um esforço governamental de assentamento massivo de famílias sem terra foi realizado entre 1994 e 2002, de modo que já há uma experiência histórica de métodos e resultados de reforma agrária a ser avaliada. Também já se pode avaliar a importância da agroindústria para o comércio exterior do país, ou os avanços científicos na área, que revolucionam a produtividade e a biossegurança da atividade agrícola.

Para sopesar, assim, as reivindicações dos diversos grupos que lutam por mais distribuição de terra no campo – utilizando-se por vezes de impactantes métodos de invasão de propriedades ditas “improdutivas” –, a posição dos empresários do campo e a reação do governo e da sociedade brasileira em geral, é necessário ter dados precisos e informações contextualizadas sobre os avanços alcançados na reforma agrária, a nova configuração socioeconômica do mundo agrário e as possibilidades abertas pela biotecnologia.

Este Caderno Adenauer procura contribuir para esse objetivo, através de uma coletânea de textos escritos por reconhecidos especialistas na área, a partir de diversos pontos de vista, como o Direito Fundiário no Brasil, a importância do agronegócio para as exportações brasileiras, ou as novas tecnologias e suas aplicações na agricultura e na pecuária.

WILHELM HOFMEISTER

---

## Breve história da reforma agrária: distributivismo e inclusão no campo

---

XICO GRAZIANO

### Introdução

O processo da reforma agrária brasileira está alimentando um terrível paradoxo: a supremacia política do “trabalhador sem-terra” sobre o “agricultor com-terra”. Grupos organizados, fortes, que se mobilizam para invadir fazendas recebem tratamento privilegiado, enquanto a massa dos pequenos produtores rurais continua esquecida, sofrendo a discriminação da sociedade.

O resultado aparece na definição das políticas públicas e, evidentemente, no gasto orçamentário. O custo-benefício da reforma agrária distributivista não compensa e, pior, faltam recursos e políticas decididas para garantir o desenvolvimento rural, o emprego e a renda no campo.

Isto não pode continuar. O drama das agriculturas modernas reside na manutenção de seus produtores, como forma de preservar o emprego e a ocupação no campo. Na União Européia, as modificações da PAC – Política Agrícola Comum visam preservar a cultura e a paisagem rural, mesmo que possa haver queda nos níveis de produção. O alerta maior do enorme desafio do mundo globalizado chegou da França: em 50 anos, seus dois milhões de agricultores despencaram para 500 mil, mesmo com tanto subsídio.

O foco da política pública destinada para o campo deve estar centrado na manutenção do emprego no interior do país. Não é mais a terra o determinante da produção e da renda, mas sim a tecnologia, a produtividade e a inserção nos mercados competitivos, constituídos a partir de complexas cadeias produtivas. Transformar os milhões de pequenos agricultores, chamados familiares, em pequenos empresários empreendedores é o desafio maior, que somente será vencido com o auxílio do cooperativismo e do associativismo.

Mudança de atitude será o requisito básico para o novo agricultor. Ele deverá deixar as posições clientelistas e tornar-se pró-ativo, interessado, não dependente. Isso significa uma mudança cultural, uma verdadeira revolução. Aqui nasce o futuro da agricultura brasileira.

## 1. Origens do distributivismo agrário

A agricultura brasileira se estabeleceu, desde suas origens, na grande exploração voltada para o exterior. Basta verificar os contornos dos ciclos coloniais do açúcar, cacau e fumo, protagonizados no Nordeste. Os estudiosos apontam, com razão, o sistema das capitânicas hereditárias e, posteriormente, das sesmarias, como a origem da grande propriedade rural no Brasil.

No século XVIII, o ciclo das Minas Gerais deslocou a atividade econômica rumo ao Centro-Sul, enquanto que o Nordeste iniciou sua decadência histórica. A capital mudou para o Rio de Janeiro e, concomitantemente, a cafeicultura adentrou as terras férteis do território paulista, transformando-o no principal gerador da riqueza nacional a partir de meados do século XIX. Na mesma época, a mineração estimulou a pecuária no pampa gaúcho e a exploração da borracha ocupou o Norte, iniciando a exploração da Amazônia.

Qualquer que tenha sido o ciclo de riqueza, era o latifúndio, a *plantation*, que respondia pela produção, sempre voltada para o mercado externo. Todavia – isto é fundamental – embora nas franjas da grande propriedade rural se constituísse um setor de pequenas pro-

priedades que garantia a subsistência da população, basicamente rural, o país recorria às importações de alimentos desde o século XIX para complementar o abastecimento das incipientes cidades.

A grande crise mundial de 1930 provocou fortes mudanças na economia e na política nacionais. Dando um golpe nas oligarquias paulista e mineira, Getúlio Vargas assumiu o poder e acabou com a política do café-com-leite. A burguesia industrial começou a impor sua predominância na sociedade. A derrocada do café, combinando superprodução com estrangulamento externo, provocou um certo movimento de repartição dos latifúndios, seguido da diversificação da agricultura paulista, quando se destacou o algodão. A partir de 1940 o Paraná foi rapidamente colonizado, favorecendo em sua ocupação, pela primeira vez na história do país, as pequenas e médias propriedades rurais.

A modernidade chegava na década de 1950. A democracia, finalmente, se afirmava e, na economia, os “anos de ouro” contavam com a infra-estrutura pública erguida na era getulista. As cidades floresciam, a cultura se afirmava. Com JK, o “desenvolvimentismo” se transformava numa paixão nacional, alimentado pelas idéias reformistas da esquerda latino-americana. O Brasil se incomodava, pela primeira vez, com o subdesenvolvimento. E a reforma agrária virava bandeira nacional.

Acabar com o latifúndio e livrar-se do imperialismo eram, na época, receita certa contra a pobreza e as desigualdades sociais, que manchavam a florescente nação. Nesse contexto, democratizar a posse da terra representava um imperativo econômico, quer dizer, uma forma de ampliar a produção, criar mercado interno e promover o crescimento brasileiro. Derrotar o latifúndio, portanto, significava progresso econômico e, por conseguinte, a tese reformista contava com o forte apoio dos empresários nacionais.

A então política externa norte-americana, configurada na propaganda Aliança para o Progresso, estimulava reformas nas estruturas agrárias dos países latino-americanos, visando fortalecer uma nova classe produtora no campo: os empresários rurais. Com an-

seios capitalistas, essa nascente classe média rural seria o melhor freio às tentações comunistas que inquietavam o continente desde a revolução cubana, em 1959. Tornava-se necessário expandir o capitalismo no campo.

Enquanto Jango, que assumira a Presidência, prometia as reformas de base, eram as ligas camponesas do Nordeste que davam o tom da luta pela reforma agrária. Mas veio o golpe militar de 1964. Os militares, comandados por Castelo Branco, surpreendentemente roubaram a bandeira da esquerda e promulgaram o Estatuto da Terra, propondo a chamada “solução democrática” à “opção socialista”.

O Estatuto da Terra nasceu, como se percebe, conservador, fornecendo o instrumental jurídico capaz de combater a revolução socialista através da reforma agrária. Criava, assim, as bases legais para a expansão do capitalismo no campo. Estava evidente a estratégia: ao destruir o latifúndio e promover a empresa rural, fortalecia-se o empreendedor rural, aumentando a produtividade junto com a melhor distribuição da posse da terra. Os camponeses tenderiam a se aburguesar.

Concomitantemente, a reforma do sistema financeiro nacional e um de seus produtos, o crédito rural subsidiado, impulsionaram a modernização da agropecuária. A partir de 1970, aproveitando-se da tecnologia da “revolução verde”, iniciava-se forte processo de intensificação de capital e de elevação de produtividade no campo. Começava a chamada “modernização dolorosa” da agricultura, que provocou um violento êxodo rural. Expulsas pela mecanização agrícola ou atraídas pela construção civil, milhões de pessoas mudaram para as cidades, esvaziando o campo. Em 1950, 64% da população brasileira era rural; em 1970 esta taxa havia caído para 44%; em 1990 estava em 25% e, segundo o último Censo, de 2000, se reduziu para 18,8%.

A história, todavia, mostrou que a reforma agrária foi dispensada pelo milagre econômico dos anos 70. Contrariamente às teses que a esquerda apreçoava, a divisão de propriedade não foi necessária para estimular a acumulação de capital e a industrialização. Pe-

lo contrário: na expansão para o Centro-Oeste e o Norte, nos cerrados de Goiás e na floresta amazônica do Pará ou do Mato Grosso, grandes projetos agropecuários receberam incentivos fiscais vultuosos, favorecendo mais uma vez a grande propriedade rural.

Percebe-se, assim, que a primeira revolução agrícola ocorrida no país, entre 70 e 80, não somente manteve como expandiu a grande produção rural. Destaca-se, porém, uma diferença básica com relação aos ciclos anteriores da economia agrária: a modernização tecnológica, com fortes reflexos no aumento da produtividade rural. Os latifúndios aos poucos se transformaram em empresas rurais. Continuaram grandes, mas se tornaram áreas produtivas.

Ao mesmo tempo, a urbanização acelerada forneceu estímulos ao setor de subsistência, demandando alimentos para o abastecimento popular. A distribuição da terra continuava concentrada, mas paradoxalmente não se verificava tendência ao desaparecimento da pequena produção rural. Basta verificar os dados do Censo Agropecuário: em 1950, os estabelecimentos rurais menores que 100 hectares representavam 86,5% do total; em 1970, aumentaram para 90,8%; segundo o último Censo, de 1995/1996, eram 89,3%. A pequena propriedade, mesmo enfrentando tantas dificuldades, teima em permanecer na agricultura.

Com a chegada da Nova República, em 1985, o tema da reforma agrária retornou ao debate nacional. Seu apelo, entretanto, mudou do plano econômico para a reivindicação social. Os bóias-frias de 1980 tomavam as cenas do camponês nordestino nos anos 60. Surgia então o MST, sobrepujando a velha estrutura sindical representada pela CONTAG. E a oligárquica CNA perdia a representação política do campo para a nascente UDR.

A implementação do primeiro PNRA – Plano Nacional de Reforma Agrária, iniciado em 1986, esquentou o clima da disputa política no campo. Logo depois, os debates da Assembléia Nacional Constituinte, instalada em 1988, provocaram um confronto entre a esquerda agrarista e os produtores rurais. Parecia que uma guerra civil estouraria no campo.

Mas, longe dessa encrenca política, iniciava-se na mesma época a segunda revolução na agricultura, incluindo agora a pecuária. A estabilidade da economia, o respaldo da biotecnologia, a abertura de mercados, os processos gerenciais, todos se imbricam para provocar uma fantástica elevação da produtividade e expansão das fronteiras da agropecuária nacional. Altas taxas de crescimento mantêm a renda agregada, fortalecendo o emprego no interior, além das divisas captadas por superávits constantes e crescentes na balança comercial. Mesmo enfrentando o protecionismo dos países ricos, as exportações com origem nos agronegócios superam todas as expectativas. Em 2003, 42% das exportações brasileiras tiveram origem nos agronegócios, trazendo US\$ 25,8 bilhões para a economia nacional. Divisas que sustentam milhões de empregos, gerados na agricultura propriamente dita ou nas atividades de processamento e comercialização, que envolvem hoje complexas cadeias produtivas.

Nos últimos anos, recordes sucessivos de produção têm sido verificados, garantindo ao Brasil um lugar de destaque no cenário agrícola mundial. A agropecuária, naquilo que se convencionou denominar de agronegócios, tem sido fonte constante de boas notícias à sociedade, como atesta a recente divulgação, pelo IBGE, das contas nacionais, mostrando que o PIB total decresceu 0,2% em 2003, enquanto a agropecuária cresceu a 5%.

O ciclo de bem-aventurança, entretanto, não está chegando a todos os produtores rurais, o que constitui um desafio para a economia agrária. Parte considerável dos pequenos agricultores, mais distantes dos mercados, continuam empobrecidos. E – o pior de tudo – milhares de famílias assentadas nos projetos de reforma agrária encontram-se desarticuladas da produção, vivendo precariamente. Incorporar tais massas de pequenos produtores familiares ao mundo dos agronegócios é a grande tarefa da política governamental destinada ao campo. Essa empreita, gigantesca, não se resume a uma tarefa de governo, mas sim exige o decidido empenho dos empresários do agronegócio brasileiro. Trata-se de um dever de responsabilidade social.



## 2. O modelo jurídico do Estatuto da Terra

A reforma agrária brasileira está fundamentada no modelo jurídico do Estatuto da Terra. O conceito fundamental da legislação agrária brasileira é o do módulo rural, que significa a porção ideal de terra suficiente para garantir a subsistência e propiciar o progresso social e econômico do agricultor e sua família. A partir do módulo rural, são classificados os imóveis rurais. Propriedades menores que um módulo rural configuram-se como minifúndios, incapazes por definição de garantir a sobrevivência econômica da família agricultora. Fadados ao fracasso, caberia a esses pequenos agricultores aglutinarem-se através dos programas de reforma agrária.

Os imóveis rurais acima de 600 módulos caracterizavam, segundo o Estatuto da Terra, os latifúndios por dimensão, que deveriam ser os primeiros da lista de desapropriações para fins de reforma agrária. Intermediários entre o minifúndio e o latifúndio por dimensão, situavam-se as empresas rurais e os latifúndios por exploração. A distinção entre ambos depende do grau de exploração da terra e da produtividade alcançada. Se improdutivo, se caracterizava como imóvel propício à desapropriação.

Na prática, o conceito de módulo rural gerou um conceito tributário denominado de módulo fiscal. A dimensão do módulo fiscal passou a ser calculada em função da área média dos municípios brasileiros, que varia dependendo da ocupação histórica e das características da agropecuária local. Por exemplo, o módulo fiscal médio para as regiões agrícolas de São Paulo ou Paraná situa-se entre 10 a 20 hectares, enquanto que em Mato Grosso ou Goiás atinge 50 a 100 hectares.

Em 1989, a nova Constituição alterou a norma básica da reforma agrária, estabelecendo que as propriedades produtivas estão isentas da desapropriação por interesse social. Excluiu, também, a pequena e a média propriedade da reforma agrária. A Lei Complementar 8629/93, conhecida como Lei Agrária, definiu os novos conceitos: pequena propriedade tem entre 1 e 4 módulos fiscais; média

propriedade entre 4 e 15 módulos; acima desse tamanho, estaria a grande propriedade. Somente esta, se caracterizada sua improdutividade, pode ser desapropriada para fins de reforma agrária. Percebe-se, portanto, que as tradicionais denominações de minifúndio e latifúndio não pertencem mais ao arcabouço jurídico brasileiro.

Para caracterizar um imóvel rural quanto à sua produtividade, o Incra lança mão de dois cálculos: o GUT – Grau de Utilização da Terra, e o GEE – Grau de Eficiência na Exploração. Para ser produtiva, uma propriedade rural precisa ter o GUT superior a 0,8, quer dizer, precisa explorar no mínimo 80% da área total, descontando-se a área inaproveitável e a reserva florestal legal. Quanto ao GEE, necessariamente deve estar acima de 100%, comparado aos índices oficiais, que estabelecem um patamar mínimo de produtividade para as culturas e a pecuária. Na forma de cálculo desses índices, que tomam a produção de forma estática, independentemente do grau de tecnologia utilizado, se encontram as grandes polêmicas e disputas judiciais que fazem parte do processo da reforma agrária do país.

### **3. Resultados da reforma agrária brasileira**

As ações governamentais referentes à reforma agrária iniciaram-se, basicamente, a partir da promulgação do Estatuto da Terra, em 1964. Até então, eram fundamentalmente as experiências localizadas nos Estados, como a “revisão agrária” do governo Carvalho Pinto, em São Paulo, que compunham a história da reforma agrária brasileira.

#### *3.1 Período do Governo Militar (1964-1985)*

Embora o governo militar tenha sido responsável pela promulgação do Estatuto da Terra, pouco se avançou na reforma agrária durante este período. A ênfase recaiu sobre os projetos de colonização, estimulando a ocupação das terras devolutas, gerenciadas pelos

Estados, e as áreas sob jurisdição federal, a exemplo dos projetos da Transamazônica.

Foram implementados cerca de 800 projetos de colonização, a maioria na Amazônia legal. Incentivos fiscais da Sudam foram farramente canalizados para a ampliação da fronteira agropecuária, privilegiando grandes grupos econômicos. Para se ter uma idéia, a área média dos 17 maiores projetos no Mato Grosso, na época, atingia 222 mil hectares cada um. Os resultados produtivos desses projetos sempre foram questionáveis.

### *3.2 A Nova República (1985-1994)*

Com a redemocratização do país, Sarney assume a Nova República e lança o primeiro PNRA – Plano Nacional de Reforma Agrária, elaborado sob a coordenação do maior estudioso dos temas agrários do país, o agrônomo José Gomes da Silva, que se torna presidente do Incra. A meta do PNRA era assentar 1,4 milhão de famílias em 4 anos, dentro de um contingente de beneficiários estimado em 6 a 7 milhões de famílias, incluídos posseiros, arrendatários, parceiros, assalariados rurais e minifundistas. Criou-se um Ministério Extraordinário para executar a reforma agrária.

Findo o governo Sarney, apenas 82.690 famílias haviam recebido terras, menos de 6% da meta traçada. As desapropriações alcançaram 4,2 milhões de hectares, apenas 2,3% do estoque fundiário atribuído no PNRA aos latifúndios. O modelo do distributivismo agrário não vingara, deixando um rastro de encrencas políticas e disputas ideológicas que até hoje permeiam o debate nacional.

### *3.3 Período de FHC (1995-2002)*

Entre a Constituição de 1988 e a Lei Agrária de 1993, que a regulamentou, houve um refluxo na reforma agrária. No governo Collor-Itamar apenas 2,3 milhões de hectares foram desapropriados. Eleito Fernando Henrique, seu programa prometia distribuir

terras para 280 mil famílias. Iniciava-se em 1995 um novo ciclo do distributivismo agrário.

Ao término de 2002, passados 8 anos do governo FHC, 635 mil famílias haviam recebido terras, sendo 579 mil em áreas desapropriadas ou adquiridas pelo Incra e as demais através do Banco da Terra e programas específicos de assentamento. A grande maioria dos assentamentos, 70,8%, ocorreu no Norte-Nordeste; no Sudeste-Sul foram beneficiadas 63,7 mil famílias, cerca de 11% do total.

As desapropriações e aquisições se aproximaram de 20 milhões de hectares. Para comparação, basta dizer que a agricultura paulista é trabalhada por 270 mil produtores, cultivando uma área de 6,2 milhões de hectares. No país todo, a área cultivada com grãos atinge 41 milhões de hectares.

O feito é enorme. Tanto quanto seu custo. Nos 8 anos do governo FHC, o gasto orçamentário do Incra atingiu, em valores atualizados, quase R\$ 20 bilhões. Na matemática mais simples, esse dispêndio público significa um custo médio de R\$ 40 mil cada assentamento. Esse gasto se refere aos custos com desapropriação e aquisição de terras, somados aos custos de implantação e aos créditos subsidiados, e ainda à administração do INCRA.

### *3.4 Governo Lula*

Ao contrário da expectativa geral, o governo Lula freou fortemente o ritmo dos assentamentos rurais, ao mesmo tempo em que pareciam aumentar as invasões de terras e os conflitos fundiários. Segundo o Incra, 32 mil famílias foram atendidas em 2003, mas esse número inclui a substituição de lotes vagos em assentamentos antigos.

Além das dificuldades financeiras, vários indicadores mostram a dificuldade prática de se arrecadarem novas terras através do processo das desapropriações. As terras ociosas, ou já foram desapropriadas pelo governo FHC, ou se transformaram, felizmente, em

fazendas produtivas, aproveitando o ciclo de expansão recente da agropecuária.

No final de 2003, o governo federal divulgou o segundo PNRA. Ficou estabelecida a meta de 400 mil famílias a serem assentadas, além dos demais programas de regularização, titulação e outros. O custo de cada família a ser assentada está estimado em R\$ 31 mil, significando um dispêndio total, até o fim do governo, de R\$ 12,4 bilhões apenas nos novos assentamentos.

Em 2004, o ritmo dos assentamentos manteve-se reduzido. Greve no Inkra acabou sendo responsabilizada pela lentidão do processo, embora as autoridades teimem em afirmar que as metas serão mantidas. Percebe-se o governo trabalhando com forte dubiedade: quer investir na qualidade da reforma, aprimorando os assentamentos realizados, mas torna-se refém do MST e da Contag, que insistem na tática das invasões de terra, agora produtivas, desgastando o governo. Aumentam, assim, no governo do PT, os conflitos fundiários.

A segunda revolução tecnológica, verificada nos últimos 8 anos, expandiu a produção para novas fronteiras e elevou a produtividade em todas as regiões, para todos os produtos, em qualquer tamanho de produtor. Como resultado, extraordinário, as chamadas terras improdutivas foram desaparecendo. E o preço se elevou significativamente.

Com isso, o custo das desapropriações de terras mais que dobrou no país, dificultando prosseguir no distributivismo agrário. Estima-se que o custo para cada família assentada esteja ao redor de R\$ 50 mil, para terras distantes, de baixa qualidade ou cobertas com vegetação.

Essa situação impulsionou o governo federal para seguir o caminho da reforma agrária considerada “de mercado”, ou seja, adquirindo terras através de negociação, pelo processo de compra e venda. Criticada fortemente pelos maiores defensores do velho modelo distributivista, que enxergam na desapropriação a melhor forma de penalizar o “latifúndio”, o governo Lula entrega-se à

realidade. Sem terras para desapropriar, o caminho que resta será a compra direta de fazendas, mesmo que produtivas.

O mais recente negócio acabou sendo realizado com a Fazenda Itamaraty, pertencente ao empresário Olacir de Moraes. Foram 25,5 mil hectares adquiridos no Mato Grosso do Sul, ao custo de R\$ 165 milhões. Cada família assentada custará aos cofres públicos R\$ 80,5 mil, somente pela compra da terra, fora as demais despesas de implantação do assentamento. No final, cada assentamento sairá por R\$ 100 mil.

A reforma agrária transforma-se, assim, na mais onerosa política social do governo, apresentando uma relação custo-benefício elevadíssima. No caso do assentamento Itamaraty, o custo-equivalente seria 32 anos remunerando uma família com um salário-mínimo mensal. Trata-se de um projeto insuportável para a Nação.

#### **4. A avaliação da Reforma Agrária**

Desde a implementação dos projetos de colonização realizados no governo militar, percebem-se poucos frutos da política de reforma agrária. Na Transamazônica o fracasso foi retumbante, não fixando população nem gerando produto. Essa dificuldade de consolidar produtivamente os projetos de reforma agrária se percebe nos assentamentos realizados desde o governo Sarney, aflorando nos anos mais recentes do período de FHC.

Até hoje nem se sabe, sequer, qual a produção agropecuária advinda da área reformada do país. Inexistem levantamentos agregados que forneçam dados de produtividade, baseando-se os pesquisadores em estudos de caso ou regionalizados, normalmente realizados pelas universidades. O governo FHC realizou um chamado Censo da Reforma Agrária (na verdade uma metodologia de amostragem), coordenado por pesquisadores da Esalq/USP, que levantou especialmente as condições de vida dos assentados.

A transformação do caráter econômico da reforma agrária, próprio de sua formulação inicial, nos anos 60, para sua visão

social, parece ser o fator responsável pelo fraco desempenho produtivo da reforma. No fundo, é como se esse aspecto não assumisse importância, sobressaindo-se apenas o caráter social da política, de atendimento às populações marginalizadas, junto com o fator punitivo da desapropriação da terra.

A qualidade da reforma agrária brasileira, medida pela relação custo-benefício dos assentamentos é, no fundo, decepcionante. Mais grave, porém, é que além da questão produtiva, pois afinal o distributivismo agrário fundamenta-se na ação social, os índices de melhoria de vida não autorizam acreditar no êxito social da política implementada. Em 40% dos assentamentos não há atendimento médico; menos de 30% contam com luz elétrica. Na educação, 88% possuem escolas, mas em 2/3 dos assentamentos quando chove, suspendem-se as aulas devido ao fato de as estradas ficarem intransitáveis.

Excluindo-se os assentamentos mais antigos, que há anos recebem benesses oficiais, tornando-se nova clientela do Estado, o distributivismo da terra simplesmente mudou a pobreza de lugar. Em alguns casos, a política distributiva provocou uma “favelização” da zona rural. Notório é o grau de desistência: cerca de 30% das famílias deixam o lote até o segundo ano do assentamento, valor que chega a 40% em certos assentamentos de Goiás e Mato Grosso do Sul, caindo para 18%, na média, em São Paulo.

Essas desistências têm permitido a concentração dos lotes dentro do assentamento, num processo de “venda” da concessão a preço vil. Infelizmente, a realidade indica que esse modelo de reforma agrária não está conseguindo promover o desenvolvimento, nem econômico nem social. A garantia da subsistência alimentar das famílias assentadas parece ser seu maior mérito.

A baixa qualidade das terras desapropriadas é um dos motivos que explicam esses desastrosos resultados. Em 1998, 26,7% das áreas desapropriadas classificavam-se nas classes 5 a 8, que significam os *piores* solos no conceito agrônomo da capacidade de uso. Em 1999, aquela porcentagem subiu para 34,8%, mostrando que o problema se agravava. Desde então, não se divulgaram tais informações.

Além dos solos inadequados, a qualificação dos assentados é outro drama. As invasões de terras aglutinam trabalhadores de todo tipo, em geral desempregados nas cidades, que nem sempre demonstram aptidão para o trabalho agrícola. Há acampamentos de “sem-terra”, recenseados pelo Incra, com 50 a 75% de pessoas cuja origem é urbana. São trabalhadores carentes, quase sempre desempregados, que exigem atenção da política social do governo, mas estão longe de configurarem os “sem-terra”, no conceito clássico que significa os excluídos do campo. São os miseráveis da cidade.

Apenas 155 assentamentos rurais foram emancipados (consolidados, na terminologia do Incra), representando 4,4% do total. O MST e demais organizações, por motivos óbvios, se contrapõem à emancipação, querendo manter seu domínio político sobre os assentamentos.

## 5. Uma visão moderna do desenvolvimento rural

### 5.1 *A nova realidade no campo*

O Estatuto da Terra foi promulgado em 1964. Naquela época, a agricultura brasileira caracterizava-se pela existência de setores exportadores, mais dinâmicos, como café, cacau, fumo, ao lado dos setores tradicionais, de subsistência, voltados para o mercado interno. A produtividade agrícola era baixa, devido ao uso incipiente de tecnologia. Afinal, apenas em 1960 começaram a ser produzidos os primeiros tratores no país. O Brasil ainda representava uma economia agrário-exportadora.

Hoje, 40 anos depois, essa realidade mudou substancialmente. O fortíssimo êxodo rural fez inverter a distribuição populacional. A agropecuária transformou-se, de subsistência, em produtora de excedentes alimentares e de matérias-primas para abastecer as massas urbanas e a indústria de transformação. Surgiu, unindo campo e cidade, um complexo econômico constituído por variadas cadeias



produtivas, englobando o antes-da-porteira – insumos, máquinas, pesquisa –, a produção agropecuária propriamente dita e o pós-porteira – processamento, comercialização, crédito. As empresas rurais, grandes ou familiares, conformam um hoje novo mundo rural, conhecido pelos agronegócios.

Nesse contexto, mudou a questão agrária e novos temas surgiram, preocupando a sociedade. O desmatamento e a problemática ambiental, a pobreza metropolitana, o desemprego tecnológico, a sobrevivência do agricultor familiar, o protecionismo e a competitividade externa, formam uma agenda que exige novas propostas de solução. Rever o modelo de reforma agrária do país é, assim, uma exigência histórica, uma imposição dos novos tempos.

Insistir no distributivismo agrário como forma privilegiada de promover a democratização da terra significará uma irresponsabilidade histórica, podendo configurar desperdício de recursos públicos. Ressalte-se que o recente ciclo de crescimento da agropecuária elevou substancialmente o preço da terra, triplicando-o em regiões de fronteira, com forte reflexo no custo das desapropriações e, por conseguinte, dos assentamentos rurais.

Os novos tempos exigem mudança de rumos na política fundiária, para atender ao principal desafio da questão agrária: o drama dos com-terra. Em todos os países se verifica forte pressão contra os pequenos e médios agricultores tradicionais, que lutam com enorme dificuldade para se inserir no moderno mundo dos agronegócios. Não é fácil, porém, vencer as barreiras impostas pela tecnologia e pelos mercados altamente competitivos. No Brasil, 4,1 milhões de agricultores familiares tradicionais, que labutam na terra há tempos, precisam de amparo da política pública. Somados a esses, cerca de 600 mil novos agricultores, assentados nos programas de reforma agrária, encontram-se marginalizados, à margem da sociedade de mercado, lutando para sobreviver. Reconhecer esse fato implica uma prioridade: fortalecer os agricultores familiares, sejam os tradicionais sejam os recém-assentados, é tarefa que se sobrepõe à criação de mais assentamentos.

## 5.2 A superação do módulo rural

A idéia, antiga, de que existe um tamanho ideal de propriedade no campo está superada pelo desenvolvimento tecnológico recente. Na década de 1950, quando a produção rural era incipiente, sem o uso de máquinas, nem insumos químicos, quando inexistia o melhoramento genético das plantas e dos animais, nessa época era a quantidade de trabalho que determinava a produção.

A produtividade e o ganho da terra dependiam, basicamente, das condições naturais da produção. A Natureza exercia um poder quase ameaçador sobre a produção agropecuária, limitando o trabalho humano. A fertilidade do solo, o clima e o regime de chuvas determinavam o que e onde produzir. Uva dava apenas na serra gaúcha; banana no litoral paulista; arroz nas várzeas; frango comia milho; boi no pasto puro; o cerrado era imprestável; e assim por diante.

Com o avanço da tecnologia, essas limitações naturais foram sendo rompidas. O melhoramento genético modificou os seres vivos, criando raças e híbridos mais produtivos, resistentes e adaptados. A mecanização, primeiramente com o trator, liberou braços e permitiu tarefas antes inexecutáveis. Os insumos – rações, adubos, agrotóxicos – a irrigação, a cerca elétrica, o monitoramento por satélites (GPS), tudo aquilo que hoje caracteriza a moderna forma de produzir no campo escancarou as fronteiras entre a pequena e a grande propriedade rural.

Agora é a tecnologia, e não o tamanho da propriedade, que determina os níveis de rentabilidade e de ocupação de trabalho no campo. Acabou a relação direta entre tamanho da área e rentabilidade na agricultura. Com tecnologia adequada, um pequeno sítio pode ser mais produtivo e rentável do que uma enorme fazenda de gado. Nessas condições, a rentabilidade depende de muitos outros fatores, do tipo do produto, da tecnologia, do gerenciamento, da localização e, não menos importante, da dinâmica dos mercados.

### *5.3 Políticas integradas no campo*

Os economistas rurais do passado sempre trabalharam com dicotomias: mercado interno X mercado externo, pequena X grande propriedade, subsistência X exportação, política agrícola X reforma agrária. Essa visão que opõe grandes aos pequenos produtores rurais está superada pela modernização tecnológica e pela globalização da economia. Hoje a equação é uma só: a distribuição da terra depende da tecnologia e dos mercados. Não adianta apenas produzir no campo: dramático se torna o processo de comercialização, ditado crescentemente pelo interesse de exigentes consumidores, acostumados agora com a gôndola dos supermercados.

A evolução da sociedade e da economia exige romper com a antiga dicotomia entre os chamados assuntos agrários e os agrícolas. A reforma agrária do século XXI, para ter êxito, precisa fundir as tradicionais políticas agrícolas e agrárias, priorizando a distribuição de terras junto com a tecnologia e o mercado. Não pode haver mais reforma agrária sem política agrícola: os “sem-terra” precisam de apoio tanto quanto os “com-terra”.

A garantia da renda dos agricultores e, por conseguinte, a manutenção de seus postos de trabalho, deve ser o preceito básico da política de desenvolvimento rural. Não basta a tecnologia, que eleva a produtividade, sem que o mercado estabeleça preços justos, remuneradores ao produtor. Uma renda rural mínima precisa ser garantida ao pequeno agricultor, subsidiado pela sociedade, para que ele não abandone sua atividade e venha engrossar as massas urbanas.

A cidadania do homem no campo exige também políticas sociais e de infra-estrutura. A educação, saúde, moradia, transporte, telecomunicações, eletrificação, lazer, enfim, os benefícios da sociedade urbana, precisam atingir a zona rural plenamente. Urbanizar o campo é uma tarefa prioritária de governo, elevando a qualidade de vida e evitando o êxodo rural.

#### 5.4 Agronegócios e agricultura familiar

Assim como no passado havia uma forte inter-dependência entre a pequena e a grande exploração rural, ou entre o chamado setor exportador e o de subsistência, modernamente inexistiu oposição entre os agronegócios e a agricultura familiar. Primeiro, porque se trata de conceitos incomparáveis. *Familiar* diz respeito, principalmente, à gestão e uso de trabalho na propriedade; *agronegócios* significa além da produção rural, fora da porteira, salientando-se o complexo agroindustrial relacionado às atividades agropecuárias.

Existem grandes agricultores, patronais, muito atrasados, com baixa produtividade, fora do moderno mundo dos agronegócios, onde se exigem qualidade, padronização. Por outro lado, milhares de pequenos agricultores, familiares, despontam na dianteira da tecnologia, produzindo grãos, carnes, frutas, flores com excelente produtividade, vendendo para mercados competitivos. Muitas vezes, é a cooperativa ou a associação que permite essa integração produtiva, tornando os pequenos, organizados, fortes.

É bem verdade que a maioria dos pequenos proprietários pratica uma agricultura fraca, de subsistência, que ameaça sua própria continuidade. O grande desafio da política pública, sabendo-se disso, reside na transformação desses agricultores familiares em produtores prósperos, participantes dos mercados, incorporando tecnologia, vivenciando o mundo dos agronegócios. Imaginar diferente representa cultivar a pobreza e referendar o isolamento. Os pequenos produtores rurais querem crescer, auferir renda, educar seus filhos, participar da cidadania.

### 6. A proposta de inclusão no campo

Incorporar a massa dos pequenos agricultores familiares no contexto dos agronegócios do país deve ser o objetivo prioritário da política governamental destinada ao setor agropecuário. Tal ação, que pressupõe a harmonização da política agrícola com a agrária,

resultará num verdadeiro processo de inclusão socioeconômica das famílias rurais, garantindo a plena cidadania.

Inclusão agrária: assim poderá ser denominada a proposta que, ao contrário de opor, aglutina os interesses do agronegócio com as expectativas dos agricultores familiares do país. Fortalecendo os pequenos produtores, garantindo-lhes renda, estará o emprego no campo assegurado.

### *6.1 Ações fundamentais*

Cinco vertentes de atuação precisam ser trabalhadas para obter sucesso no processo, aqui proposto, de inclusão no campo: a educação, a melhoria tecnológica, o associativismo, a integração agroindustrial e a gestão empreendedora.

A educação fundamental é requisito básico do progresso humano e social. Crianças e jovens, filhos de agricultores pobres, somente poderão almejar a cidadania se freqüentarem as salas de aula e, particularmente, receberem um ensino não-alienante, condizente e apropriado à sua situação socioeconômica.

A tecnologia será o caminho para os ganhos de produtividade e as melhorias de qualidade requeridas nos canais de comercialização dos agronegócios. O conhecimento das ciências agrárias – agronomia, zootecnia, veterinária, florestal, pesca – evoluiu e gerou novas tecnologias, que precisam ser rapidamente disseminadas aos agricultores através da assistência técnica, utilizando-se dos modernos sistemas de comunicação.

Isolados, porém, os agricultores familiares enfrentarão enormes dificuldades para vencer as barreiras da tecnologia e, principalmente, dos mercados. Assim, sua única chance se encontra no associativismo, nas formas cooperativas de atuação, seja na busca da melhoria de produtividade, seja nos processos de comercialização.

A organização provoca a integração dos produtores rurais com os adquirentes da matéria-prima, agroindústrias e cooperativas, bem como com os demais elos das cadeias produtivas de seu ramo.

Esse relacionamento, quanto mais próximo, mais facilita o processo negocial, oferecendo confiança, requisito-chave da economia que se guia por contratos e ajustes de fornecimento de mercadorias e seus respectivos preços. Por conseguinte, se eleva o nível de planejamento setorial, permitindo a manutenção da renda agregada.

Por fim, em qualquer das etapas ou ações dessa agenda para o desenvolvimento rural, o caráter empreendedor e as ações pró-ativas precisam substituir as atitudes dependentes e passivas que têm, até então, caracterizado a agropecuária, especialmente seus setores mais desguarnecidos. A busca do progresso, uma verdadeira emancipação do agricultor frente sua eterna espera pela dádiva, divina ou governamental, poderá ser a maior das revoluções que os agricultores familiares carecem, livrando finalmente o campo do clientelismo tradicional, que desde o tempo dos coronéis permeia a vida rural de nosso país.

## 6.2 *Estratégia de intervenção*

É possível distinguir, pelo menos, três grupos de beneficiários nessa proposta de inclusão agrária: os agricultores familiares tradicionais, os assentados da reforma agrária e os aspirantes à terra.

*a) Agricultores familiares tradicionais:* o atual Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – tem permitido que recursos financeiros sejam disponibilizados para os menores produtores, democratizando o crédito rural. Será preciso, porém, radicalizar o Pronaf, pois o acesso aos financiamentos continua restrito devido às exigências de garantias. O seguro rural, lei já aprovada e que se encontra em fase de regulamentação, graças ao esforço pessoal do Ministro da Agricultura e Abastecimento, certamente vai auxiliar o aprimoramento do crédito rural.

A equação financeira, entretanto, não resolve per se o problema da pobreza rural, senão que pode até a agravá-la devido ao perigo do endividamento. Fortes investimentos governamen-

tais em infra-estrutura produtiva, em estradas, armazenagem, eletrificação, combate à erosão, são necessários para garantir ambiente adequado ao crescimento da produção rural. A melhoria tecnológica requerida ao nível do produtor rural somente será conseguida, porém, se o cooperativismo for estimulado, levando a que os agricultores acreditem na força de sua própria coesão. Organizados, saberão buscar as devidas orientações que o mercado exige para ser galgado, tornando-se virtuoso, e não nocivo pelos mecanismos de intermediação.

*b) Assentados de reforma agrária:* os projetos de reforma agrária exigem uma ousada estratégia de intervenção, capaz de romper o ciclo de desistência e desânimo que, na maioria, acometeu os assentados. Conhecendo-se a história dos assentados, em grande parte com reduzida aptidão para o trabalho rural, percebe-se que o ponto-chave reside na gestão dos projetos. Nem o poder público, tampouco as incipientes formas de cooperação que surgiram entre os beneficiários, tem sido capazes de promover a integração e garantir o avanço tecnológico.

O que propomos, nesse quadro de regressão produtiva dos assentamentos, é o estabelecimento de uma decidida parceria entre o setor público e o privado, envolvendo as cooperativas e as empresas do agronegócio, visando propiciar as condições para o progresso econômico e social dos assentamentos de reforma agrária, tornando-os sustentáveis. A parceria na reforma agrária induziria os antigos “sem-terra” a se transformarem em decididos “com-terra”, que afinal deverá ser seu desejo maior. A possibilidade desse salto somente seria conseguida através de mecanismos de gestão compartilhados, que permitissem conduzir a produção e selecionar os agricultores capazes.

*c) Aspirantes à terra:* nada parece aconselhar a realização de maços assentamentos, vista a sofrida situação dos já existentes. Todavia, notória é a atuação de grupos organizados para conseguir acesso

à terra, criando uma demanda que pressiona o governo a resolver conflitos. A seleção dos futuros beneficiários precisa incluir critérios mais rígidos, no sentido de assegurar um real compromisso com a produção. Filhos de agricultores tradicionais e profissionais das ciências agrárias, de nível médio ou superior, desde que carentes, deveriam compor a prioridade dos novos assentamentos. Em qualquer caso, mesmo assim, sempre o estabelecimento da parceria na reforma agrária será condição essencial para a viabilidade produtiva dos projetos.

## 7. Consideração final

O potencial de crescimento da agropecuária brasileira está sendo patenteado com o extraordinário desempenho dos últimos 5 anos, quando o país bate recordes sucessivos de safra e ultrapassa seus principais concorrentes no mercado exportador. Esse sucesso dos agronegócios, num momento de dificuldades da economia em geral, chama a atenção da sociedade, que finalmente reconhece seu valor na equação do crescimento. Afinal, os empregos e as divisas que gera estão sendo importantíssimas para segurar a nação.

A proposta de inclusão agrária pretende garantir que a exploração desse enorme potencial que nasce da terra sirva a todos, sejam pequenos, médios ou grandes produtores, familiares ou patronais, tradicionais ou assentados. O requisito da modernidade, entretanto, exigirá que todos os grupos de produtores sejam profissionais da agricultura, quer dizer, desenvolvam suas atividades com competência, organização, produtividade, qualidade, empreendedorismo, agregando valor aos gêneros que lavram ou criam. Assim, com espírito empresarial, independentemente do tamanho, manterão em dia suas atividades, contribuindo para o desenvolvimento nacional.

Mudou a questão agrária no Brasil. A terra, meio de produção fundamental no passado, subjugou-se à tecnologia e esta, ao garantir produtividade, não promove necessariamente a rentabilidade do negócio rural. Os mercados, agora determinados nas gôndolas das



grandes cidades, impõem regras que selecionam qualidade rigorosa e, quase sempre, preços rebaixados.

Entender essa dinâmica perversa da economia rural globalizada e descobrir formas de salvaguardar os pequenos agricultores será a grande tarefa dos estudiosos. Aqui, na inserção rural, está o caminho de solução para a nova questão agrária brasileira.

## Resumo

*O custo-benefício da reforma agrária distributivista não compensa e, pior, faltam recursos e políticas decididas para garantir o desenvolvimento rural, o emprego e a renda no campo.*

*Isto não pode continuar. O drama das agriculturas modernas reside na manutenção de seus produtores, como forma de preservar o emprego e a ocupação no campo.*

*O foco da política pública destinada para o campo deve estar centrado na manutenção do emprego no interior do país. Não é mais a terra o determinante da produção e da renda, mas sim a tecnologia, a produtividade e a inserção nos mercados competitivos, constituídos a partir de complexas cadeias produtivas. Transformar os milhões de pequenos agricultores, chamados familiares, em pequenos empresários empreendedores é o desafio maior, que somente será vencido com o auxílio do cooperativismo e do associativismo.*

---

# A evolução do Direito Fundiário no Brasil

---

LUIZ AUGUSTO GERMANI

## 1. Histórico legal sobre o Direito de Propriedade

As questões da terra no Brasil, mais especialmente aquelas que dizem respeito ao acesso às áreas rurais – por meio de transmissão (compra e venda e *causa mortis* etc.) ou por meio de reforma agrária (assentamentos promovidos pelo Poder Público em devolutas, pertencentes ao Estado, ou em áreas privadas, improdutivas, mas aptas a produzir) –, estão diretamente ligadas à evolução do conceito de “Direito de Propriedade”, dentro do ordenamento legal histórico, e à recente exigência de que tal Direito se submeta ao cumprimento de “função social”.

Hoje, o Direito de Propriedade e a Função Social da Propriedade Rural constituem duas “fontes” utilizadas pelo governo, para a aquisição de terras de forma barata – às custas de seus legítimos proprietários –, como se isso fosse resolver os problemas que afligem a sociedade, e que o próprio governo não consegue resolver: a miséria, a má distribuição de rendas, a falta de educação e saúde da população.

Tais “fontes” são instrumentalizadas juridicamente da seguinte forma: a primeira “fonte”, em ações discriminatórias que questionariam a legitimidade da propriedade sob o argumento de ser a terra

devoluta (pertencente ao Poder Público); a segunda “fonte de arrecadação de terras” constitui-se na Desapropriação por Interesse Social para Fins de Reforma Agrária, por descumprimento da função social do imóvel rural (sobremaneira, a baixa produtividade).

A primeira “fonte”, constituída pelo questionamento da propriedade sob a alegação da área ser devoluta, tem, historicamente, seu “enredo” iniciado com as Capitâneas Hereditárias: vastas áreas concedidas pelo Reino de Portugal, na Colônia Brasil, a colonizadores portugueses, cuja transmissão, como explícita a própria denominação, acontecia de forma sucessória e, excepcionalmente, por doações e vendas, sempre referendadas pela Coroa Portuguesa.

No Brasil Império, o interior das antigas Capitâneas já era ocupado de forma permanente pelos sertanejos, posseiros que exploravam as terras da região. Eram, na maioria, desconhecidos dos burocratas da Corte Imperial, pois “regularizavam” sua posse em Registros Paroquiais, antes da promulgação da Lei de Terras, Lei nº 601, de 1.850. Esta estabelecia que as transmissões deviam ser lavradas em contrato, tanto por escritura pública quanto particular, atendendo-se aos casos especiais estabelecidos: a compra e a venda de imóveis deviam ser levadas a efeito por escritura pública, sempre que o valor do contrato fosse superior a duzentos mil réis; fugiam, porém, a essa obrigatoriedade, dentre outros,

*“os contratos celebrados nos lugares em que não houver Tabelião, nem Escrivão do Juízo de Paz; e tão distantes das Cidades, Vilas e Freguesias, onde os houver, que não possam as partes comodamente ir e voltar para suas casas no mesmo dia”* (Consolidação, art. 396, § 1º, Lei de 30 de outubro de 1830, aviso de 1º de agosto de 1831 e de 25 de outubro de 1850).

As declarações prestadas no registro paroquial, por sua vez, passaram a não ter o condão de conferir direito algum aos possuidores de terras (Cf. art. 94 Decreto Imperial n. 1.318, de 30 de janeiro de 1854). Assim, se o registro paroquial não tinha poder de

atribuir domínio, a ausência dessa modalidade de registro não tinha o condão de negar ou retirar o direito à propriedade privada.

Além disso, é evidente que estas antigas posses não eram exploradas como o são nos dias atuais. Não se plantava cada metro quadrado do terreno. As ocupações eram delimitadas por acidentes naturais tais como rios e aguadas, espigões divisores de água e assim por diante.

No período da República, as escrituras públicas de compra e venda, lavradas em período anterior à edição do Código Civil, que entrou em vigor em 01.01.1917, não estavam sujeitas a registro para terem validade. A Lei n. 545, de 02 de agosto de 1898, em seu artigo 2º, estabelecia que:

*“Ficam legitimadas em virtude desta lei, independentemente de processo de legitimação: § 1º - As terras que estiverem na posse particular por título de domínio obtido vinte anos antes desta lei, ou por decisão judicial proferida desde a mesma data. Se o título de aquisição for instrumento particular, não se reputará datado senão do tempo em que a seu respeito se houver verificado algum fato de fé irrecusável, nos termos de direito; § 2º - As terras que antes desta lei estavam na posse particular, com morada habitual e cultura efetiva, pelo prazo não interrompido de 30 anos, compreendidas as sesmarias ainda não revalidadas”.*

Por sua vez, o artigo 9º dispôs:

*“Os títulos de aquisição das terras mencionadas no artigo 2º §1º os de posse das referidas no § 2º, os quais ficam revalidados por esta lei, e as sentenças de legitimação das posses compreendidas no artigo 4º, dependem de transcrição no registro público, para que possam ser atendidos em juízo”.*

Um aspecto da Lei n. 545/1898 que merece destaque: os instrumentos particulares eram considerados título legítimo para trans-

ferência de posse e domínio, apenas o legislador tomou a cautela de exigir algum “fato de fé irrecusável”, talvez para evitar eventual fraude. No entanto, os instrumentos públicos deveriam ser transcritos apenas para serem atendidos em juízo. Ora, essa transcrição ordenada só poderia ser exigida a partir da promulgação da lei, no caso a contar de 1898. Antes não. Assim, em 05 de janeiro de 1900 é que o Decreto nº 734 deu regulamento para a execução da Lei n. 545/1898, quando estabeleceu que ficavam automaticamente legitimados (independente de qualquer formalidade) todos os títulos “hábeis” em direito para transferir o domínio, decretando que:

*ART. 9º - Fica legitimado em sua posse, independentemente de processo de legitimação: § 1º - O possuidor de terras que tiver título legítimo de domínio obtido até 02 de agosto de 1878; consideram-se legítimos todos os títulos hábeis em direito para transferir domínio. Se o título de aquisição for instrumento particular, só se reputará datado do tempo em que a seu respeito tiver verificado algum facto de fé irrecusável, nos termos de direito. §2º O possuidor que estiver na posse de terras por decisão judicial até o referido dia 2 de agosto de 1878. §3º O que por si e por seus antecessores tiver moradia habitual e cultura efectiva nas terras pelo prazo continuado de trinta annos, contado de 2 de agosto de 1868, ainda mesmo que as terras constituam o objeto de sesmarias ou concessões não revalidadas ou parte dellas. ART. 10º - As posses de que trata o artigo anterior ficam ipso jure legitimadas, independente do processo de legitimação, e o possuidor será reputado pleno proprietário das terras para todos os efeitos de direito.”*

De outra parte, não havia – como até nos dias de hoje ainda não há –, no registro de título aquisitivo anterior à promulgação do Código Civil de 1916, a obrigatoriedade da indicação do registro antecedente (o princípio da continuidade do registro). As transmissões decorrentes de atos judiciais (inventário e divisão judicial) por força do disposto no artigo 237 da Lei nº 169-A de 1890 estavam

dispensados de transcrição. Somente a partir de 01 de maio de 1929, quando entrou em vigor o Decreto Federal nº 18.542, de 24 de dezembro de 1928, é que se procurou estabelecer o princípio da continuidade dos registros com vistas a evitar incertezas quanto à origem das propriedades imobiliárias transmitidas. Antes dessa data (1929) prevalecia a legislação antiga. Tanto é assim, que a atual Lei 6.015, de 31.12.73 (Lei dos Registros Públicos) expressamente ressalva os atos praticados sob a égide de legislação pretérita, como se vê do § 2º do art. 176, a saber:

*“Para a matrícula e registro das escrituras e partilhas, lavradas ou homologadas na vigência do Decreto nº 4.857, de 9 de novembro de 1939, não serão observadas as exigências deste artigo, devendo tais atos obedecer ao disposto na legislação anterior”*

Aliado, e com origem, a tal emaranhado de normas e leis que ordenaram do Direito de Propriedade ao longo dos tempos, atualmente, na vigência da atual Constituição Federal, há de se unir o espectro das terras devolutas, terras que pertencem à União, aos Estados e, eventualmente, aos Municípios; sobre elas não se pode falar em ocupação e muito menos em Usucapião (Súmula 340 do STF); isto é, não é viável falar-se em adquirir a propriedade de uma área devoluta pelo seu uso, ocupação. Só do particular que, obliquamente (sob o ponto de vista do Poder Público), detém o bem.

### **3. Propriedade de terras: Pontal do Paranapanema, Faixas de Fronteira e outros casos**

Diante do histórico legal e destes últimos conceitos, o Poder Público Federal tem questionado a atual propriedade de terras em áreas como a do Pontal do Paranapanema, no Estado de São Paulo, nas Faixas de Fronteira (faixas de 150 Km de largura, ao longo de todas as fronteiras do país) e em Estados que, no entender da União, tiveram seus processos de privatização de terras viciados.

Ora, tais áreas somadas representam 30% do território nacional; além disso, tais conjecturas são monumentais desrespeitos à Lei Processual, ao Direito de Propriedade, às Leis que envolvem o Direito Imobiliário e, inclusive, ao bom senso, pois é inconcebível admitir-se questionar um título de propriedade que, na quase absoluta maioria das vezes, tem um passado legítimo e comprovado por, até, vinte anos. Querer retroceder ainda mais, alegando falta de exatas mensuras, assinaturas duvidosas, registros e anotações mal procedidos ou faltantes àquela época colonial, imperial, ou até meados do século passado, é levantar dúvidas quanto à origem de todo e qualquer bem imobiliário que hoje faça parte do patrimônio de particulares; é, inclusive, meio de inculcar falsos receios às pessoas que um dia queiram adquirir ou aumentar seus meios de produção; é, enfim, colocar sob questão a propriedade particular, pois cria a insegurança da necessidade de fazer, previamente, pesquisas centenárias, muitas vezes impossíveis, não só por eventuais desaparecimentos de arquivos históricos, mas, também, pela inexatidão técnica que hoje percebemos naqueles antigos documentos. Teodolitos, GPSs e microfilmagens só vieram a ser aperfeiçoados, ou mesmo criados, nos meados do século XX. Cuidados além de vintenários com o passado histórico de bem imóvel, sobremaneira rural, na verdade, devem ser tomados pelo próprio Estado, uma vez que os Cartórios de Registros de Imóveis são uma continuidade de próprio, como prestadores de serviços públicos auxiliares da Justiça Estadual. O particular não tem instrumentos necessários para fiscalizar, avaliar e dar rogo a atos que, necessariamente, devem ser públicos, por competência legal. Toda a responsabilidade por eventuais registros ou averbações imobiliárias feitas de forma irregular ou ilegal, pelo arquivamento inadequado de documentos, pela pouca *fé* que tais documentos possam ter, são de responsabilidade do Estado, até de forma preventiva, independentemente da época, lugar ou condição sob as quais tais atos ocorreram. Assim, registrar um documento sem origem, um documento falso, em duplicidade, ou por qualquer outro motivo inválido ou de validade duvidosa, é



responsabilidade estatal de o prevenir. Como pode então o Estado alegar que uma área, hoje, é devoluta por erros ou vícios encontrados no seu histórico que voltam no tempo? Erros estes encontrados dentro do próprio Estado, em seus cartórios, erros aos quais o presente proprietário, com certeza, não concorreu?

A própria Lei de Registros Públicos, Lei 6.015, de 31.12.73, estabelece em seu Capítulo V e VI, “Da Conservação” e “Da Responsabilidade”, respectivamente, todas as obrigações, deveres e obrigações que cercam a atividade cartorial, em relação à manutenção dos livros, fichas, suas saídas de cartório, seus arquivos, papéis, etc. Assim, se ocorreram deslizes historicamente distantes dos tempos atuais, cobrados devem ser os atuais cartórios que sempre tiveram a obrigação de zelar pela continuidade e formalidades em relação à documentação que foi e lhes é confiada. Pois o Estado não pode aproveitar de seu próprio erro, torpeza ou incompetência; deve apurá-lo e o corrigir; não pode, em proveito próprio, usar de sua ineficiência para algo sacar do patrimônio do particular, que só atuou em boa-fé, em conformidade com a Lei e com a expectativa da fidelidade do próprio Estado, representado extensivamente pelos Cartórios de Registro de Imóveis, respaldadores e signatários de um ato jurídico que deveria ser perfeito. É evidente que um instituto criado pelo Estado para garantia do direito de propriedade e para a segurança de terceiros não poderá, caso inexista a transcrição, gerar direitos para o Estado, que poderia se beneficiar, assim, com um serviço que não cumpre bem suas funções precípuas e, portanto, se beneficiaria com a inadimplência (Revista dos Tribunais nº 65/859).

Vê-se, pois, que para jogar por terra essas despropositadas alegações do Estado, no tocante ao cumprimento dos princípios da especialidade e continuidade dos registros imobiliários, que militam em favor dele, basta invocar o brocardo *“tempus regit actum”*. É como advertiu Paulo Garcia em *“Terras Devolutas”* - pág. 146/147:

*“Realmente, se assim não fosse, não demoraria muito e os Estados se arvorariam em senhores de quase a totalidade do solo, uma vez*

*que, mui raramente, existe um proprietário que esteja em condições de provar filiação de seus títulos até 1850, data da promulgação da Lei nº 601, que regulamentou a matéria. A prova dessa filiação é difícilíssima, pois, há 60 ou 70 anos atrás, era comum venderem-se grandes tratos de terra por documentos particulares, dado que as terras, em muitas regiões, tinham pouco valor. Esses documentos facilmente se deterioravam ou se perdiam. E como não havia o registro, não seria possível aos atuais proprietários conseguir a seqüência da prova. Por aí se vê o que aconteceria se o Estado estivesse isento de provar o seu domínio, sempre que entendesse ser devoluta uma determinada área. Se se invertesse o ônus da prova, todas as terras iriam ser tidas como devolutas.”*

De mais a mais, eventual falha na cadeia dominial de imóvel sujeito à discriminação não pode, apenas por essa razão, resultar em julgamento favorável ao Poder Público. O Estado não pode ganhar domínio por exclusão. Aceitar esse entendimento é o mesmo que negar vigência ao disposto no artigo 1238, *caput*, do novo Código Civil, que admite o usucapião extraordinário, independente de justo título e boa-fé (que na hipótese é presumível).

#### **4. Função Social da Propriedade Rural**

O questionamento da propriedade sob a alegação de descumprimento da função social por falta de produtividade tem, historicamente, seu “enredo” iniciado com o advento do Estatuto da Terra, Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964, surgido logo após a Emenda Constitucional nº 10, de 10 de novembro de 1964. Deve-se assinalar, entretanto, que a questão do interesse social ingressou no sistema jurídico brasileiro de forma tímida com a Constituição de 1934, em decorrência da evolução conceitual do Direito de Propriedade tal como aflorou a partir do século XIX e início do XX, em decorrência do pensamento de filósofos que questionavam a propriedade privada, de alguns poucos juristas e clérigos de esquer-

da. Em verdade, a formulação do princípio da função social da propriedade passou a ter maior repercussão quando passou a integrar a doutrina social da Igreja, divulgada em documentos pontifícios como, inicialmente, as Encíclicas *Rerum novarum* e *Quadragesimo ano*, além do Código Social de Malines. Também houve influência das Constituições do início do século passado, que acolheram o conceito de propriedade com o destaque para o dado objetivo representado pela sua função e pelos interesses da coletividade sobre os interesses do indivíduo, destacando-se, entre outras, as Constituições do México, de 1917, anterior mesmo à revolução comunista, e a de Weimar, de 1919.

Foi, no entanto, com a Constituição de 1946 que a desapropriação por interesse social surgiu em nosso direito positivo para se colocar ao lado das modalidades já então tradicionais do instituto da desapropriação: a por necessidade pública e a por utilidade pública.

Mas o tratamento desse tipo de desapropriação pela lei ordinária só veio a ocorrer dezesseis anos depois, quando foi sancionada a Lei nº 4.132, de 10 de dezembro de 1962. Entretanto, com o fim de distribuir terras e dar oportunidade para todos, de forma absolutamente artificial, ficou ela muito aquém do que se desejava à época. Em parte porque não havia no país uma Lei Agrária organicamente estruturada, o que só veio a acontecer em 1964, com o advento do Estatuto da Terra; mas também porque não veio a estabelecer um procedimento judicial diferente para essa modalidade de desapropriação, eis que à mesma se aplicavam, no tocante ao processo, as normas legais da Lei Geral de Desapropriação, o Decreto Lei nº 3365/41, tais preceitos se mostravam inadequados à desapropriação agrária.

Atualmente, sob a égide do Estatuto da Terra e de uma gama de normativos esparsos e específicos, a desapropriação de uma área rural poderia acontecer no caso de demonstrada improdutiva, isto é, não cumpridora de sua função social. O proprietário “improdutivo” recebe o valor da terra nua em Títulos da Dívida Agrária e as benfeitorias em dinheiro. A imissão de posse é dada ao Instituto

Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, de forma liminar e imediata à propositura da Ação de Desapropriação.

Entretanto, atualmente, ninguém deveria ser desapropriado, para fins de reforma agrária, por ser considerado improdutivo. Vejamos:

Muito se reclama, no setor rural, que a atividade agropecuária é a única constitucionalmente exigida em atingir índices mínimos de produção. Entretanto, e sem entrar no mérito das motivações de tal diferenciado tratamento constitucional, há de se respeitar quatro outros mandamentos da Constituição, que têm direta relevância para com tal exigência, e que estabelecem que

*“ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei”; que a “propriedade produtiva é insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária”; que “a administração pública direta, indireta ou funcional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”; e que “a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social”.*

Da conjugação dessas quatro normas da Lei Maior, necessariamente, depreende-se que só uma lei poderia estabelecer parâmetros definidores do que é uma propriedade improdutivo. Conseqüentemente, a lei ordinária veio a estabelecer que um imóvel rural, para ser considerado produtivo, deveria ter, simultaneamente, e no mínimo, 80% de sua área disponível utilizada na atividade (GUT – Grau de Utilização da Terra) e 100% de grau de eficiência em sua exploração (GEE – Grau de Eficiência na Exploração da Terra). O primeiro parâmetro é de singela determinação, pois consiste na relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel; o segundo, entretanto, depende de índices de rendimento para sua fixação, tendo em vista que a “eficiência” depende de medidas de volumes de produção, variáveis de cultura

para cultura, de solo para solo, conforme a localização do imóvel e sua dimensão; e ainda, no caso da pecuária, a fixação de índices de eficiência na exploração deve levar em consideração o número de unidades animais mínimas aceitas, por hectare de terra, também variável conforme a localização do imóvel.

Para fixar os índices determinantes do GEE, tanto para a agricultura quanto para a pecuária, a lei elegeu o INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, uma vez que é o órgão do Executivo Federal que tem incumbência fundiária; mas, de forma complementar, determinou que tais índices fossem

*“ajustados, periodicamente, de modo a levar em conta o progresso científico e tecnológico da agricultura e do desenvolvimento regional, pelos Ministros de Estado do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura e do Abastecimento, ouvido o Conselho Nacional de Política Agrícola.”*

Esse Conselho, criado pela Lei Agrícola de 1971, deveria ser presidido pelos dois referidos Ministérios, e constituído, ainda, por um representante do Ministério da Economia, um do Banco do Brasil S/A, dois da CNA, dois da CONTAG, dois representantes da OCB ligados ao setor agropecuário, um representante do Departamento Nacional da Defesa do Consumidor, um da Secretaria do Meio Ambiente, um da Secretaria do Desenvolvimento Regional, três do Ministério da Agricultura, um do Ministério da Infra-Estrutura e dois representantes de Setores Econômicos Privados abrangidos pela Lei Agrícola, estes últimos eleitos pelo Ministro da Agricultura. O CNPA teria, principalmente, dentre vários outros objetivos, também conforme estabelecido em lei, a incumbência de avaliar “os parâmetros, índices e indicadores que informam o conceito de produtividade”, compatibilizando “as ações de política agrícola com as de reforma agrária”.

O legislador foi de absoluta lucidez quando se precaveu em estabelecer a necessidade de um “aval” aos índices fixados pelo

INCRA, a ser concedido pelo Ministério da Agricultura, dentro do CNPA – Conselho Nacional de Política Agrícola, uma vez que ele lidera a condução da política agrícola do país, devendo, naturalmente, conhecer o desempenho da exploração agropecuária nacional, no que tange, especialmente, a aspectos relativos à produtividade. Portanto, o CNPA, por se tratar de órgão colegiado, integrado ao Ministério da Agricultura, que tem competência técnica agropecuária, foi indicado como agente fundamental para opinar e orientar na definição dos parâmetros e índices que passassem a influir no conceito de produtividade.

Conseqüentemente, as tabelas de índices de produtividade só poderiam ter sido criadas, validadas e alteradas com a prévia oitiva do CNPA.

Entretanto, este Conselho nunca se estabeleceu, apesar da previsão legal para tanto.

Além da falta de “aval” do CNPA aos índices de produtividade, a tabela destes referidos índices mínimos para a atividade rural nunca foi publicada, apesar de a Constituição, como já visto, estabelecer que os atos públicos devem ter “publicidade” em caráter “informativo”, tudo em respeito ao Princípio da Publicidade, que consiste na obrigação da divulgação oficial do ato para conhecimento do público e para o início de seus efeitos externos, produzindo conseqüências jurídicas e validade universal, com o fim de subjugarem o ato ao necessário controle externo. Assim, desatendendo à publicidade obrigatória, os índices não só deixam de produzir seus regulares efeitos, mas, também, ficam vulneráveis à invalidação judicial.

Portanto, diante do desrespeito ao “Princípio da Legalidade”, pelo fato dos índices de produtividade não terem sido aprovados pelo CNPA, e por não terem sido publicados no Diário Oficial da União, o que fere o “Princípio da Publicidade”, torna-se passível de anulação judicial qualquer declaração administrativa de improdutividade, por baixo GEE, de qualquer imóvel rural.

## Referências bibliográficas

- ESPÍNOLA, Eduardo. *Posse, propriedade, compropriedade ou condomínio, direitos autorais*. Campinas: Bookseller, 2002. p.180.
- COELHO DA ROCHA, Dir. Civ. §§ 754 e 758; Dig. Port. liv. 3º, art. 83, Assento de 21 de julho de 1797 (in Consultas Jurídicas, coligidas por João R. Rodrigues, ed. 1915)
- PEREIRA, Lafayette Rodrigues. *Direito das Coisas*. Adaptação do Código Civil por José Bonifácio de A. e Silva, 6 ed. Freitas Bastos S/A., 1956. Vol. 1, p. 173.
- BASTOS, Celso Ribeiro, MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. 7º vol. São Paulo: Ed. Saraiva, 1.990.
- TRATADO de direito privado. 4 ed., *Revista dos Tribunais*, 1977, t. 2, p. 135.
- GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 337-8.
- RODRIGUES, Silvio. Usucapião das terras devolutas. *Revista Literária de Direito*. p. 8-10, jan/fev 1997.
- Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados*, volume 121, de fevereiro de 1994.
- MODESTINO. *Digesto*, Livro 41, Título III, fragmento 3.
- FREITAS, Juarez de. Usucapião de terras devolutas em face de uma interpretação constitucional. *Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados*, vol. 121, fev 1994.
- GARCIA, Paulo. *Terras devolutas*. Belo Horizonte: Ed. da Livraria Oscar Nicolai, 1958.
- ROCHA, Olacyr Acyr de Lima. *A desapropriação no Direito Agrário*. São Paulo: Ed. Atlas, 1992.

## Resumo

*Historicamente, o Direito Fundiário no Brasil, principalmente no que diz respeito ao Direito de Propriedade relativo a imóveis rurais, foi desordenado, do ponto de vista legal, e, na formalidade de seus registros, foi mal tratado pelo Poder Público; além disso, mais recentemente, passou a ser objeto de falácias de cunho social.*

*Tal histórica desordem legal e formal, de origem essencialmente pública – que se repita –, vem servindo de desculpas para o próprio Poder Público intentar a arrecadação de terras, a serem dirigidas à reforma agrária, sem ônus a seus cofres. Assim, a União, e alguns Estados, têm alegado que muitas terras, hoje ocupadas por particulares de boa-fé, são devolutas e devem reverter ao patrimônio público. Paralelamente a isso, da primeira metade do século passado para cá, as propriedades rurais devem “cumprir função social”, sendo produtivas.*

*Como consequência, os atuais proprietários de terras no Brasil têm sido vítimas de enormes ilegalidades, uma vez que são injustamente questionados em relação ao seu dominus e em relação ao cumprimento da função social no exercício da atividade rural, em total desrespeito ao Ato Jurídico Perfeito, ao Direito Adquirido e às Garantias Individuais.*



---

## Reflexões sobre o modelo vigente de reforma agrária

---

ANTÔNIO MÁRCIO BUAINAIN

Poucas questões suscitam tanta polêmica e paixão como a discussão da reforma agrária. Ainda hoje se carrega a herança do debate do final dos anos 50 e início dos anos 60, quando economistas e sociólogos influentes entendiam que a eliminação do poder do latifúndio, inimigo das reformas estruturais modernizadoras, era condição necessária para a superação de um modelo econômico social esgotado, responsável pelas desigualdades sociais e que não mais respondia às necessidades do país.

Como sabemos, a história foi outra. No contexto do governo militar a grande propriedade modernizou-se e, nos últimos 20 anos, integrou-se ao competitivo e dinâmico agronegócio brasileiro, responsável pela geração de parcela substancial do *superávit* comercial com o resto do mundo, por milhões de empregos no campo e na cidade e pelo crescimento de pequenas e médias cidades em quase todas as regiões do país. Todavia, o notável desempenho econômico do agronegócio não foi capaz de abafar a luta pela reforma agrária, que cresceu após a redemocratização e, em particular, a partir dos anos 90.

As tensões no campo que alimentam a luta pela reforma agrária estão fundadas na violenta transformação, em um curto período de tempo, da sociedade brasileira. Essas tensões aumentaram e ganharam espaço em função da crise da agricultura familiar; da meca-

nização de sistemas produtivos como o da cana, algodão, laranja e café, tradicionais absorvedores de mão-de-obra rural; da reestruturação da indústria e elevação do desemprego nas regiões urbanas; do relativo fechamento das fronteiras agrícolas que funcionavam como válvula de escape para tensões sociais em outras áreas; e pela falta de oportunidade e perspectiva para milhões de famílias desalojadas de seu meio de vida no mundo rural. Essas tensões sociais culminaram nas tragédias de Eldorado dos Carajás, no Pará, e Corumbiara, em Rondônia, apontando que os conflitos agrários tenderiam a aumentar de forma “assustadora”. Desde então a reforma agrária ganhou status de prioridade. Valem a pena algumas reflexões sobre os instrumentos que vêm sendo usados no Brasil.

### **1. A desconcentração da propriedade da terra é um elemento importante de uma estratégia de desenvolvimento sustentável do Brasil?**

Não é preciso gastar tinta para sustentar que a grande propriedade é um dos fatores responsáveis pela pobreza e pela má distribuição de renda. Em muitas regiões, em particular nas zonas pecuaristas, a concentração fundiária produz um esvaziamento do meio rural e inibe o desenvolvimento local. As pequenas propriedades, ilhadas e dispersas em meio a grandes unidades, têm pouca chance de se expandir e sobreviver. O resultado mais comum é migração dos filhos dos agricultores familiares para as cidades, ao mesmo tempo um verdadeiro desperdício de experiência e talento e um alimentador da pobreza urbana. Mas a grande produção de hoje não pode ser associada mecanicamente à pobreza ou atraso econômico e social. Regiões onde o agronegócio é forte e dinâmico têm mostrado crescimento e progresso social superior à média do país. Integrada a uma complexa rede de agregação de valor, a grande propriedade moderna contribui para gerar empregos rurais e urbanos de nível de qualificação mais elevado que os conhecidos trabalhadores rurais bóias-frias. É suficiente andar pelas novas fronteiras agrí-

colas do país, seja em Mato Grosso, no Sudoeste da Bahia ou em Goiás ou Tocantins, para constatar o dinamismo e efervescência da vida local, as oportunidades de geração de renda e a rápida ascensão social dos mais empreendedores. Cenário bem diverso da tradicional imagem do latifúndio improdutivo ou da grande propriedade canvieira e/ou cafeeira do passado, do senhor de engenho ou proprietário abonado cercado de miseráveis.

Ainda assim, poucos negarão as vantagens sociais e econômicas que poderiam advir de uma reestruturação fundiária consistente com as exigências de sustentabilidade e competitividade da produção agropecuária. Do nosso ponto de vista a questão relevante refere-se a como promover a desconcentração fundiária. Parece-nos que reproduzir hoje os objetivos e meios da reforma agrária proposta nos anos 50 e 60 é um anacronismo que pode gerar mais prejuízo que benefício social, como ocorreu em Portugal com a experiência de expropriação massiva e desorganizada após a Revolução dos Cravos.

Nos dias de hoje, a desconcentração da propriedade da terra perdeu o caráter reformista ou revolucionário dos anos 60, e deve ser tratada como objetivo estratégico e de longo prazo pactuado pela sociedade – e não como plano de governo que, no regime democrático, é transitório. Esse objetivo não será alcançado por meio de desapropriação e redistribuição de terras aos agricultores pobres, a não ser no contexto de uma profunda ruptura institucional que só parece estar na agenda política de algumas poucas lideranças do movimento social – sem aparente respaldo do próprio movimento. Como se argumenta abaixo, o alcance da desapropriação é cada vez mais limitado para lidar com o problema agrário contemporâneo.

A própria experiência dos 8 anos de reforma agrária da administração Cardoso comprova essa afirmação. Foram desapropriados 19,9 milhões de hectares e assentadas 610 mil famílias, e esse grande esforço sequer é percebido nos índices de concentração da propriedade. Teremos que esperar o próximo censo agropecuário para

estimar quantos agricultores familiares foram expulsos do campo neste mesmo período, mas o próprio agravamento das tensões sociais é um bom termômetro a indicar que esse número excedeu o das famílias assentadas. No marco da institucionalidade democrática, a desconcentração da propriedade da terra, a redução da pobreza rural e ampliação das oportunidades de geração de renda no meio rural exigem ações firmes no sentido de estancar o deterioro da agricultura familiar e no sentido de incentivar a divisão de grandes propriedades por meio de operações de mercado.

## **2. Minifúndio versus latifúndio: a insuficiência do modelo atual**

O modelo atual de reforma agrária foca, de forma equivocada, em um latifúndio improdutivo que está em processo acelerado de extinção, e atribui ao moderno agronegócio, também de forma equivocada, a responsabilidade pela pobreza rural. O perfil da agricultura familiar elaborado pela FAO/Incrá (GUANZIROLI et al., 2001) identifica que em 1995/1996 aproximadamente 1,7 milhões de unidades familiares têm menos de 5 hectares, com área média de 1,9 hectares.

A região Nordeste é a que apresenta o maior número de minifúndios, com 58,9% de estabelecimentos familiares no estrato de menos de 5 ha. Entre esses agricultores, a área média é de 1,7 ha por estabelecimento. Quando somados aos 22% dos estabelecimentos entre 5 ha e menos de 20 ha, que possuem uma área média de 9,8 ha por estabelecimento, obtêm-se 81% dos estabelecimentos familiares desta região. Considerando a pequena área disponível e que uma grande parte está situada na região do semi-árido nordestino, estes dificilmente terão perspectivas de melhoria e potencialização de seus sistemas produtivos.

Com efeito, exceto unidades com localização e condições especiais, perto de grandes cidades, com vias de acesso e disponibilidade de água, a maioria desses minifúndios não conseguem

oferecer condições de sobrevivência adequada para as famílias que os exploram. O próprio estudo da FAO (GUANZIROLI et al, 2001) confirma esta afirmação: 66% dos agricultores familiares brasileiros auferiram, naquele ano, renda familiar total inferior a R\$ 3000,00, valor que colocava a maioria abaixo da linha de pobreza. Na região Nordeste 1.215.558 agricultores familiares foram classificados como do tipo D, os mais pobres, a grande maioria minifundistas sem qualquer perspectiva de melhorar suas condições sem um programa de reestruturação fundiária e desenvolvimento rural. O problema é que o programa atual de reforma agrária não contempla ações de reestruturação das áreas de concentração de minifúndio, verdadeira fábrica de pobres que terminam migrando sem qualquer condição de inserção cidadã nas economias urbanas.

### **3. A desapropriação como um mecanismo de aquisição de terras para a reforma agrária**

O marco institucional para a realização da reforma agrária é dado pelo Estatuto da Terra, de 1964, e pela Constituição de 1988, que prevêem o assentamento de famílias sem terras em propriedades improdutivas desapropriadas pela União. A Constituição veda taxativamente a desapropriação de propriedades produtivas, e determina que a indenização da terra nua seja feita, em títulos da dívida pública agrária, pelo valor de mercado das propriedades, e as benfeitorias pelo custo de reposição em dinheiro. No passado, as propriedades improdutivas eram em grande medida associadas a latifundiários ausentes – figura social tão negativa quanto a do usurário –, que mantinham rentáveis produções extensivas e uma estratégia de enriquecimento patrimonial baseadas em relações de trabalho pré-capitalistas e apropriação de novas terras nas fronteiras em expansão.

O latifúndio improdutivo continua existindo, mas hoje já não é mais possível associar, de forma direta, a terra improdutivo a um

proprietário que não leva em conta a dimensão social da propriedade. Em muitos casos, a “improdutividade” reflete fatores de natureza econômica, ambiental, deficiências de infra-estrutura, políticas equivocadas ou ausência de políticas; no limite, o baixo uso da terra pode refletir até mesmo a “improdutividade” agrônômica, terras não aptas para uma exploração sustentável. O resultado é que muitas propriedades improdutivas desapropriadas para fins de reforma agrária transformam-se em verdadeiro presente de grego para os assentados: terras de baixíssima qualidade, localizadas em regiões deprimidas economicamente e longe dos mercados, sem vias de acesso ou qualquer outra infra-estrutura, em que pesem os cuidados dos funcionários do Incra de separar o joio do trigo.

A verdade é que vem se reduzindo o estoque de boas terras improdutivas e aptas para a reforma agrária, em particular nas regiões mais dinâmicas do país, por uma razão muito simples: a racionalidade econômica se impõe, e os agentes não mantêm improdutivas terras que têm valor e que podem ser economicamente exploradas no contexto atual. Está se estreitando, portanto, o campo de ação para a reforma agrária tradicional, que tem como base a desapropriação do latifúndio improdutivo.

A situação é conflitiva e a solução não é trivial. Gera, portanto, impasses. De um lado, uma crescente demanda por terra, e de outro, menor oferta. Limitar a reforma agrária às terras improdutivas é de fato restringir o próprio alcance e a qualidade da reforma, mas modificar a Constituição para permitir a desapropriação de terras produtivas geraria enorme instabilidade em um dos segmentos mais dinâmicos e promissores da economia brasileira. Além disso, hoje se sabe que um dos principais fatores responsáveis pelo empreendedorismo e dinamismo das economias desenvolvidas é contar com direitos de propriedade bem definidos. Mudar a Constituição significaria andar na contramão e desprezar as recomendações mais básicas de boas práticas para alcançar o desenvolvimento econômico. A alternativa, portanto, é criar mecanismos para a aquisição de propriedades pela via legítima do mercado.

Mudanças legais introduzidas nos anos 90, como a que autoriza o Incra a adquirir propriedades, e que vem sendo utilizada apenas em situações de conflito, deveriam, portanto, ser ampliadas. Claro que a compra de terras pelo poder público para fins de reforma agrária provocaria outros problemas, como o da restrição fiscal e o da possibilidade de desvios de conduta, mas ambos poderiam ser minimizados por meio de leilões de aquisição, que poderiam até utilizar os hoje cobiçados Títulos da Dívida Agrária ou da Dívida Pública em Geral. Apresenta, também, o problema, que vem sendo escamoteado até o momento, do bom uso dos recursos públicos, dos resultados produzidos, da eficácia social e econômica *vis a vis* outros usos alternativos. Essas limitações sugerem a necessidade de ampliar o espaço para outras iniciativas fora do âmbito da política pública. Por que não abrir espaço para iniciativas de recolonização, parcerias rurais e arrendamentos mercantis, que poderiam ser implementadas ao lado e sem prejuízo de outros programas públicos?

#### 4. Reforma agrária para que e para quem?

Toda política pública deveria ter objetivos claros, bem definidos e mensuráveis, que permitissem avaliar resultados, corrigir rumos, encontrar os responsáveis por eventuais insucessos e, no limite, extinguir os programas que dela resultam quando os resultados observados não mais os justifiquem. A reforma agrária no Brasil tem sido uma legítima bandeira de luta de setores da sociedade, mas o discurso, apropriado para a luta política, não o é quando assumido pela política pública. Como resultado, a política de reforma agrária assume múltiplos objetivos, nem sempre consistentes entre si; as metas são definidas de forma irrealista, mais pelos palanques eleitorais que pela lógica do planejamento do bom uso de recursos escassos; e a estratégia e instrumentos utilizados nem sempre levam em conta as restrições institucionais e de recursos.

Ora a reforma agrária é apresentada como uma luta contra o latifúndio, cujo objetivo é distribuir terra; ora como um programa de combate à pobreza rural; ora como um programa para elevar o emprego, renda e produção de alimentos no campo por meio da redistribuição de terras improdutivas. Ocorre que esses objetivos não são necessariamente consistentes entre si. Por exemplo, se o objetivo é elevar o emprego, renda e produção de alimentos talvez fosse mais apropriado redistribuir terra para famílias de agricultores com melhores condições pessoais para explorar a nova propriedade que para famílias mais pobres, parte das quais sem experiência como agricultores (não é possível identificar de forma direta todos os tipos de trabalhadores rurais com agricultores). Uma boa política explicitaria os vários *trade offs* e faria as opções, em geral de caráter político, levando em conta aspectos técnicos, resultados esperados, eficácia e eficiência do uso dos recursos, sustentabilidade dos resultados e da própria política. Esse não é o caso da reforma agrária que vem sendo implementada nos últimos anos, que parece estar acima de qualquer avaliação técnica e de resultado.

Estudos que realizamos na Universidade de Campinas (ver BUAINAIN et al., 1999; 2000; 2003; SILVEIRA et al., no prelo; SOUSA FILHO et al., 2001) revelam alguns destes *trade offs*. Em situação de seca no semi-árido nordestino, os assentamentos e os recursos a ele destinados acabam sendo usados como ação emergencial de combate aos efeitos da seca. Ora, a reforma agrária deveria ser uma ação estrutural, de longo prazo, e iniciá-la com a lógica de uma intervenção emergencial em geral compromete todo o futuro do programa: os beneficiários são escolhidos entre os flagelados, e não entre os agricultores pobres como um todo; os poucos recursos para investimentos iniciais são utilizados para as necessidades mais imediatas e não para dar início ao processo de produção; predomina a visão de curto prazo na estratégia de instalação dos assentamentos.

O resultado é uma elevada evasão de beneficiários após a normalização da situação climática e o restabelecimento das oportuni-



dades de ocupação na economia local. Ainda que a substituição de beneficiários signifique uma correção do erro inicial que melhora o perfil do grupo, o erro foi cometido e tem custos que não podem ser desconsiderados: o entrante já não tem “direito” aos benefícios iniciais, perdeu-se tempo que certamente afeta o cumprimento das metas dentro do prazo inicialmente estipulado (quando existem metas e planejamento); a coesão social do grupo é afetada.

Outro *trade off* diz respeito ao público beneficiário. Como não é possível incluir a todos os demandantes simultaneamente, é necessário organizar a fila. Quais os critérios utilizados? Os mais pobres, os mais capacitados, os mais organizados, os mais ... Cada um desses critérios tem implicações sobre a dinâmica dos assentamentos e seu desempenho. Em um estudo realizado no Estado da Bahia em 1999 (BUAINAIN et al., 2000) observou-se que a seleção foi orientada por uma “opção pelos mais pobres”; ao revisitar os mesmos projetos em 2003 encontrou-se elevada taxa de abandono e evasão: muitas famílias simplesmente deixaram os projetos após o recebimento das transferências iniciais de renda.

## 5. Conflito e reforma agrária

A reforma agrária tem sido movida pelo conflito social. É a pressão dos movimentos sociais que colocou, e mantém, a reforma agrária na agenda política do país. O problema é que essa mesma pressão tem colocado o governo, de antes e de hoje, em posição de refém dos movimentos sociais, sem condições de planejar as ações de forma adequada, selecionar terras, escolher beneficiários e assim por diante. Uma intervenção estrutural vira uma operação de bombeiro, para atender às pressões – justas, diga-se de passagem – do movimento social e ou superar conflitos que podem ter conseqüências trágicas.

Para alguns, o protagonismo do movimento social é sinal de democracia, mas a análise fria do processo revela o contrário. Tome-se, por exemplo, o caso das desapropriações. A Constituição

protege a propriedade privada, mas a sujeita ao cumprimento da sua função social, prevendo a desapropriação para fins de reforma agrária das improdutivas. Nas condições de conflito, a função de decretar a improdutividade foi transferida, na prática, para movimentos sociais, que ocupam a propriedade antes de qualquer deliberação dos poderes competentes. O rito legal, característico dos regimes democráticos, é realizado *ex-post*, e quando o poder constituído não sanciona o veredicto dos ocupantes, o conflito continua e até se acirra.

Outro exemplo é a seleção dos beneficiários. Em regime democrático, as políticas públicas devem escolher os beneficiários segundo algum critério transparente que leve em conta tanto a dimensão política como a técnica do problema a ser resolvido, seja a ordem de inscrição, sorteio entre iguais, concurso público, maior necessidade, maior competência etc. No caso da reforma agrária por conflito, o critério fundamental é ser militante de algum grupo de sem-terra e estar na linha de frente das ocupações. Como militância política não assegura, por si só, nem capacidade ou vocação para ser agricultor, nem elimina o oportunismo, não é difícil explicar os elevados índices de rotatividade entre assentados, e os prejuízos causados pela má seleção.

Um ponto importante é a provável exclusão de filhos dos agricultores familiares mais bem-sucedidos. Foram criados no meio rural, têm cultura e experiência de mercado, receberam melhor educação formal – as famílias camponesas consolidadas dão elevado valor à educação – e estão qualificados para ser agricultores. Como não são tão pobres nem têm disposição para viver sob a lona em acampamentos, dificilmente são beneficiários da reforma agrária. E perderão seu tempo caso decidam ir ao banco pedir um empréstimo para adquirir terra e fazer bem o que aprenderam e para o que estão preparados. Encontrarão um gerente solícito oferecendo taxas de juros de mercado – entre as mais elevadas do mundo –, apólices de seguro, planos de poupança e aposentadoria, cartão de crédito e assim por diante. Sairão frustrados e de mãos abanando. O resulta-

do é que a maioria migrará para as cidades e todo o talento e conhecimento para o trabalho no campo será simplesmente desperdiçado.

O conflito pode impulsionar o processo, mas impede o planejamento participativo da ação do setor público e produz uso ineficiente e ineficaz de recursos escassos, um luxo que um país como o Brasil, sufocado por tanta necessidade e demanda legítima, não pode continuar suportando.

Não há dúvidas de que a pressão política é legítima e até necessária. Mas tal como vem ocorrendo é sempre problemática. Ao ocupar uma propriedade o movimento social está procurando fazer “justiça” com as próprias mãos – atitude reprovável em regimes democráticos. Por outro lado, não se pode ignorar a realidade, e esta é que o Poder Público, em que pesem os progressos alcançados nos últimos anos, não tem agilidade suficiente para cumprir as funções a ele atribuídas pela própria Constituição, seja a de proteção da propriedade, seja aquela de cunho social. Tampouco se pode ignorar que as famílias que legitimamente buscam na terra um meio de vida têm dificuldades para esperar indefinidamente pela ação do setor público. O problema é que a manutenção da posição de conflitos – como se os governos fossem sempre maus e os movimentos sociais sempre bons – impede a concentração social e política necessária para realizar com sucesso um projeto da dimensão da reforma agrária brasileira.

## 6. Reforma agrária via mercado?

Há poucos anos foi lançado o Programa de Crédito Fundiário, que concede crédito em condições especiais para associações formadas por pequenos agricultores e trabalhadores sem terra adquirirem terras. O lançamento dessa iniciativa, em dezembro de 1997, com o nome de Programa Piloto Cédula da Terra, inicialmente circunscrito a 5 estados do Nordeste, provocou acaloradas polêmicas no meio acadêmico e nos movimentos sociais que transcenderam as fronteiras do país: organizações internacionais chegaram a solicitar

ao Banco Mundial, co-financiador do Programa, um Painel de Inspeção, que reúne um comitê independente para avaliar as ações do próprio banco.<sup>1</sup>

A concepção do Programa de Crédito Fundiário é romper com a visão de que o pobre, por ser pobre, é um incompetente e incapaz, e busca “empoderar” os próprios interessados para escolher, negociar e adquirir suas terras. E o faz de maneira madura, pois reconhece a assimetria de poder entre as comunidades pobres e os proprietários e, para compensar, cria mecanismos de assessoramento durante as negociações e condiciona o fechamento do negócio à aprovação de um conselho teoricamente representativo, procedimento adotado até mesmo pelas grandes corporações, onde negócios de monta devem ser aprovados pelos conselhos diretivos.

Quais as vantagens desse procedimento? Várias! Vejamos algumas: (i) os compradores, habitantes locais, têm mais informações que os órgãos públicos, e evitarão comprar terras ruins, que não permitem sua exploração sustentável e geração de renda para a família e pagamento do empréstimo; (ii) como devem pagar pelas terras, não farão conluio com os proprietários; (iii) o negócio é mais ágil, evita toda a burocracia e conflito envolvido no processo de desapropriação.

Quais os problemas enfrentados por este tipo de ação? Também vários. Em primeiro lugar, por suas características, o Programa deveria estar focado em um público diferenciado, pequenos agricultores empreendedores, sem ou com pouca terra, com experiência profissional e capacidade para assumir a gestão de uma propriedade e dela extrair, não apenas sua sobrevivência, mas também renda

---

1. O Painel avaliou, em dois momentos, o Programa, e refutou todas as alegações contrárias das ONGs e movimento social, considerando-as como de motivação político-ideológica e não em fatos concretos que comprovassem problemas na execução dos projetos e a suspensão do Programa. De fato, a principal razão objetiva para opor-se ao Programa é que seu eventual sucesso e ampliação reduziam fortemente o “poder” dos movimentos sociais que lutam pela terra e utilizam a ocupação como instrumento de mobilização da população.

para pagar o empréstimo tomado para adquirir a terra. A proposta era romper com o assistencialismo e paternalismo que se observava nos projetos do Incra até passado recente, facilitando, portanto, o acesso à terra de famílias com perfil para emancipar-se rapidamente. Em sua concepção o Programa deveria funcionar como um negócio sustentável, no qual o Estado entraria como parceiro viabilizando o empréstimo e adequando as condições de pagamento à realidade do público-meta.

Na prática, exceto pela aquisição de terras, o Crédito Fundiário acabou se confundindo com o programa tradicional. Os beneficiários vêm sendo selecionados pelo movimento social com base nos mesmos critérios utilizados para participar de assentamentos do Incra. As associações, que deveriam formalizar parcerias entre pessoas com afinidades para tocar um negócio em sociedade, vêm assumindo cada vez mais o caráter de associações comunitárias, que reúnem famílias com interesses e pontos de vista muito diferentes entre si no que diz respeito à forma de exploração da propriedade adquirida em comum. Essas associações comunitárias, que podem ser apropriadas para reivindicações políticas e até mesmo para organizar obras de interesse de toda a coletividade, mesmo quando têm existência real, representatividade e legitimidade junto à comunidade, não são necessariamente adequadas para a gestão de uma propriedade produtiva.

Mesmo a aquisição de terras passou a ser fortemente dirigida pelo Estado, sob a orientação do movimento social. Ou seja, o Programa, que deveria criar uma linha de crédito fundiário, inicialmente público, mas que poderia aos poucos atrair o próprio setor privado e se transformar em um instrumento de balcão para atender famílias pobres interessadas em adquirir terra, sem muita burocracia e dependência do governo, transformou-se em política pública de combate direto à pobreza, que atende pobres selecionados e tutelados pelo próprio governo e movimentos sociais. E como tal sofre de todos os males que afetam boa parte das políticas públicas no país: burocratização, lentidão etc.

## 7. Alargando a concepção e horizonte da reforma agrária

Essas reflexões sugerem a necessidade de repensar a reforma agrária no Brasil. Objetivos, beneficiários, estratégia e meios devem ser debatidos e questionados à luz dos resultados até agora alcançados, do cenário social perseguido e da consistência efetiva entre as ações e o cenário (substituindo tanto o “achismo” como o voluntarismo ou desejo que parecem orientar as ações e gasto público). As ações de bombeiro, a perseguição de metas quantitativas e um conjunto de preceitos e preconceitos ideológicos transformou a reforma agrária em um programa emergencial, com intervenção e visão de curto prazo. É preciso ampliar seu escopo temporal, abrangência em relação aos beneficiários e alargar a capacidade de ação.

Em relação aos instrumentos que vêm sendo usados – desapropriação e crédito –, é preciso romper com a idéia de competição entre ambos, que se reflete até mesmo na estrutura do Ministério de Desenvolvimento Agrário. Não se trata de escolher um ou outro instrumento, mas de aprimorar e utilizar os dois instrumentos de acordo com a necessidade e oportunidade. Bem usados, provavelmente atingirão, dentro da população de possíveis beneficiários, famílias com perfil diferente. O crédito fundiário, instrumento de balcão, poderia ser mais intensamente utilizado em zonas com menor presença de grandes fazendas, até mesmo como instrumento de reestruturação dos minifúndios – um problema grave em geral negligenciado pela política fundiária –, e seria mais procurado por grupos mais organizados para a produção, com fortes raízes locais, com algum patrimônio prévio etc. Análises realizadas por Buainain et al. (2003) revelam alguns resultados estimulantes do crédito fundiário. A desapropriação, instrumento de fomento e indução que deveria ser usado em articulação a outras medidas, seria mais apropriada para montar grandes projetos, que exigem mais investimentos em infra-estrutura e promoção de desenvolvimento, dirigido à parte mais pobre e vulnerável do público-meta. Contrapor um ao outro só contribui para desfo-

car o debate das questões centrais que precisam ser equacionadas para viabilizar a reforma agrária no país.

Alargar de forma consistente a reforma agrária exige mudanças institucionais para dar flexibilidade ao processo de arrecadação de terras para fins de reforma agrária e requer, principalmente, a utilização de novos instrumentos para promover a reestruturação das pequenas propriedades familiares em processo de minifundização e apoiar a inovação tecnológica da agricultura familiar. Neste sentido, a reforma agrária deveria incluir outras medidas, como a ampliação do crédito fundiário, a adoção de políticas tributárias para incentivar a geração de riqueza, punir a improdutividade e promover a dinamização do mercado de terras, ou mesmo para facilitar o acesso à terra por meio de contratos de uso vantajosos para ambos os lados.

## Referências bibliográficas

- BUAINAIN, A. M. *A experiência recente de Reforma Agrária Brasileira*. Campinas: Study prepared for NOMISMA SPA, Bologne, Italy, and Interamerican Development Bank (IDB), 1999.
- \_\_\_\_\_ et al. *Community based land reform implementation in Brazil: a new of reaching out the marginalized?* In: GLOBAL DEVELOPMENT NETWORK, 1999. Bonn – Alemanha: Global Development Network, 2000.
- \_\_\_\_\_ et al. *Estudo de avaliação de impactos do Programa Cédula da Terra*. (Relatório de Pesquisa), 2003.
- GUANZIROLI, Carlos et al. *Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.
- SILVEIRA, BUAINAIN e MAGALHÃES. *Brazilian Agrarian Reform in the 90s: decentralized alternatives and new challenges*. In: FONTE, M. (Ed.). *New Approaches to social reforms in Brazil*. 1 ed, (forthcoming). Bulder Co: Roman and Littlefield, no prelo.
- SOUSA FILHO et al. *Community-based self selection of land reform beneficiaries work? Economia, Revista da Anpec*. Brasília, v. 2, n. 1, p. 3-47, 2001.

## Resumo

*As tensões no campo que alimentam a luta pela reforma agrária estão fundadas na violenta transformação, em um curto período de tempo, da sociedade brasileira. Essas tensões aumentaram e ganharam espaço em função da crise da agricultura familiar; da mecanização de sistemas produtivos como o da cana, algodão, laranja e café, tradicionais absorvedores de mão-de-obra rural; da reestruturação da indústria e elevação do desemprego nas regiões urbanas; do relativo fechamento das fronteiras agrícolas que funcionavam como válvula de escape para tensões sociais em outras áreas; e pela falta de oportunidade e perspectiva para milhões de famílias desalojadas de seu meio de vida no mundo rural. Essas tensões sociais culminaram nas tragédias de Eldorado dos Carajás, no Pará, e Corumbiara, em Rondônia, apontando que os conflitos agrários tenderiam a aumentar de forma “assustadora”. Desde então a reforma agrária ganhou status de prioridade.*

*As reflexões feitas no artigo sugerem a necessidade de repensar a reforma agrária no Brasil. Objetivos, beneficiários, estratégia e meios devem ser debatidos e questionados à luz dos resultados até agora alcançados, do cenário social perseguido e da consistência efetiva entre as ações e o cenário (substituindo tanto o “achismo” como o voluntarismo ou desejo que parecem orientar as ações e gasto público).*



---

# Um panorama da biotecnologia agrícola: difusão e impactos sobre o agronegócio

---

JOSÉ MARIA F. J. DA SILVEIRA  
IZAIAS DE CARVALHO BORGES

## 1. Biotecnologia agrícola e o agronegócio

O momento atual é rico em lições tomadas da relação entre desenvolvimento econômico, progresso técnico e agricultura; alguns países em desenvolvimento tornaram-se participantes de destaque nos mercados agrícolas, ainda que parte de suas vantagens se origine de suas dotações naturais, parte da capacidade de se apropriar dos efeitos de transbordamento originados dos resultados do trabalho das redes de pesquisa agrícola do sistema FAO-ONU (FAO, 2000).

Com a consolidação do agronegócio,<sup>1</sup> desde a segunda metade do século XX, rompeu-se a visão de “funções da agricultura-

- 
1. Agronegócio aqui é definido em sentido amplo, muito próximo ao conceito de cadeias agroindustriais. Envolve não só as atividades a montante e jusante da produção agrícola, mas também todo o sistema de pesquisa. Estabelecer uma fronteira clara entre agronegócio e indústria de alimentos e também com a indústria de insumos químicos depende da metodologia utilizada para separar as relações mais intensas entre os segmentos. As estimativas de participação do agronegócio no PIB do Brasil variam de 15% - tomado em um sentido mais estrito - até 45% (em que passa a compor a cadeia a produção de têxteis de fibras naturais e derivados de couro). Nunes (*continua*)

ra” como uma atividade progressivamente superada pela industrialização. Há um grande número de países com elevado Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que podem ser considerados de “base agroindustrial”, ou seja, países que foram capazes de conduzir processos de diversificação tendo o agronegócio como seu *core*. Ao invés de países em desenvolvimento *versus* desenvolvidos, temos países com grandes interesses no agronegócio muitas vezes em choques com aqueles que passaram a privilegiar outros usos para o espaço rural, notadamente alguns países da União Européia.

Trata-se de um processo virtuoso, decorrente da intensificação de eventos relacionados à inovação tecnológica da agricultura a partir dos anos 50. Tal situação é retratada na Figura 1, a partir de um ajuste entre o *log* natural da variável de produtividade do trabalho contra o *log* natural da variável área/homem/ano, (mais uma variável binária que capta o deslocamento da tendência a partir do sistema 7 de cultivo para marcar o período posterior aos anos 50).<sup>2</sup>

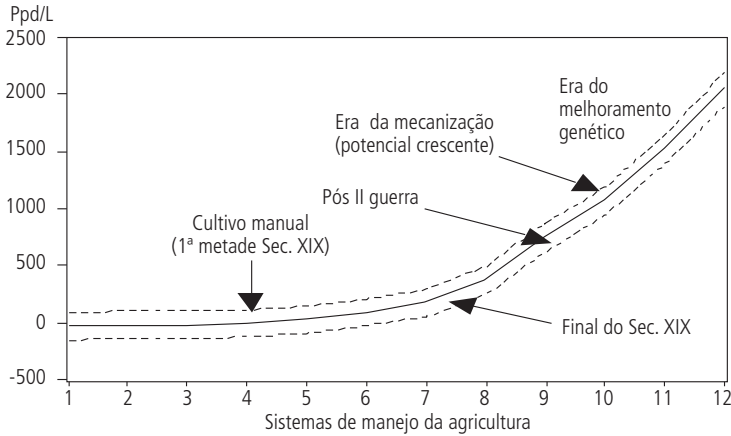
A Figura 1 abaixo mostra que a partir do sistema de manejo número 7 (50 hectares/homem/ano, correspondendo à produção de grãos de 100 ton/homem/ano) há um crescimento exponencial da produtividade por trabalhador, chegando no sistema 12 (elevada potência de sistemas mecanizados) a uma produção de grãos 2000 ton/homem/ano, correspondendo a um domínio de 150 a 200 hectares/homem/ano.

---

(*continuação*) e Contini (2001) fizeram uma ampla pesquisa com base em dados do IBGE e avaliaram a participação do agronegócio no PIB em cerca de 22%.

2. O eixo das abscissas foi repartido em 12 sistemas de manejo, desde o cultivo manual, sem irrigação, até o sistema de máquinas com potência superior a 150hp e com colheitadeira mecânica. Utilizou-se como *proxy* a área controlada por trabalhador, que varia de 1 a 200 hectares/homem/ano. A escala é todavia log-linear, assim como também o é a escala de produtividade por trabalhador.

**Figura 1.** *Evolução da Produtividade do Trabalho (PPD/L) segundo diferentes modalidades de manejo de cultivos de grãos desde o século XIX até o ano 2000.*



A resultante deste processo é amplamente favorável, mas a complexidade do agronegócio gera controvérsias sobre o futuro. Por um lado, a humanidade reduziu – ainda que temporariamente, segundo alguns analistas – sua preocupação com a questão alimentar – o que se confirma pela epidemia de obesidade que se alastra do centro para a periferia do planeta; por outro, há a clara percepção de que a intensificação de fatores sofre limitações sérias, o que aumenta a ênfase na qualidade dos sistemas de manejo da atividade agrícola, da redução do uso de pesticidas à opção dos nichos de mercados de produtos orgânicos.

É nesse contexto que se insere o processo recente de difusão de cultivares geneticamente modificados (OGM's ou transgênicos) como parte essencial de continuidade do processo de modernização agrícola, consolidado pela superposição da “era do melhoramento genético” à matriz dada pela combinação uso de insumos agrícolas e máquinas, desde o final do século XIX. Não se trata apenas de manter a taxa de aumento da produtividade do uso de fatores na agricultura, mas de fazê-lo com menor utilização de terra e com menor impacto ambiental: a prática da agricultura sustentável.

## 2. Emergência e difusão dos OGM's na agricultura moderna

A difusão dos cultivares transgênicos é muito mais acelerada que aquela ocorrida nos anos 30 pelas variedades híbridas de milho, ocorridas no Meio Oeste dos EUA (comparação feita por Trigo et al, 2003). A Tabela 1 permite observar as elevadas taxas de crescimento geométrico anual (superiores a 45% ao ano) da área com transgênicos em várias regiões do globo. A rápida difusão dos cultivos GMs está associada a fatores institucionais, o que fica evidente pelo fato de que países exportadores de produtos agrícolas, com leis adequadas de biossegurança saíram na frente. Os Estados Unidos – maior investidor em biotecnologia moderna – também criaram mecanismos institucionais adequados em relação às leis de propriedade intelectual e às leis de biossegurança.<sup>3</sup>

Percebe-se também um processo de convergência das taxas de crescimento: até o ano 2000 os EUA puxavam o processo de expansão das áreas com transgênicos. De 2001 para cá, as taxas anuais dos países em desenvolvimento superam a média, projetando um processo de expansão em direção àqueles países com competitividade agrícola que lograram superar barreiras, principalmente de natureza institucional: Brasil, China, Índia, África do Sul. Já nos países desenvolvidos, a UE continua mantendo um conjunto de restrições ao cultivo, que variam de país para país: a Espanha, por exemplo, em 2004, permitiu o cultivo de Milho Resistente a Insetos (Bt), enquanto que Suíça e Bélgica mantêm a moratória que atrasa a difusão desses produtos.

---

3. Ver Zarrilli (2004) para um balanço atualizado da legislação de biossegurança no mundo. Os EUA se destacam justamente pela aplicação do princípio da equivalência substancial, que em síntese significa que um produto derivado de técnicas de transgenia não tem suas características alteradas, ele continua substancialmente equivalente ao produto original. O caso da soja transgênica é um bom exemplo: a diferença se refere unicamente à tolerância aos herbicidas.

**Tabela 1.** *Expansão da área plantada com cultivos transgênicos (milhões hectares).*

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Taxa de crescimento geométrico anual
Total	2,8	12,8	27,8	39,9	44,2	52,6	58,7	67,7	46,42%
Países desenvolvidos	1,6	9,5	23,4	32,8	33,5	39,1	42,7	47,3	47,7%
Estados Unidos	1,5	8,1	20,5	28,7	30,3	35,7	39	42,8	48,7%
Países em desenvolvimento	1,2	3,3	4,4	7,1	10,7	13,5	16	20,4	45,5%
Argentina	0,1	1,4	4,3	6,7	10	11,8	13,5	13,9	80%

Fonte: Elaboração a partir de James (vários anos).

- De qualquer forma, tal rapidez ganha relevo por três motivos:
- a) O melhoramento genético convencional continua sendo alvo do esforço de pesquisa dos Centros Internacionais de Pesquisa Agrícola espalhados pelo mundo, assim como nas Universidades e Institutos de Pesquisa e também das empresas produtoras de sementes e agroquímicos,
  - b) Os transgênicos são alvo de intensa campanha de oposição à sua liberação para comercialização – e até para pesquisa – por parte de ambientalistas, grupos de defesa dos consumidores e grupos de interesse atuantes em várias áreas, como do setor de varejo de alimentos (supermercados com marcas próprias), assim como de empresas líderes do setor de alimentos;
  - c) A oferta tecnológica é limitada, seja em função das limitações tecnológicas de uma tecnologia em desenvolvimento, seja em função das estratégias das empresas líderes, multinacionais que lideram o processo de difusão do produto.

Cabe desenvolver este último ponto. Apesar de existir uma ampla pesquisa em biologia molecular em vários países – sendo o Brasil um deles, com destaque, como aponta Traxler (2004) – foram as empresas chamadas *Life Sciences* (divisões de Bayer, Basf, Dupont, Dow ou mesmo desmembramentos [*spin offs*] de grandes companhias farmacêuticas, como Syngenta, Monsanto) aquelas que tiveram sucesso no lançamento de cultivares comerciais transgênicos, com impacto na produtividade agrícola e na redução de risco da atividade agrícola (principal impacto do progresso tecnológico na área de manejo e controle de ervas daninhas, pragas e doenças).

Do ponto de vista da estratégia dessas empresas, é relevante atuar nos cultivos “plataforma” dentro da lógica de atuação globalizada que já orientava a Revolução Verde nos anos 60. Por outro lado, mantendo a lógica de Trajetória Tecnológica na Agricultura (POSSAS, SALLES-FILHO e SILVEIRA, 1996), os produtos de biotecnologia referem-se ao efeito de um gene sobre o cultivar, sendo a manipulação genética um caminho mais curto, ainda que não

exclusivo (por exemplo, o cultivar mutagênico de arroz tolerante ao herbicida *Only*, produzido pela BASF e que combate a principal praga de arroz irrigado, o arroz vermelho).

A Tabela 2 mostra a predominância da cultura da soja tolerante ao herbicida glifosato (há também a soja resistente a insetos, mas com menor importância) e a ampliação em importância do milho Bt,<sup>4</sup> tolerante a insetos (lagartas). Muitos trabalhos (HUANG *et al.*, 2002, por exemplo) apontam a importância do algodão Bt para controle de pragas em algodão por pequenos agricultores da Índia e China. Também deve-se levar em conta que canola é limitada a países de clima temperado – principalmente Canadá – e que algumas restrições foram colocadas para seu cultivo na Grã-Bretanha, em função de tratar-se de uma variedade alógama, com maior dificuldades de controlar o fluxo gênico.

**Tabela 2.** *Principais cultivos GMs comercializados até 2003.*

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Soja tolerante a herbicida	0,5	5,1	15	21,6	25,8	33,3	36,5	41,4
Milho Bt	0,3	3	7	7,5	6,8	5,9	7,7	9,1
Milho TH	0	0,2	2	1,5	2,1	2,1	2,5	3,2
Milho TH/Bt	0	0	0	2,1	1,4	1,8	2,2	3,2
Algodão Bt	0,8	1,1	1	1,3	1,5	1,9	2,4	3,1
Algodão TH	0	0,3	0,9	1,6	2,1	2,4	2,2	1,5
Algodão TH/Bt	0	0	0,6	0,8	1,7	2,5	2,2	2,6
Total Cultivos GM	1,7	11	27,8	39,9	44,2	52,6	58,7	67,7

**Fonte:** Elaborado a partir de James (vários anos).

4. Assim denominado por expressar uma toxina originalmente produzida pela bactéria *Bacillus Thuringiensis*, que também é utilizada em formulações para combate a lagartas que atacam espécies cultivadas de interesse econômico, como soja e milho.

Apesar de a Tabela 2 mostrar que a rápida expansão dos cultivares transgênicos se deu a partir de uma base ainda estreita de aplicação, isto não significa que o potencial da biotecnologia com base na técnica de DNA Recombinante – que permite obter os cultivares transgênicos – para por aí. As pesquisas com mamão e feijão transgênicos para resistência a vírus<sup>5</sup> feitas no Brasil, pela Embrapa, se aprovadas pela CTNBIO – estão em fase de pesquisas de campo – terão impactos significativos nessas culturas. Há os casos de uso de transgenia para enriquecimento de produtos (melhoria do teor de certos aminoácidos e vitaminas, sendo o arroz dourado o exemplo de destaque) e também alguns resultados já foram obtidos no uso de transgenia para fábricas biológicas, especificamente nos EUA.

A ocorrência deste rápido processo de difusão não só tem impactos importantes na produção agrícola – reduzindo custos e incerteza da produção, como atestam diversos estudos (ver Traxler (2004) para uma síntese), mas envolve todo um processo de reorganização de mercados e de instituições.

### 3. Impactos recentes da biotecnologia agrícola

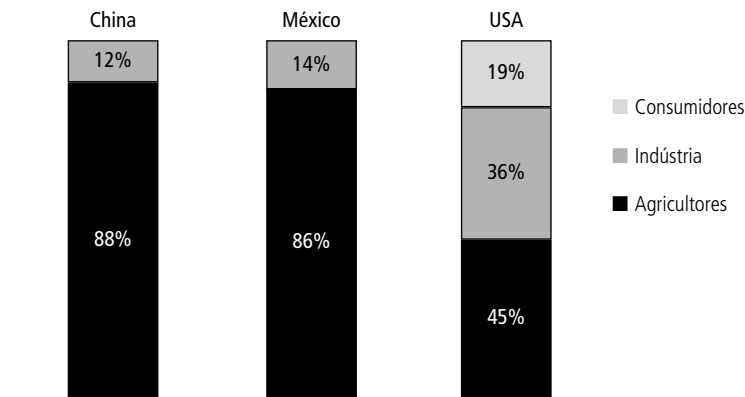
Uma síntese dos estudos de impactos resume 5 tipos de impactos: a) Redução dos custos de produção; b) Aumento da produtividade; c) Expansão da área cultivada; Expansão das exportações (Argentina) e; e) Redução do uso de agroquímicos de nível mais elevado de toxicidade. Portanto, até o presente momento, os principais impactos econômicos destes cultivos para os produtores são as mudanças na estrutura de custos variáveis e melhoria no menu de métodos de controle de pragas, aumentando a flexibilidade dos agricultores.

- 
5. Vale enfatizar que não existe controle químico para vírus. As formas de controle são de duas formas: manejo e controle de vetores (por exemplo, pulgões), as duas ineficientes e, em alguns casos, fortemente prejudiciais a agricultores com pouca disponibilidade de terra.



Em linhas gerais, a redução de custo vem pelo menor número de aplicações de agroquímicos nos casos de variedades resistentes a insetos (algodão, milho, soja e canola, conforme a Tabela 2). Reduzem-se, portanto, problemas de saúde dos trabalhadores agrícolas (QUAIM e TRAXLER, 2004). No caso dos cultivares resistentes a pragas, há o impacto devido aos menores gastos com inseticidas e com mão-de-obra, além dos ganhos produtivos. Segundo FAO (2004), a consideração das repercussões em toda a economia e à distribuição dos benefícios causados pela introdução de variedades GMs deve-se incluir também o fato de que os agricultores podem aumentar a produção devido à redução de custos provocada pela nova tecnologia com impactos na cadeia. A redução dos preços beneficia também os consumidores de alimentos, como mostra a Figura 2, abaixo, para os impactos do algodão Bt.

**Figura 2.** *Distribuição dos ganhos com algodão Bt, China, México e USA.*



Fonte: Traxler (2004).

A seguir serão mostrados de forma bem resumida os principais impactos econômicos e ambientais da utilização da soja RR e do algodão Bt, que são os dois principais cultivos transgênicos comercializados, conforme a Tabela 2, acima.

### 3.1 Soja tolerante a herbicidas

Uma das principais vantagens da soja tolerante a herbicidas é a simplificação do trabalho de remover as ervas daninhas.<sup>6</sup> Na soja convencional, os produtores precisam fazer diversas aplicações do agroquímico e muitas são difíceis de controlar. O cultivo de soja tolerante a herbicidas permite um controle mais fácil da erva daninha porque, combinado ao cultivo mínimo, reduz o número de herbicidas necessários de mais de 4 ou 5 para apenas 1 (glifosato) ou no máximo 2 tipos. Isto reduz o risco de produção – o controle fica mais fácil de programar – e dá maior flexibilidade operacional ao agricultor, que se apropria de economias de escala existentes na cultura a partir de 200 ha, aproximadamente. Além destes benefícios, tanto nos Estados Unidos como na Argentina, a soja tolerante a herbicidas apresentou redução de custos em relação à soja convencional de 3 a 17% (BONNY, 2003; GIANESSI et al, 2002; TRIGO et al, 2003; QAIM e TRAXLER, 2004).

Portanto, o uso desses cultivares OGM provocou impactos ambientais significativos: embora sua adoção tenha causado um aumento significativo do uso do glifosato, mesmo assim a soja transgênica apresenta vantagens sobre a soja convencional, porque o glifosato é um herbicida sem ação residual e que se decompõe rapidamente no solo. Segundo a Organização Mundial da Saúde, o glifosato pertence ao grupo de herbicidas de toxicidade classe IV, isto significa que estes herbicidas possuem graus de toxicidade quase nulos. Com a adoção desse tipo de cultivar na Argentina houve

---

6. Cujos cultivares são comercialmente conhecidos como sendo Soja RR (de roundup ready, marca da empresa Monsanto). A simplificação está associada à tecnologia de plantio direto, que consiste em evitar a etapa de aração e gradeação do solo, inadequada em climas tropicais, mas que exige o uso de dissecantes, entre eles, o glifosato. O plantio direto pode ser feito sem cultivares transgênicos, mas Trigo et al (2003) apontam a importância da combinação de tecnologias em países com menos espaço geográfico e temporal para o cultivo da soja, como a Argentina.

uma redução de 83% no uso de herbicidas de toxicidade classe II e de 100% nos herbicidas de classe III (QAIM e TRAXLER, 2004), além de praticamente eliminar a possibilidade de misturas que, em contato com o meio ambiente, podem provocar efeitos maléficos imprevisíveis.

### 3.2 Algodão Bt

O algodão transgênico Bt (ver nota 4) foi cultivado pela primeira vez em 1996, na Austrália, México e nos Estados Unidos. Posteriormente foi introduzido comercialmente em outros seis países: Argentina, China, Colômbia, Índia, Indonésia e África do Sul.

A principal vantagem econômica dos cultivos GMs resistentes a insetos é a redução dos gastos com inseticidas, implicando em uma redução no custo variável de produção que ganha importância quanto maior for a participação deste item. Portanto, quanto maior a incidência de pragas – lagartas, no caso – maiores as vantagens da variedade GM.<sup>7</sup> A produção de algodão convencional depende decisivamente dos inseticidas químicos para combater os insetos. Isto eleva custos e causa impactos ambientais.

Elbehri & Macdonald (2004) mostram que houve redução de custos em todos os países que adotaram o algodão Bt. Este estudo mostra ainda que a adoção do algodão transgênico contribuiu também para o aumento da produtividade, por três razões: a) a ação contra as pragas está sempre presente na planta, com vantagem sobre a aplicação após a incidência das pragas, do cultivo convencional; b) a eficiência dos inseticidas químicos, ao contrário do Bt,

---

7. O algodão Bt é muito eficiente para combater pragas de lagartas, como a rosada do algodoeiro (*Pectinophora gossypiella*), e a cápsula do algodoeiro (*Helicoverpa zea*); é parcialmente eficiente contra a lagarta do broto do tabaco (*Heliothis virescens*) e a lagarta negra (*Spodoptera frugiperda*). Estas pragas prejudicam a produção em diversas zonas produtoras de algodão, mas existem outras pragas, que não são combatidas pelo Bt e continuam necessitando do uso de praguicidas (HUANG et al, 2003).

depende também das condições meteorológicas, principalmente pelo efeito da chuva; c) o algodão Bt oferece aos agricultores uma certeza maior de combater as pragas se forem utilizadas armadilhas (refúgios) que evitam o aparecimento de fenômenos de resistência a toxinas, tão comum nos inseticidas.

O uso da tecnologia Bt também teve impactos ambientais significativos. Segundo Huang et al (2003), diversos estudos mostram que houve uma redução significativa no uso de inseticidas nos lugares onde foram introduzidas variedades Bt, tanto de algodão quanto de milho. Na China – o maior produtor de algodão do mundo – até 1998, cerca de 20% do custo total da produção de algodão era com inseticidas (HUANG et al, 2003). Este país também apresenta a maior taxa de adoção de algodão Bt. Entre 1999 e 2001, os gastos com inseticidas reduziram 80%. O número de aplicações de inseticidas por hectares nas unidades que produzem algodão Bt é em média um terço das que produzem algodão convencional. A quantidade (Kg/hec) e o custo (em US\$/hec) nas unidades produtoras de Bt é um sexto das demais unidades.

No Paquistão e na Índia, o algodão, que utiliza apenas 5,4% e 14% das áreas agrícolas, respectivamente, consome 70% e 53% do total de pesticidas. Na África do Sul, o consumo de pesticida na produção de algodão é um dos mais elevados do mundo: 80% de todo o consumo de pesticida no país. A redução de uso de inseticidas foi observada em praticamente todas as regiões onde foram introduzidas o algodão Bt. Nos Estados Unidos, o número de aplicações de inseticidas caiu de 4,6 aplicações anuais em 1992-1995 para 0,8 aplicação anual em 1999-2001 (CARPENTER e GINANESSI, 2001).

#### **4. Blocos em construção na Biotecnologia**

A emergência da Biotecnologia implica atuar simultaneamente em 4 níveis, correspondentes a blocos a serem desenvolvidos (ver SILVEIRA, FONSECA, SALLES-FILHO, 2003):

- a) *Promoção*: envolve todo um conjunto de políticas de incentivo à pesquisa pública, científica e tecnológica, assim como o desenvolvimento de meios de informação sobre o melhor acesso a tecnologias intermediárias – que são utilizadas no processo de pesquisa com transgênicos. Envolve, portanto, meios de melhor aproveitar efeitos de transbordamento gerados pelas empresas líderes do setor, mencionadas acima;
- b) *Contratualização*: cada vez mais produzir na agricultura implica estabelecer relações contratuais, por vezes formalizadas. No caso dos transgênicos, a contratualização envolve o reconhecimento de Direitos de Propriedade Intelectual que para serem exercidos geram contratos inicialmente complexos. Por exemplo, no caso da soja transgênica seria necessário reconhecer tanto os direitos do melhorista (que trabalha na Embrapa), quanto os direitos da Monsanto, empresa que gerou o gene de tolerância ao herbicida. A criação de câmaras de arbitragem e de um Fórum de debates torna-se necessária para reduzir custos de transação; a mesma idéia se aplica à questão de repartição dos ganhos obtidos a partir do uso da biodiversidade;
- c) *Regulação*: desenvolver todo um aparato público e privado de vigilância sanitária, certificação, rotulagem e principalmente de biossegurança<sup>8</sup> deve permitir que tais tarefas se incorporem às rotinas dos agentes envolvidos no agronegócio. Daí a importância de desenvolver trajetórias tecnológicas e mecanismos de aprendizado que tornem esses processos eficientes (de

---

8. Em linhas gerais, a biossegurança dá-se em três etapas: identificação de risco, monitoramento e comunicação. No caso brasileiro, espera-se que a Comissão Técnica de Biossegurança (CTNBIO) fique encarregada do primeiro passo, ou seja, decidir se a variedade transgênica pode ser pesquisada e comercializada; também de indicar quais os procedimentos requeridos para tal, caso a caso. Já o Ministério da Agricultura, Anvisa e Ibama ficarão encarregados do monitoramento, isto é, das tarefas de vigilância. A comunicação do risco envolve outras instâncias, inclusive o Ministério da Justiça, como no caso da rotulagem.

baixo custo e com estreita margem de tolerância). O debate atual sobre biossegurança é ilustrativo da dificuldade de atingir este objetivo, uma vez que grupos contrários aos transgênicos perceberam que tornar o aparato regulatório intrincado é a melhor tática para gerar um processo de moratória branca, até que, segundo eles, todos os estudos sejam feitos para provar que os transgênicos não causam impacto. Estima-se que atualmente o custo da segregação e rotulagem na soja transgênica varie de US\$ 17 a US\$ 25 por hectare, o que, dependendo do preço internacional, reduz em muito o impacto favorável da tecnologia. Dentro desse tema de regulação inclui-se a questão de direitos do consumidor, no sentido de combinar o interesse dos diferentes elos da cadeia produtiva com o de fornecer informação relevante para aquele que é o objetivo final de toda produção. Novamente há um processo de aprendizado em curso;

- d) *Defesa da concorrência*: há uma forte assimetria nos investimentos em pesquisa em biotecnologia agrícola, como mostra a Tabela 3, abaixo. Percebe-se que poucos países em desenvolvimento têm pesquisas em biotecnologia e mesmo criariam infra-estrutura para as tarefas de produzir e comercializar transgênicos.

Além disso, Bennett (2004) estima que em 2002, 41% dos gastos em P&D no setor, no mundo, corresponderiam ao esforço feito por 5 empresas líderes, sendo que uma delas, Aventis, foi absorvida pela Bayer. Tal situação, acompanhada pelo fato de que as líderes (principalmente Monsanto) já atingiram a cifra de US\$1 bilhão/ano arrecadados com *royalties* de suas variedades transgênicas (BENNET, 2004), demanda uma atuação intensa dos órgãos de defesa da concorrência, para que ponderem se o aumento do poder de mercado dessas empresas em campos estratégicos da agricultura é compensado por ganhos de eficiência do sistema e principalmente da cadeia de produtos agropecuários.

**Tabela 3.** *Investimentos em Pesquisa com Biotecnologia Agrícola (em US\$ milhão, 2001)*

	\$ milhões
Países industrializados (96%)	4220
Privado (70%)	
Público (30%)	
Países em desenvolvimento (4%)	180
China	115
Índia	25
Brasil	15
Outros	25
Total Mundial	4400

Fonte: Traxler (2004), apud James (2002)

Como se pode perceber, o impacto inicial dos transgênicos não se reduz ao fato de ser um salto tecnológico. Envolve um conjunto de ações que permitam ao mesmo tempo incentivar a continuidade das pesquisas e garantir que seu resultado sirva de apoio para o que se chama desenvolvimento sustentável do agronegócio: máxima eficiência produtiva com o mínimo impacto ambiental.

### Referências bibliográficas

- BENNETT, A. Facilitating intellectual property access for agricultural research and commercialization. In: RENABIO CONFERENCE. Salvador, 20 de agosto, 2004.
- BONNY, S. Success factors, issues and prospects for the first GM crops: the case of Roundup Ready® soybean in the USA. International Consortium on Agricultural Biotechnology Research (ICABR). 7 th ICABR International Conference on Public Goods and Public Policy for Agricultural Biotechnology. Ravello (Italy), June 29 – July 3, 2003.

- CARPENTER, J. E., GIANESSI, L. P. Agricultural biotechnology: updated benefit estimates. *National Center for Food and Agricultural Policy*: p. 1-48, 2001.
- ELBEHRI, A., MACDONALD, S. Estimating the impact of transgenic *bt* cotton on west and central Africa: a general equilibrium approach. *World Development*, 2004.
- FAO. The state of food and agriculture. *Agricultural Series* n. 32, Roma: FAO, 2000.
- \_\_\_\_\_. The state of food and agriculture. *Agricultural Series* n. 35, Roma: FAO, 2004.
- GIANESSI, L.P. et al. *Plant biotechnology: current and potential impact for improving pest management in US agriculture*. An analysis of 40 case studies. Washington, DC: National Center for Food and Agricultural Policy, 2002.
- HUANG, J. et al. Biotechnology as an alternative to chemical pesticides: a case study of Bt cotton in China. *Agricultural Economics*, 29, p. 55-67, 2003.
- JAMES, C. Preview: global status of commercialized transgenic crops: 2003. *ISAAA Briefs*. n. 30. Ithaca, NY: ISAAA, 2003.
- \_\_\_\_\_. Preview: global status of commercialized transgenic crops. *ISAAA Briefs*. Vários números. Ithaca, NY: ISAAA, vários anos.
- NUNES, E. P.; CONTINI, E. *Complexo agroindustrial brasileiro: caracterização e dimensionamento*. Brasília: Associação Brasileira de Agribusiness, 2001.
- POSSAS, M., SALLES-FILHO, S. L. M., SILVEIRA, J. M. F. J. An evolutionary approach to technological innovation in agriculture. *Research Policy*, v. 25, p. 933-945, 1996.
- QAIM, M., TRAXLER, G. Roundup ready soybeans in Argentina: farm level and aggregate welfare effects. *Agricultural Economics*, 2004.
- SILVEIRA, J. M. F. J., FONSECA, M. G. D., SALLES-FILHO, S. L. M. The development of Biotechnology in Brazil. In: JANARDHAN RAO, N. (Org.). *The business side of Biotechnology, an introduction*. Bombain: ICFAI Press, 2003. v. 01, p. 1-231.
- TRAXLER, G. Biotechnology in a complete system of plant genetic improvement: perspectives on developed and developing countries. In: RENABIO CONFERENCE, Salvador, 20 de agosto, 2004.



TRIGO, E. et al. *Los transgenicos el agricultura argentina*. In: GLOBAL BIOTECHNOLOGY FORUM – Bioindustries in development. Brasília, 22-25 julho, 2003.

ZARRILLI, S. *International Trade in GMOs: legal frameworks and developing country concerns*. UNCTAD/DITC/TNCD, 2004/1. Disponível em [http://www.unctad.org/en/docs//ditctncd20041\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs//ditctncd20041_en.pdf)

## Resumo

*A humanidade reduziu – ainda que temporariamente, segundo alguns analistas – sua preocupação com a questão alimentar – o que se confirma pela epidemia de obesidade que se alastra do centro para a periferia do planeta; por outro lado, há a clara percepção de que a intensificação de fatores sofre limitações sérias, o que aumenta a ênfase na qualidade dos sistemas de manejo da atividade agrícola, da redução do uso de pesticidas à opção dos nichos de mercados de produtos orgânicos.*

*É nesse contexto que se insere o processo recente de difusão de cultivares geneticamente modificados (OGM's ou transgênicos) como parte essencial de continuidade do processo de modernização agrícola, consolidado pela superposição da “era do melhoramento genético” à matriz dada pela combinação uso de insumos agrícolas e máquinas, desde o final do século XIX. Não se trata apenas de manter a taxa de aumento da produtividade do uso de fatores na agricultura, mas de fazê-lo com menor utilização de terra e com menor impacto ambiental: a prática da agricultura sustentável.*

---

## Brasil, potência agrícola mundial

---

MARCOS S. JANK  
ANDRÉ M. NASSAR  
MARIA HELENA TACHINARDI

Graças a pesquisa e tecnologia, investimentos, aumento da produtividade, redução da intervenção do governo no setor com a desregulamentação dos mercados, abertura comercial e estabilização da economia com o Plano Real, o Brasil conseguiu tornar-se uma potência agrícola mundial.

O país ocupa o terceiro lugar no ranking global dos principais exportadores, atrás apenas dos EUA e da União Européia (UE-15), e mantém posição de destaque na Rodada de Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC), pois liderou a criação do G-20 juntamente com a Índia. Esse é o grupo de países que se formou às vésperas da reunião ministerial de Cancun, em setembro de 2003, e foi fundamental para a aprovação do programa de trabalho da OMC, em Genebra, no dia 31 de julho deste ano. Pela primeira vez, desde a criação do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), em 1947, cinco países (EUA, União Européia, Brasil, Índia e Austrália, que formam o NG-5) se sentaram à mesa para negociar, dois deles do G-20: Brasil e Índia. O tradicional consenso do Quad (Japão, EUA, União Européia e Canadá) foi substituído por um novo formato de harmonizações

sucessivas de posições de países-chave desenvolvidos e em desenvolvimento, que lideram as principais posições e coalizões.

Por pressão do G-20, o programa de trabalho contempla uma redução de 20% no teto de subsídios distorcivos já no primeiro ano de implementação do acordo da OMC e a determinação de eliminar subsídios à exportação de produtos agrícolas. Falta agora marcar a data para que isso aconteça, assunto que estará em pauta na próxima etapa das negociações da Rodada.

Este artigo propõe-se a explicar:

- a) a ascensão do agronegócio brasileiro: liderança nas exportações;
- b) o protecionismo agrícola: as barreiras comerciais (picos tarifários, salvaguardas, quotas, tarifas específicas) e medidas sanitárias e fitossanitárias;
- c) as negociações internacionais: Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), Acordo Birregional União Européia-Mercosul e Rodada de Doha da OMC;
- d) O papel do G-20, um trunfo da diplomacia comercial brasileira;
- e) Vitórias brasileiras na OMC contra subsídios ao algodão (EUA) e açúcar (União Européia)

## 1. Os números do sucesso

O agronegócio é responsável por 33% do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil, 42% das exportações totais do país e 37% dos empregos, segundo o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

A ascensão do agronegócio teve o seu momento de inflexão a partir de 2000, após a desvalorização do real. Verifica-se, desde então, uma onda de crescimento do setor, com um salto na produção de grãos de 57,8 milhões de toneladas para 123,2 milhões de toneladas entre as safras 1990/1991 e 2002/2003.

Na década de 1990 e nos primeiros anos deste século, a expansão baseou-se em ganhos de eficiência (produtividade e escala), competitividade e forte demanda. Esse quadro decorreu da elimina-

ção dos subsídios e controles de preços, abertura comercial, integração do Mercosul e controle da inflação.

Entre os anos 1990 e 2003, o Brasil atingiu uma taxa de crescimento de suas exportações agrícolas de 6,3%, o que o coloca, hoje, em terceiro lugar no ranking dos principais exportadores mundiais. Os EUA, em primeira posição no ranking, registraram um crescimento de 2%, a União Européia-15, segunda colocada, obteve uma expansão de 2,7%, a China, de 4,4%, a Austrália, de 2,6%, o Canadá, de 4,9%, a Argentina, de 5,3%.

No período 1990-2003, foram impressionantes as taxas anuais de crescimento dos principais produtos agrícolas exportados pelo Brasil: soja em grão (16,9%), carne de frango (13,1%), açúcar (17%), carne suína (27,2%), carne bovina (9%), milho (53%), algodão (11,7%). Essas taxas de crescimento se revelaram superiores às mundiais. A título de comparação, enquanto a exportação mundial de milho cresceu 2,1% naquele período, a do Brasil foi de 53%. Da mesma forma, enquanto a taxa anual de crescimento das exportações mundiais de soja em grão foi de 7,5%, a do Brasil chegou a 16,9%, entre 1990 e 2003. E com relação à carne de frango, a taxa de crescimento anual das vendas externas brasileiras, naquele período, alcançou 13,1%, em comparação com 6,8%.

Tal avanço posicionou o Brasil nos primeiros lugares do ranking mundial das exportações do agronegócio. O país se classifica em primeiro lugar na exportação de soja em grão, com uma participação de 38% do mercado mundial. O Brasil é também o primeiro em açúcar, o que lhe permite abocanhar uma fatia de 29% das vendas internacionais; é o primeiro em carne bovina, carne de frango, café, suco de laranja, este com a expressiva participação de 82% do comércio do produto; e o primeiro em tabaco, com 23% de participação mundial.

O Brasil aparece em segundo lugar no ranking mundial das exportações de farelo de soja (34% de participação) e óleo de soja (28% de participação nas vendas mundiais). O país é o quarto maior fornecedor de carne suína, milho e algodão.

Outro elemento indicativo de competitividade e liderança é o superávit comercial do Brasil no agronegócio em 2003: nada menos do que US\$ 17,7 bilhões, o maior do mundo, com exportações de US\$ 21,2 bilhões e importações de US\$ 3,5 bilhões (segundo definição de agricultura da OMC, que é mais limitada e não abrange produtos como borracha e os do setor de pesca, por exemplo).

Todos os principais produtos exportados pelo Brasil registraram um salto importante nos últimos anos. Na média entre 1991-1993, as exportações de soja foram de US\$ 2,6 bilhões. Elas aumentaram para US\$ 6,5 bilhões na média entre 2001 e 2003. Açúcar e etanol, outros bons resultados: as vendas externas, que eram de US\$ 800 milhões, na média do período 1991-1993, pularam para US\$ 2,3 bilhões no período seguinte, entre 2001 e 2003. E assim, sucessivamente, com a carne de frango (de US\$ 400 milhões para US\$ 1,5 bilhão), com o café (de US\$ 1,3 bilhão para US\$ 1,4 bilhão), com a carne bovina (de US\$ 500 milhões para US\$ 1,2 bilhão), com o suco de laranja (de US\$ 900 milhões para US\$ 1,1 bilhão) e com o milho (de zero para US\$ 400 milhões).

O agronegócio brasileiro está diversificando os destinos de suas exportações. Além dos embarques para mercados tradicionais como a União Européia e o Japão, as vendas para os chamados BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e para o Oriente Médio se expandem rapidamente. Destaca-se também a retomada do crescimento das exportações para os EUA.

Os principais importadores mundiais do agronegócio, em 2003, foram: União Européia (UE-15), com uma taxa de crescimento de 0,7% no período 1990-2003; EUA, com 5,3%; Japão, com 1,3%; China, com 4,9%, e Canadá, também com 4,9%.

## 2. Protecionismo agrícola

O protecionismo agrícola manifesta-se por meio das chamadas barreiras tarifárias, compostas por alguns mecanismos de proteção de fronteira, entre eles quotas e picos tarifários; pelo apoio domés-

tico (subsídios concedidos aos produtores de um país) e pela competição nas exportações (subsídios às exportações, crédito, empresas estatais de comércio e abuso da ajuda alimentar).

*Acesso a mercados* – O que dificulta o acesso a mercados são picos tarifários, quotas tarifárias, salvaguardas específicas, tarifas específicas e escaladas tarifárias (Leia mais sobre alguns desses termos no glossário, ao final do artigo).

*Apoio doméstico* – O apoio doméstico nada mais é do que a concessão de subsídios aos produtores agrícolas via caixa azul, caixa verde e caixa amarela (Ver glossário também). Os subsídios que distorcem o comércio, segundo a OMC, são todos esses, menos os de caixa verde.

Em 2002, de acordo com a OCDE, o apoio doméstico total na UE somou US\$ 100,5 bilhões, no Japão, US\$ 43,9 bilhões, e nos EUA, US\$ 39,6 bilhões. Pela definição da OMC, entretanto, Europa e Japão subsidiam em montantes inferiores aos apontados pela OCDE, e os EUA, em cifras superiores. Os produtos mais beneficiados em volume total de subsídios são: carnes, grãos, lácteos e açúcar, na União Européia; lácteos, grãos, carnes e açúcar, nos EUA; grãos (sobretudo arroz), lácteos e carnes, no Japão.

As exportações brasileiras do agronegócio, que haviam atingido pouco mais de US\$ 15 bilhões em 1997, caíram entre 1998 e 2000 para um patamar próximo de US\$ 12 bilhões, em parte devido à baixa dos preços das *commodities*, em decorrência da alta utilização de subsídios por parte do governo norte-americano.

Entre 1997 e 2001, o Brasil vivenciou as conseqüências do pico no volume de subsídios agrícolas norte-americanos garantidos pela Lei Agrícola (Farm Bill) dos EUA, de 1996. Na União Européia, o correspondente à Farm Bill, enquanto conjunto de mecanismos de apoio doméstico e de subsídios à exportação, entre outros, é a Política Agrícola Comum (PAC). Esta se apóia nas chamadas organizações comuns de mercado (OCMs), que existem para cada produto agrícola.

*Competição nas exportações* – O outro pilar do protecionismo agrícola, conforme já mencionado, é a competição nas exportações, conjunto em que se destacam, sobretudo, os subsídios às exportações, que se encontram em tendência de queda. A UE gastou ao redor de US\$ 2,5 bilhões em subsídios à exportação, em 2000, em relação a mais de US\$ 6 bilhões no passado. Produtos lácteos, carne bovina, açúcar e cereais são os que recebem os maiores montantes de subsídios às exportações. Exemplos clássicos de subsídios à exportação na União Européia: carne de frango e suínos.

Grande parte dos itens mais importantes da pauta exportadora do agronegócio brasileiro está sujeita a medidas protecionistas. O setor sucro-alcooleiro é altamente protegido por subsídios e também enfrenta problemas de acesso a mercado na quase totalidade dos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Outros produtos sofrem uma proteção mais localizada, como os grãos e o algodão, altamente subsidiados, nos EUA. Um exemplo clássico de proteção garantida pelo apoio doméstico e subsídios à exportação, nos EUA, é o algodão. O Brasil contestou os subsídios norte-americanos ao algodão, em painel na OMC, e obteve vitória preliminar (Leia mais adiante sobre o caso do algodão).

A cadeia produtiva das carnes bovina, suína e de aves registra um quadro protecionista bastante heterogêneo. A União Européia apresenta picos tarifários na carne bovina e na de frango, o Japão, na carne suína, o Canadá e o México, nas carnes de aves, a Suíça, a Noruega e a Islândia, em todas as carnes. Mesmo em países com tarifas mais baixas, como os EUA (todas as carnes) e o Canadá (carnes bovina e suína), o acesso a mercados é severamente restringido pela existência de barreiras sanitárias custosas e de controle difícil. Quotas tarifárias e salvaguardas também dificultam o acesso a mercados dos mais diversos produtos da pauta exportadora brasileira.

*Açúcar, um dos mais protegidos* – O açúcar é um dos produtos agrícolas mais protegidos no mundo, pois é afetado pelos três pila-



res que compõem o protecionismo agrícola. Na União Européia, por exemplo, o açúcar é protegido por picos tarifários e quotas (acesso a mercado), apoio doméstico e subsídio à exportação. Os picos fazem com que os preços domésticos fiquem altos. Isso leva ao aumento da produção e, conseqüentemente, ao excedente do produto, que é exportado com subsídios.

*Barreiras sanitárias* – As barreiras sanitárias são um forte obstáculo às exportações brasileiras de carne *in natura*. Em 2002, os 20 maiores mercados importadores de carne *in natura* podiam ser caracterizados da seguinte forma em relação ao Brasil: para a carne bovina, 39% de mercados abertos e 61% de mercados fechados; para a carne suína, 39% de mercados abertos e 61% de mercados fechados e, para a carne de frango, 95% de mercados abertos e 5% de mercados fechados.

Esses dados evidenciam que as exportações brasileiras de carne *in natura* de bovinos e suínos não alcançam os mercados de maior volume de importações, uma vez que estes impõem restrições sanitárias, principalmente quanto à febre aftosa e à peste suína clássica. Já os mercados abertos, embora de grande relevância para o Brasil, representam menor parcela das importações mundiais.

No caso de carne de frango, o mercado se mostra em sua maioria aberto ao produto brasileiro, apesar de alguns países imporem exigências relativas à doença de Newcastle.

Registre-se, por fim, a preocupação com enfermidades exóticas que não existem no Brasil, como a influenza aviária e a doença da vaca louca, uma vez que a presença de um foco das mesmas poderia trazer prejuízos imediatos aos produtores brasileiros.

### 3. As negociações internacionais

As negociações internacionais são fundamentais para o agronegócio brasileiro. As *commodities* agroindustriais, que representam 90% de tudo o que o agronegócio do Brasil exporta, são alvo de

barreiras enormes – subsídios domésticos e à exportação, quotas, tarifas específicas, medidas de salvaguarda, entre outras. A negociação da Rodada de Doha da OMC é a mais importante para a eliminação dos subsídios domésticos e à exportação.

Na ALCA e no acordo União Européia-Mercosul, o Brasil vem buscando ganhos efetivos de comércio por meio de uma melhoria significativa das condições de acesso a mercados. Não podemos nos esquecer de que o Brasil tem potencial grande em produtos protegidos, como açúcar, etanol e carnes.

A seguir, os principais aspectos das negociações da ALCA, do acordo birregional UE-Mercosul e da Rodada de Doha.

### 3.1 Perda de ambição na ALCA

A Área de Livre Comércio das Américas é uma iniciativa de 34 países do continente proposta em 1994 com o objetivo de promover a eliminação de barreiras ao comércio e incentivar os investimentos na região, de forma gradual e progressiva. Pelos planos iniciais, as negociações deveriam estar concluídas até 2005, mas em 2003 o cenário mudou e o próprio representante de Comércio dos EUA e principal negociador, Robert Zoellick, já admite que a ALCA poderá ficar para depois de 2005. Fala-se em 2006 ou 2007 como data provável para a conclusão dos trabalhos. Um dos princípios reguladores da negociação, o do *single undertaking*, isto é, “nada estará decidido até que tudo esteja decidido”, já está superado. Isso porque ficou acertada uma nova arquitetura com dois níveis de compromisso: um básico e aplicável aos 34 países da ALCA e outro formado por entendimentos adicionais, mais profundos, de forma bilateral ou plurilateral. É o que se chama de ALCA “à la carte”.

O *single undertaking* e o tratamento de Nação-Mais-Favorecida (MFN) regional, que deveriam ser considerados como princípios para todos os países, com vistas a *trade-offs* mais equilibrados e substantivos, foram abandonados em favor da abordagem “à la

carte”, conforme compromisso assumido em novembro de 2003, em Miami.

Por diferentes razões, os co-presidentes da ALCA – Brasil (e seus parceiros no Mercosul) e EUA – optaram por um enfoque modesto, sem a ambição que marcou o início da negociação da área hemisférica de livre comércio. De um lado, os americanos passaram a privilegiar os acordos bilaterais de comércio (cobrindo as Américas, com exceção do Caribe, Venezuela e Mercosul), dando continuidade à sua estratégia de liberalização competitiva, ou seja, atuação em todas as frentes em busca de resultados (na OMC, na ALCA e na relação bilateral – nesta, aparentemente, as conquistas podem ser mais rápidas e fáceis). Já o Mercosul defendeu a proposta brasileira do *3-track approach*, conceito segundo o qual a negociação deve se restringir a acesso a mercados para bens e serviços e uma moldura regulatória mínima aplicável a todos os países. Essa opção foi determinada basicamente pela resistência dos EUA em incluir antidumping e subsídios agrícolas nas negociações, temas que seriam remetidos à Rodada de Doha da OMC. A proposta do *3-track* também acomoda a resistência brasileira em incluir na ALCA regras sobre serviços, propriedade intelectual, compras governamentais e investimentos.

O fato é que a ALCA deixou de ser prioridade para os governos do Brasil e dos EUA, apesar de grupos empresariais brasileiros – do agronegócio e da indústria – terem manifestado interesse em uma posição mais ofensiva do país nas negociações e, ao mesmo tempo, uma disposição para a flexibilidade. Desde a última reunião do Comitê de Negociações Comerciais (CNC) em Puebla, no início de fevereiro, não houve evolução dos trabalhos.

Preocupado com o impasse nas negociações e a perda de ambição na ALCA, o agronegócio entregou ao chanceler Celso Amorim o seu posicionamento, em fevereiro. Dizia o documento:

*“O grande atrativo da ALCA para os 34 países do hemisfério, na avaliação do agronegócio, era o formato abrangente e ambicioso*

*presente no projeto inicial de integração comercial. Aquele seria, no nosso entendimento, o modelo mais apropriado para gerar comércio, atrair investimentos, impulsionar a modernização da economia e integrar os países de forma rápida e bem-sucedida. A abertura ampla e recíproca das economias possibilitaria que os setores econômicos mais eficientes pudessem auferir ganhos com rapidez. Ao mesmo tempo, dever-se-iam criar condições para a adaptação dos setores menos eficientes por meio de prazos mais longos de adaptação.*

*A reunião ministerial de Miami, no final do ano passado, que definiu o novo formato da ALCA “à la carte”, permitiu um acordo com diferentes níveis de ambição. O básico, com direitos e obrigações comuns aos 34 países, e o segundo piso, com regras ambiciosas que poderão ser negociadas de forma bi ou plurilateral, com livre adesão dos seus membros. Para que o setor agrícola do Mercosul consiga agora um bom acordo de acesso a mercado, no caso da ALCA básica, a negociação dos outros tópicos terá necessariamente de levar em conta os interesses dos outros países nas demais áreas. Isso exigirá do Mercosul maior flexibilidade e boa vontade com os interesses do agronegócio. Se o Brasil não avançar propostas mais abrangentes nesse momento crucial da ALCA, poderá haver uma multiplicação de formatos bi e plurilaterais no hemisfério com perigosos desvios de comércio, investimentos e empregos em direção a regiões agrícolas menos eficientes”.*

As perguntas centrais são: é mais fácil garantir acesso a mercados no hemisfério com ou sem a ALCA? Qual é o risco de que acordos que estão emergindo nas Américas redirecionem o comércio e os investimentos em nosso desfavor? Não resta dúvida de que o processo da ALCA carrega enormes dificuldades. É certo, porém, que o fracasso da ALCA não é o zero-a-zero efusivamente comemorado por alguns, mas pode, sim, significar gols entrando pelas nossas costas.

### *3.2 Interesses brasileiros no acordo União Européia-Mercosul*

A União Européia (UE) absorve 35% de todas as exportações agrícolas do Mercosul, que representam cerca de 48% de tudo o que o bloco vende para os europeus. Só esse dado é suficiente para mostrar onde se concentram as sensibilidades na negociação do acordo birregional. Os países do Mercosul enfrentam vários tipos de restrições às suas exportações agrícolas para a UE: altas tarifas, quotas tarifárias limitadas, preço mínimo de entrada, salvaguardas especiais e medidas sanitárias, além de políticas de subsídios domésticos e à exportação, os quais diminuem a competitividade no mercado internacional das importações provenientes de países não membros da UE.

O interesse europeu no Mercosul, ao contrário, não se prende à agricultura, mas a setores como serviços, investimentos, compras governamentais e bens não-agrícolas. A agricultura representou apenas 3%, em 2002, do total exportado pela União Européia para o Mercosul. Os principais produtos embarcados foram vinhos e demais bebidas espirituosas, malte e azeite de oliva.

O interesse do Mercosul na negociação agrícola gira em torno de carnes (bovina, suína e de frango), açúcar, etanol, tabaco, leite em pó, milho, trigo, suco de laranja e frutas.

A União Européia adota uma postura inflexível em relação ao acesso a seu mercado de produtos agrícolas e dá ênfase à pequena extensão de quotas tarifárias como oferta de liberalização. Ocorre que o uso de quotas pode ser problemático, dadas as dificuldades de administração entre países e empresas. Além disso, há a perspectiva de que as quotas européias para o Mercosul deverão ser insignificantes e a aceitação das mesmas poderá atrapalhar as nossas ambições em outras frentes de negociação.

Até o momento em que este artigo foi escrito,<sup>1</sup> a negociação entre o Mercosul e a União Européia parecia ser a única com alguma chance de sucesso ainda neste ano. Ao contrário da ALCA, es-

---

1. Novembro de 2004.

sas negociações nasceram com um grau de ambição muito reduzido, porque a UE relutou em assumir a idéia de uma zona de livre comércio birregional, preferindo um acordo mais voltado para o diálogo político e a cooperação. Sem sombra de dúvida, se o acordo entre os dois blocos regionais for concluído, será “*light*”.

### 3.3 A Rodada de Doha

A OMC é o fórum ideal para fixar regras universais destinadas à liberalização do comércio e para o disciplinamento de subsídios domésticos e à exportação. Para o agronegócio, a OMC e, particularmente, a Rodada de Doha, representam a grande oportunidade para melhorar as condições de acesso a mercados via redução de tarifas e eliminação de subsídios – domésticos e à exportação. O multilateralismo é importante especialmente para atacar questões sistêmicas, como apoio doméstico e competição nas exportações, que não podem ser resolvidas em negociações bilaterais e regionais. Isto porque é muito difícil os países em desenvolvimento conseguirem dos países industrializados concessões em temas sistêmicos fora do âmbito da OMC.

A Rodada de Doha, que se propôs a trabalhar em torno de uma Agenda para o Desenvolvimento, foi lançada em novembro de 2001, no Catar, na 4ª Reunião Ministerial da OMC. A Declaração de Doha estabeleceu os seguintes objetivos para as negociações agrícolas: melhora substancial de acesso a mercados; redução de todas as formas de subsídios à exportação e redução substantiva de apoio doméstico distorcivo ao comércio.

Se a Reunião Ministerial da OMC em Cancun, em setembro de 2003, representou um fracasso para as negociações da Rodada de Doha, a grande inovação no cenário do multilateralismo foi a constituição do G-20, um grupo heterogêneo de países em desenvolvimento que teve uma atuação marcante naquele encontro ministerial e continua a exercer com consistência o seu papel, em meio a outras coalizões que formam o jogo de forças na OMC.

O Brasil, como um dos líderes do G-20, teve papel destacado, juntamente com a Índia, no NG-5, o grupo informal constituído também por EUA, Austrália e União Européia. A atuação do NG-5 foi crucial para se definir um programa de trabalho da Rodada de Doha, no final de julho deste ano, com a estrutura básica para o futuro acordo multilateral, agora previsto para ser concluído na 6ª Conferência Ministerial da OMC em Hong Cong, em dezembro de 2005.

Entre os principais avanços no programa de trabalho da OMC consta a decisão de eliminar os subsídios à exportação. Sobre isso, diz o texto do *framework*: “os membros estabelecerão modalidades detalhadas que garantam a eliminação em paralelo de todas as formas de subsídios à exportação e medidas com efeito equivalente em uma data a ser negociada”. Decreta-se, assim, em data a ser acordada, o fim dos subsídios à exportação e avanços efetivos no disciplinamento dos créditos à exportação, das práticas distorcivas usadas por empresas estatais de comércio e do abuso dos programas de ajuda alimentar.

Outra boa notícia no capítulo do apoio interno é a definição de um corte global no teto de subsídios distorcivos que incidirá sobre a soma da caixa amarela, caixa azul e “de minimis”. Assim, já no primeiro ano haverá uma redução de 20% no teto dos subsídios distorcivos. O nível do corte global deverá ser um dos temas mais aguardados da próxima etapa das negociações.

Um tema que demandará esforços suplementares de negociação é o acesso a mercados agrícolas. Na próxima etapa da Rodada de Doha, deverão ser definidas as fórmulas para redução de tarifas, as regras para o aumento de quotas e quais serão os produtos sensíveis.

Quanto ao acesso a mercados de bens industriais, o texto original de Cancun fixava metas ambiciosas de consolidação de tarifas, fórmula não-linear de desgravação, acordos setoriais de redução ou eliminação de tarifas, tratamento de preferências e outras áreas nas quais o Brasil é majoritariamente defensivo. O texto final, no entanto, mantém sob negociação a maioria dos pontos sensíveis para o Brasil.

O maior problema é que a Rodada de Doha foi lançada, em 2001, com a grande ambição de reduzir sensivelmente as proteções e subsídios agrícolas, mas nos anos seguintes recebemos alguns banhos de água fria com a duplicação dos subsídios americanos na Lei Agrícola 2002 e a tímida reforma da Política Agrícola Comum da UE, em 2003.

#### 4. O papel do G-20

O G-20 é um grupo de países em desenvolvimento criado em 20 de agosto de 2003, na fase final da preparação para a 5ª Conferência Ministerial da OMC, realizada em Cancun. O Grupo concentra sua atuação em agricultura, o tema central da Agenda de Desenvolvimento de Doha.

Integram o G-20 20 países: 5 da África (África do Sul, Egito, Nigéria, Tanzânia e Zimbábue), 6 da Ásia (China, Filipinas, Índia, Indonésia, Paquistão e Tailândia) e 9 da América Latina (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Cuba, Guatemala, México, Paraguai e Venezuela).

O G-20 consolidou-se como interlocutor essencial e reconhecido nas negociações agrícolas. O grupo representa quase 60% da população mundial, 70% da população rural em todo o mundo e 26% das exportações agrícolas mundiais. O poder de influência do G-20 foi confirmado na fase final das negociações que resultaram no acordo-quadro de julho passado. Graças aos esforços do G-20, o acordo-quadro adotado reflete todos os objetivos negociadores do grupo na fase inicial de negociações da Rodada de Doha: respeita o mandato de Doha e seu nível de ambição; aponta para resultados positivos das negociações de modalidades; e representa, além disso, uma melhoria substantiva em relação ao texto submetido em Cancun, em todos os aspectos da negociação agrícola.

No governo Lula, o Brasil finalmente chegou ao centro das decisões da Rodada de Doha, ao lado dos EUA, União Européia, Austrália e Índia, enquanto coordenador do G-20. Graças aos



contenciosos do algodão e do açúcar e aos esforços do G-20, o Brasil tem contribuído sobremaneira para o avanço das negociações agrícolas na OMC.

## 5. O Brasil e os contenciosos do algodão e do açúcar na OMC

Graças à organização e liderança do agronegócio e à firme determinação dos setores de algodão e açúcar de confrontar os EUA e a União Européia em sua política agrícola protecionista, o Brasil obteve duas vitórias na OMC. O Brasil iniciou o caso do algodão em setembro de 2002 e obteve vitória preliminar em maio deste ano. A decisão final, que saiu no dia 18 de junho passado, confirmou o sucesso do pleito brasileiro: condenar os subsídios americanos ao algodão. Em outubro, os EUA entraram com recurso contra a decisão do painel da OMC que contém interpretações relevantes sobre a regulamentação dos subsídios agrícolas, principalmente após o fim da Cláusula de Paz, em 31 de dezembro de 2003.

O painel considerou que os subsídios americanos ao algodão eram superiores aos limites estipulados nos compromissos assumidos pelos EUA na OMC, não se aplicando, assim, as restrições trazidas pela Cláusula de Paz, que impedia ou dificultava o início de demandas contra os subsídios agrícolas. O painel julgou que os subsídios americanos ao algodão teriam causado “sérios prejuízos” aos interesses brasileiros ao promoverem distorções nos preços da *commodity*.

O relatório do painel do açúcar na OMC divulgado em 4 de agosto, confirmou as duas alegações do Brasil: de que a União Européia concede subsídios às exportações para 1,6 milhão de toneladas de açúcar além de seus compromissos na OMC, e de que os subsídios domésticos aplicados à produção de açúcar das quotas A (para o mercado interno, com garantia de preços mínimos) e B (que pode ser exportado com direito a subsídios) geram um excedente exportado de forma subsidiada (açúcar C, volumes produzidos a cada ano além do total das quotas A e B). Ou seja, o Brasil, a Austrá-

lia e a Tailândia, que entraram com o pedido de painel, acusaram a União Européia de reexportar açúcar importado da Índia, de países caribenhos, africanos e do Pacífico a preços abaixo do mercado internacional. O açúcar vendido pelos países do Caribe e do Pacífico em condições preferenciais é refinado na Europa e reexportado a preços subsidiados.

Se os resultados do painel forem confirmados pelo Órgão de Apelação da OMC, a reforma do regime açucareiro proposta pela União Européia deverá se concretizar dentro do curso previsto. A reforma do regime açucareiro, anunciada em meados de julho, deverá consistir de: um corte de 37% nos subsídios aos produtores europeus de açúcar nos próximos quatro anos; redução da quota de produção comunitária de 17,4 milhões de toneladas para 14,6 milhões de t.; redução das exportações subsidiadas em 2 milhões de t.; redução do preço mínimo pago à indústria em 33%, até 2008; redução do preço mínimo pago ao produtor de beterraba de 43,6 euros a tonelada para 27,4 euros, em duas etapas (queda de 37% até 2008); eliminação da intervenção pública, a ser substituída por um regime de armazenagem privada.

A redução dos subsídios às exportações na União Européia deverá proporcionar condições mais justas de concorrência do açúcar brasileiro no mercado mundial.

## 6. Conclusões

Para o agronegócio, uma das boas notícias, neste ano, foi o estabelecimento de um programa de trabalho na OMC prevendo o fim dos subsídios às exportações e a redução do apoio doméstico distorcivo. O comércio internacional agrícola mudará de patamar quando isso acontecer, e o Brasil será um dos países mais beneficiados com a abertura mundial de mercados.

Por outro lado, à medida que aumenta a visibilidade do Brasil dada a sua liderança nas exportações e no G-20, é possível enxergar o país como alvo de acusações crescentes de desrespeito ao meio

ambiente e à legislação trabalhista. É muito fácil distorcer a realidade generalizando um problema a partir de suas exceções. Cabe ao governo e ao setor privado iniciarem uma campanha coordenada de ação baseada no combate aos abusos e na contraposição das acusações com uma produção permanente de estatísticas que mostrem a realidade tal como ela é. Estudos revelam que o crescimento da soja e da pecuária ocorreu essencialmente graças aos ganhos espetaculares de produtividade em áreas de cerrado. Os abusos da legislação trabalhista são exceções isoladas, e não a regra, que devem ser coibidas com o máximo rigor da lei.

O “mal da visibilidade” derivado do crescimento da nossa fatia de mercado também provocará, certamente, a imposição de barreiras sanitárias e fitossanitárias às exportações de carnes e frutas brasileiras. É preciso aprimorar a rede de laboratórios e dotar o Brasil de mecanismos modernos de certificação e rastreabilidade, combate à febre aftosa, doença de Newcastle e outras, além do monitoramento de resíduos. O risco da defesa sanitária é enorme, haja vista o episódio da soja embarcada para a China, que foi devolvida sob alegação de estar contaminada por fungicidas.

A continuidade do sucesso do agronegócio brasileiro depende fundamentalmente de dois fatores: o transporte e a logística. Líder mundial nas vendas externas de açúcar, café, suco de laranja, tabaco, complexo soja, carne bovina e de frangos, o Brasil pode perder vantagens comparativas, principalmente devido à situação dos portos e rodovias.

Existe uma necessidade de aumento de capacidade nos portos brasileiros, nos próximos oito anos, entre 31 milhões de toneladas (mínimo) e 47 milhões de t. Em consequência da explosão ocorrida, em âmbito mundial, no frete marítimo, o custo da *demurrage* para um graneleiro tem chegado, em alguns casos, à inacreditável quantia de US\$ 50 mil por dia.<sup>2</sup> Uma espera de 15 dias para carre-

---

2. Ariosto da Riva Neto, “Infra-Estrutura e Logística para o Agronegócio Brasileiro”, palestra no 2º Congresso Brasileiro de Agribusiness.

gar um navio (situação normal hoje em Paranaguá) leva a uma multa de US\$ 750 mil, repassada ao produtor brasileiro.

Rodovias esburacadas ou sem pavimentação, ferrovias obsoletas e ineficientes, poucas alternativas hidroviárias, portos sobrecarregados e escassez de armazéns tornam a comercialização da safra um caos, prejudicando a competitividade do agronegócio brasileiro.

Portanto, os esforços nas negociações internacionais para a abertura de mercados, eliminação dos subsídios à exportação e redução do apoio doméstico distorcivo precisam ser acompanhados de medidas internas nas áreas de sanidade, transporte e logística, com o objetivo permanente de melhorar a competitividade dos produtos agrícolas brasileiros.

Em dez anos, o Brasil se transformou no segundo maior produtor mundial de soja e maior exportador do mundo no complexo dessa *commodity* (grão, farelo e óleo). Caminha rapidamente para ultrapassar os EUA e transformar-se no maior produtor mundial de soja. Entretanto, o custo logístico no Brasil é, em média, 83% superior ao dos EUA e 94% superior ao da Argentina, grandes produtores mundiais.<sup>3</sup> Eis aí um dos grandes desafios do agronegócio brasileiro.

---

3. Idem.

## Glossário

### *Termos de Acesso a Mercados*

*Picos tarifários:* são tarifas elevadas o suficiente para impedir a importação de um determinado produto ou manter os volumes importados em patamares muito aquém da demanda do país importador. Podem também ser chamados de tarifas proibitivas.

*Quotas tarifárias (TRQ):* mecanismo que define uma restrição quantitativa no volume importado. Para evitar importações em volume superior ao da quota, é imposta uma tarifa extraquota. Em geral, essa tarifa é um pico tarifário. Muitos países impõem também uma tarifa para as importações dentro da quota.

*Salvaguardas especiais (SSG):* é um tipo de restrição tarifária que se soma à tarifa quando as importações ultrapassam um determinado volume ou chegam ao mercado importador por um preço inferior ao preço mínimo de entrada.

### *Termos de Apoio Doméstico*

*Caixa Amarela:* pagamentos de garantia de preços e renda, direcionados a produtos específicos ou ao produtor, conectados com o nível corrente de produção.

*Caixa Azul:* pagamentos distorcivos de compensação de renda desconectados do nível corrente de produção.

*Caixa Verde:* pagamentos que não distorcem o comércio e são isentos de compromisso de redução.

Para outros termos sobre negociações e comércio, acesse o glossário elaborado pelo Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE): [www.iconebrasil.org.br](http://www.iconebrasil.org.br)

## Resumo

*O Brasil ocupa o terceiro lugar no ranking global dos principais exportadores, atrás apenas dos EUA e da União Européia (UE-15), e mantém posição de destaque na Rodada de Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC), pois liderou a criação do G-20 juntamente com a Índia.*

*Para entender a situação do agronegócio no Brasil, no artigo são abordadas várias questões: a) a ascensão do agronegócio brasileiro: liderança nas exportações; b) o protecionismo agrícola: as barreiras comerciais (picos tarifários, salvaguardas, quotas, tarifas específicas) e medidas sanitárias e fitossanitárias; c) as negociações internacionais: Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), Acordo Birregional União Européia-Mercosul e Rodada de Doha da OMC; d) o papel do G-20, um trunfo da diplomacia comercial brasileira; e) vitórias brasileiras na OMC contra subsídios ao algodão (EUA) e açúcar (União Européia).*

*Por fim, são apontadas como necessárias implementações também nas áreas de sanidade, transporte e logística, com o objetivo permanente de melhorar a competitividade dos produtos agrícolas brasileiros.*

---

## Publicações anteriores dos *Cadernos Adenauer*

---



**Neopopulismo na América Latina (n. 02, 2004)**

**Avanços nas Prefeituras: novos caminhos da democracia  
(n. 01, 2004)**

**Mundo virtual (n. 06, 2003)**

**Os intelectuais e a política na América Latina (n. 05, 2003)**

**Experiências asiáticas: modelo para o Brasil? (n. 04, 2003)**

**Segurança cidadã e polícia na democracia (n. 03, 2003)**

**Reformas das políticas econômicas: experiências e alternativas  
(n. 02, 2003)**

**Eleições e partidos (n. 01, 2003)**

**O Terceiro Poder em crise: impasses e saídas (n. 06, 2002)**

**O Nordeste à procura da sustentabilidade (n. 05, 2002)**

**Dilemas da Dívida (n. 04, 2002)**

**Ano eleitoral: tempo para balanço** (n. 03, 2002)  
**Sindicalismo e relações trabalhistas** (n. 02, 2002)  
**Bioética** (n. 01, 2002)  
**As caras da juventude** (n. 06, 2001)  
**Segurança e soberania** (n. 05, 2001)  
**Amazônia: avança o Brasil?** (n. 04, 2001)  
**Burocracia e Reforma do Estado** (n. 03, 2001)  
**União Européia: transtornos e alcance da integração regional**  
(n. 02, 2001)  
**A violência do cotidiano** (n. 01, 2001)  
**Os custos da corrupção** (n. 10, 2000)  
**Fé, vida e participação** (n. 09, 2000)  
**Biotecnologia em discussão** (n. 08, 2000)  
**Política externa na América do Sul** (n. 07, 2000)  
**Universidade: panorama e perspectivas** (n. 06, 2000)  
**A Rússia no início da era Putin** (n. 05, 2000)  
**Os municípios e as eleições de 2000** (n. 04, 2000)  
**Acesso à justiça e cidadania** (n. 03, 2000)  
**O Brasil no cenário internacional** (n. 02, 2000)  
**Pobreza e política social** (n. 01, 2000)

*OBS.: Os Cadernos Adenauer podem ser solicitados diretamente à Fundação Konrad Adenauer.*

- Preço dos 4 volumes editados no ano: R\$ 25,00
- Preço individual do exemplar: R\$ 8,00