

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
DOUTORADO**

**RESHAD TAWFEIQ**

**DIREITO AO DESENVOLVIMENTO E AGRONEGÓCIO: A  
INCONSTITUCIONALIDADE DO MODELO AGRÁRIO BRASILEIRO**

**PONTA GROSSA  
2019**

RESHAD TAWFEIQ

**DIREITO AO DESENVOLVIMENTO E AGRONEGÓCIO: A  
INCONSTITUCIONALIDADE DO MODELO AGRÁRIO BRASILEIRO**

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais Aplicadas pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Área de Concentração: Cidadania e Políticas Públicas. Linha de Pesquisa: Estado, Direito e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Lenir Aparecida Mainardes da Silva.

PONTA GROSSA

2019

T234 Tawfeiq, Reshad  
Direito ao desenvolvimento e agronegócio: a inconstitucionalidade do modelo agrário brasileiro / Reshad Tawfeiq. Ponta Grossa, 2019. 382 f.

Tese (Doutorado em Ciências Sociais Aplicadas - Área de Concentração: Cidadania e Políticas Públicas), Universidade Estadual de Ponta Grossa.

Orientadora: Profa. Dra. Lenir Aparecida Mainardes da Silva.

1. Desenvolvimento. 2. Agronegócio. 3. Constituição Federal de 1988. I. Silva, Lenir Aparecida Mainardes da. II. Universidade Estadual de Ponta Grossa. Cidadania e Políticas Públicas. III.T.

CDD: 342.1

## TERMO DE APROVAÇÃO

*Reshad Tawfeiq*

DIREITO AO DESENVOLVIMENTO E AGRONEGÓCIO: A INCONSTITUCIONALIDADE DO  
MODELO AGRÁRIO BRASILEIRO

**Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor no  
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, Setor de Ciências  
Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, pela seguinte  
banca examinadora:**

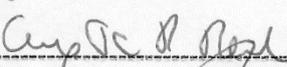
Ponta Grossa, 27 de novembro de 2019.

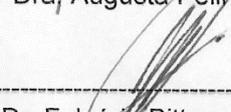
Assinatura pelos Membros da Banca:

  
-----  
Prof.ª Dra. Lenir Aparecida Mainardes da Silva – (UEPG) – Presidente

  
-----  
Prof.º Dr. Emerson Gabardo – (UFPR) – Partic. Externo

  
-----  
Prof.º Dr. Ricardo Costa de Oliveira – (UFPR) – Partic. Externo

  
-----  
Prof.ª Dra. Augusta Pelinski Raiher – (UEPG) – Partic. Interno

  
-----  
Prof. Dr. Fabrício Bittencourt da Cruz – (UEPG) – UEPG - Partic. Interno

-----  
Prof.ª Dr. Juliana Vitória Messias Bittencourt – (UTFPR) – Suplente Externo

-----  
Prof.ª Dra. Edina Schimanski - (UEPG) – Suplente Interno

*Com carinho,  
dedico este trabalho à minha família,  
Thais, Tawfeiq, Zainab, Ali e Samir.*

## AGRADECIMENTOS

---

A elaboração desta tese resulta da contribuição de diversas mentes brilhantes que iluminaram esta jornada com seu saber, suas virtudes e incentivos. Ao longo deste percurso de quatro anos da tese, desde a idealização do projeto até sua conclusão, tive a sorte de contar com o apoio de pessoas incríveis que sempre estimularam minha trajetória. Sendo assim, de forma sincera e especial, agradeço:

Em primeiro lugar à *Thais*, pela ternura, pelo amor e pelo companheirismo durante todos estes lindos anos de nossa convivência. Agradeço por sempre confiar no meu potencial, por estimular o que há de melhor em mim e por incentivar minhas empreitadas acadêmicas e profissionais; além disto, pelas fundamentais contribuições à tese, desde a idealização do projeto até a fase de sua conclusão. Tenho a absoluta certeza de que estes anos de estudo e de convivência em nosso pequeno escritório – apesar das incertezas, naturalmente impostos pelos grandes desafios, e do precioso tempo subtraído do auge de nossa juventude – ficarão guardados com bastante carinho em nossas memórias, como mais um belo e divertido capítulo de nossas vidas.

Aos meus pais, *Tawfeiq* e *Zainab*, que deixaram suas vidas e seus sonhos no Iraque para proporcionar aos filhos a oportunidade de uma vida melhor, livre das guerras, do terror e do autoritarismo que infelizmente marcam este triste período da história do Oriente Médio. Fundamental registrar ainda que, mesmo no Brasil, meus pais jamais pouparam esforços para que a educação fosse uma constante em nossas vidas. Tenho a mais plena convicção de que todas as nossas conquistas serão, antes de tudo, fruto da coragem e da luta incansável de vocês. Por isso minha eterna gratidão!

Aos meus irmãos, *Ali* e *Samir*, pela amizade que construímos desde cedo e pelos incentivos fundamentais nas horas mais difíceis. Registro, ainda, que a oportunidade de cursar a graduação em Direito na UEPG somente foi essa experiência fascinante graças ao meu genial irmão Ali, que, como todo bom irmão mais velho, sempre inspira positivamente os demais. Lembro-me que foi um curso realizado com muito trabalho árduo, dedicação e, sobretudo, muita paixão. De tão bons que foram, nem vi aqueles cinco anos passarem!

Aos queridos *Ludmilo* e *Elisete*, exemplos de vida, agradeço pelo apoio incondicional, por me acolherem e por me dedicarem tantas energias positivas.

À minha querida orientadora, professora *Lenir Aparecida Mainardes da Silva*, pela sabedoria, serenidade e paciência com que conduziu a orientação desta pesquisa; por acreditar em meu potencial no mestrado e agora no doutorado, incentivando minha carreira acadêmica e estimulando o espírito crítico. Serei eternamente grato!

Aos ilustres professores membros da banca de avaliação da tese:

Em primeiro lugar ao professor *Emerson Gabardo*, brilhante jurista de quem tive a sorte de ter sido aluno especial na disciplina de *Estado Social, Justiça e Desenvolvimento Humano* (PUC/PR), e por quem tenho a mais profunda admiração, não só pela inteligência incomum, mas sobretudo pela paixão e seriedade com que conduz sua irretocável e premiada carreira. Defensor incansável da democracia, do ideal republicano e da luta pelos direitos, afirma-se cada vez mais como um exemplo a ser seguido, um verdadeiro mestre que honra a academia brasileira. Sua influência na minha trajetória é indiscutível, tendo papel decisivo no meu amadurecimento intelectual, profissional e pessoal; seu desafiante rigor científico, contudo, não esconde a enorme generosidade de quem partilha de todo o saber que carrega. Além disto, concedeu-me a honra de ter sido meu avaliador na banca de qualificação de tese. Suas considerações e críticas, todas elas muito pertinentes, desafiaram todos os meus limites, impulsionando a melhora substancial da tese em relação ao material entregue à qualificação. Tenho, portanto, a mais plena convicção de que nem de longe este trabalho seria o mesmo sem suas irretocáveis contribuições. Por tudo isto deixo a minha mais sincera gratidão.

Ao estimado professor *Ricardo Costa de Oliveira*, sociólogo cujo nome está consolidado na história da academia brasileira. Um exemplo a todos aqueles que lutam contra o obscurantismo e a dominação histórica das elites no Brasil. Seu cordial aceite para compor a banca de qualificação de tese foi motivo de muita honra para mim. Aliás, devo registrar que, nesta ocasião, sua positividade, traduzida em generosas palavras de reconhecimento, que apesar de estarem além de meu merecimento, foram especialmente marcantes para mim, consistindo em verdadeira fonte de estímulo.

À querida professora *Augusta Pelinski Raiher*, economista de destaque e de carreira premiada, faz jus ao seu precoce sucesso profissional. Agradeço pelas pertinentes contribuições na banca de qualificação de tese, fundamentais para a melhoria da pesquisa. Ademais, ainda por ocasião do mestrado, lembro com satisfação do tempo de convívio que tivemos quando tive a oportunidade de realizar estágio em docência na disciplina de *Desenvolvimento Socioeconômico*, do curso de Economia da UEPG, sob sua irretocável orientação e coordenação.

Ao ilustre professor *Fabrcio Bittencourt da Cruz*, jurista de carreira brilhante e magistrado exemplar, cujo sucesso inspira toda a comunidade acadêmica da UEPG, que muito o respeita e o admira. Além disto, quis o destino que o professor Fabrcio estivesse presente nos momentos mais marcantes da minha vida, pois além de compor a banca avaliadora da tese, tendo muito gentilmente aceitado o convite, foi também o magistrado federal que, em maio de 2011, entregou-me o certificado de naturalização, documento que à época tornava efetiva a aquisição da nacionalidade brasileira.

Agradeço, então, aos referidos professores pelo gentil aceite em compor a banca de avaliação de tese, sobretudo pelo tempo dedicado, ainda mais na intensa agenda de fim de ano, quando se multiplicam as atividades e os compromissos profissionais.

Agradeço também aos professores *Luiz Alexandre Gonçalves Cunha* e *Carlos Alberto Marçal Gonzaga* (UNICENTRO) pela honra de terem sido meus avaliadores na banca de qualificação de tese, bem como pelas considerações que fizeram ao trabalho.

Devo muito também aos queridos professores *José Augusto Leandro*, *Jussara Ayres Bourguignon* e *Lúcia Cortes da Costa*, essenciais à minha formação.

Dedico este trabalho também ao grande amigo *Vanderlei Schneider de Lima*, pela revisão precisa ao projeto e, sobretudo, pela nossa luta de cada dia na advocacia ao longo de tantos anos; pelo exímio exemplo de honestidade e integridade, agora representando e cuidando tão bem de nossa UEPG e de nosso Curso de Direito. Saiba que sua dedicação pela instituição é motivo de muito orgulho para nós!

Ao amigo *Gecy Martins*, pelos incentivos e pelo fundamental auxílio no escritório de advocacia neste período de mais de um ano de minha ausência em função da dedicação à tese. Da mesma forma à *Bruna Tabisz*, pelo suporte e por cuidar tão bem de tudo no escritório durante esta conturbada fase de elaboração da tese.

Ao professor *Décio Franco David*, à época Coordenador do Curso de Direito da SECAL, por permitir que o sonho da docência se realizasse para mim.

Para a UniSecal, na pessoa da professora *Renata Luciane Polsaque Young Blood*, Coordenadora do Curso de Direito, pelo suporte e pela compreensão da minha ausência dos quadros da instituição em especial neste último semestre de 2019; a todos os professoras da UniSecal, amigos e colegas de trabalho, e, em especial, a todos os meus alunos, pelas mensagens de incentivo e de carinho que recebo quase que diariamente e pela compreensão da minha ausência neste período, logo estaremos juntos novamente!

Por fim, para a Universidade Estadual de Ponta Grossa, por permitir a realização desde sonho, sempre sob a premissa da Universidade pública, gratuita e de qualidade.

[...] Imagine all the people  
Living life in peace

You may say I'm a dreamer  
But I'm not the only one  
I hope some day you'll join us  
And the world will be as one

Imagine no possessions  
I wonder if you can  
No need for greed or hunger  
A brotherhood of man  
Imagine all the people  
Sharing all the world

You may say I'm a dreamer  
But I'm not the only one  
I hope some day you'll join us  
And the world will live as one.

(John Lennon)

## RESUMO

---

O trabalho se inscreve no tema do desenvolvimento a partir do ponto de vista da Constituição Federal de 1988, buscando relacioná-lo com o agronegócio, atual modelo agrário brasileiro, especialmente quanto às suas externalidades negativas, por meio de uma abordagem interdisciplinar. Trata da ideia de desenvolvimento não apenas como uma meta econômica, mas, sobretudo, como um vasto campo de direitos – econômicos, sociais, ambientais, culturais e políticos –, ou seja, numa perspectiva multidimensional juridicamente posta. Identifica na Constituição Federal de 1988 os principais elementos carregados de potencialidades e capazes de garantir a plena consecução desta perspectiva ampla de desenvolvimento, direito instrumental cujo fim consiste na garantia da dignidade e da felicidade humana. O trabalho questiona, então, a aderência do agronegócio aos preceitos constitucionais e, por conseguinte, sua capacidade enquanto agente promotor do desenvolvimento. Contudo, buscando fugir da generalização, estabelece como objetivo geral verificar em quais aspectos e de que forma o agronegócio se mostra incompatível com as acepções do direito ao desenvolvimento constitucionalmente previstas. Propugna que o agronegócio brasileiro não está alinhado às acepções de direito ao desenvolvimento concebidas pela Constituição Federal de 1988. Para sustentar esta afirmação identifica, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, diversas contradições do agronegócio em relação ao projeto de desenvolvimento constitucional. Estas contradições foram sistematizadas, classificadas e analisadas a partir de quatro categorias teóricas intimamente relacionadas com o direito ao desenvolvimento proposto pela Constituição brasileira, quais sejam: 1) Fundamentos e objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil; 2) Ordem econômica; 3) Ordem social; 4) Ordem ambiental e agrária. A conclusão final extraída da pesquisa realizada pode ser resumida na tese de que o agronegócio se mostra incompatível com a Constituição Federal de 1988 por violar as acepções de direito ao desenvolvimento nela previstas. Por consequência, defende a inconstitucionalidade institucional das atividades econômicas do setor do agronegócio e das políticas públicas e ações governamentais de fomento a este modelo promovidas a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, tendo em vista que a constitucionalidade de qualquer projeto deve estar vinculada ao atendimento satisfatório dos fins estabelecidos pelo Estado, a serem concretizados por meios igualmente éticos. Além de colocar em questão o discurso ufanista que exalta as supostas vantagens do agronegócio no imaginário social, a pesquisa defende uma aproximação necessária entre economia e uma ética juridicamente comprometida com todos os membros da sociedade e com o meio ambiente, o que se acredita ser impossível de ser atingido por meio do modelo do agronegócio. Defende, além disto, um Estado forte, que seja capaz de superar o subdesenvolvimento, ou seja, capaz de atender os direitos de todos por meio de políticas públicas que possam fomentar projetos que desenvolvam pessoas, eliminem pobreza, combatam as distâncias entre classes e, ainda, que possam cuidar do meio ambiente da melhor forma possível, buscando concretizar a dignidade, no mínimo, e a felicidade de todas as pessoas ao máximo.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Agronegócio. Constituição Federal de 1988.

## ABSTRACT

---

This research enters the theme of development, from the viewpoint of 1988's Constitution of Brazil, aiming to relate it to agribusiness, in its current Brazilian agricultural model, especially in regard to its negative externalities, through an interdisciplinary approach. It deals with the idea of development, not just as an economical goal, but, overall, as a vast field of rights – economic, social, environmental, cultural, and political in nature –, namely, from a legally placed multidimensional perspective. It identifies, in 1988's Constitution of Brazil, the main elements charged with potentialities and capable of guaranteeing total fulfilment of this wide perspective of development, an instrumental right which aims to guarantee human dignity and happiness. Then, the research questions how close the agribusiness is sticking to constitutional principles and, therefore, its capacity as an agent that promotes development. However, in trying to evade generalization, it establishes its general purpose in verifying how and through which aspects the agribusiness seems incompatible with the concepts of the right to development predicted in the Constitution. It defends the idea that the Brazilian agribusiness is not aligned with the concepts of the right to development conceived by 1988's Constitution of Brazil. To sustain this statement, it identifies, through bibliographical and documental research, several contradictions of the agribusiness in relation to the constitutional project of development. These contradictions have been systematized, classified and analyzed in four theoretical categories, intimately related to the right to development proposed in the Brazilian Constitution, which are: 1) Fundamental foundations and objectives of the Federative Republic of Brazil; 2) Economic order; 3) Social order; 4) Environmental and agrarian order. The final conclusion extracted from the research can be summed up with the thesis that the agribusiness may be viewed as incompatible with 1988's Constitution of Brazil, as it violates the concepts of the right to development it predicts. As a consequence, it defends the institutional unconstitutionality of the economic activities portrayed by the agribusiness sector, as well as the public policies and government actions that foster this model, promoted with the proclamation of the 1988 Constitution, bearing in mind that the constitutionality of any project should be bound to the satisfactory service of the ends established by the State, to be accomplished by equally ethic means. Besides questioning the excessively patriotic discourse that glorifies the supposed advantages of the agribusiness in the social consciousness, the research defends a necessary approximation between economics and ethics legally engaged with all members of society and the environment, which is believed to be impossible to reach through the agribusiness model. Besides that, it defends an strong State, capable of overcoming underdevelopment, which means it's capable to meet everyone's rights, through public policies that foster projects capable of developing people, eliminating poverty, fighting class inequality, and, still, caring for the environment in the best possible way, aiming to achieve dignity, at the very least, and the happiness of all people, at the most.

Keywords: Development. Agribusiness. 1988's Federal Constitution.

## LISTA DE FIGURAS

---

FIGURA 1 – Crédito disponível ao PAP (em bilhões de reais) – 2003-2016.....	207
FIGURA 2 – Crédito disponível ao PRONAF (em bilhões de reais) – 2003-2016.....	207
FIGURA 3 – Área plantada com transgênicos no mundo – 2018.....	219
FIGURA 4 – População ocupada no agronegócio no segundo trimestre de cada ano – 2012-2019.....	231
FIGURA 5 – Mortes por conflito agrário no Brasil – 2018.....	264
FIGURA 6 – Trabalhadores libertados do trabalho escravo no Brasil por ano e por tipo de atividade – 1995-2017.....	287
FIGURA 7 – As dez principais fabricantes de alimentos do mundo por ordem de faturamento em 2016 e as marcas pertencentes a elas.....	294
FIGURA 8 – Total de agrotóxicos e afins registrados – 2005-2019.....	297
FIGURA 9 – Evolução do consumo de fertilizantes no Brasil, 1950-2016 (Nitrato, Fósforo e Potássio, 1.000t).....	297
FIGURA 10 – Quantidade de ingredientes ativos de agrotóxicos comercializados no Brasil em 2012 (mil toneladas).....	299
FIGURA 11 – Expansão da produção de soja e de cana-de-açúcar no Brasil – 1973-2014.....	309
FIGURA 12 – Perda de floresta primária no Brasil – 2002-2018 (Hectares).....	320
FIGURA 13 – Avanço da agricultura e pecuária sobre áreas de floresta natural – 1990-2018.....	323
FIGURA 14 – Principais vetores de impacto às espécies da fauna brasileira – 2009-2014.....	327

## LISTA DE QUADROS

---

QUADRO 1 - Objetivos do desenvolvimento sustentável - PNUD 2015.....	57
QUADRO 2 - Políticas de apoio ao agronegócio incluídas nos Planos Safra.....	209
QUADRO 3 - Instrumentos de política agrícola do PGPM.....	212

## LISTA DE TABELAS

---

TABELA 1 – PNB <i>per capita</i> e indicadores escolhidos (1990).....	53
TABELA 2 – Recenseamento dos estabelecimentos agropecuários (1950).....	176
TABELA 3 – Comparação dos Conflitos no Campo Brasil (2009-2018).....	263
TABELA 4 – Amostras analisadas por cultura e resultados insatisfatórios.....	300
TABELA 5 – Brasil - Imóveis rurais: número e área (2003-2010).....	306
TABELA 6 – Brasil - Imóveis rurais: indicadores comparativos.....	307
TABELA 7 – Estrutura Fundiária – Brasil (2018).....	307

## LISTA DE SIGLAS

---

ABRASCO	Associação Brasileira de Saúde Coletiva
AGU	Advocacia-Geral da União
ANA	Agência Nacional de Águas
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CMN	Conselho Monetário Nacional
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CPT	Comissão Pastoral da Terra
DILOG	Departamento de Infraestrutura e Logística para o Setor Agropecuário
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMBRATER	Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPA	Frente Parlamentar Agropecuária
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRA	Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

ICMS	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INDA	Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPAM	Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
ITR	Imposto Territorial Rural
LAAD	<i>Latin American Agribusiness Development Corporation</i>
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MASTER	Movimento dos Agricultores Sem Terra
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OGM	Organismos Geneticamente Modificados
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento

PAP	Plano Agrícola e Pecuário
PARA	Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos
PGPM	Política de Garantia de Preços Mínimos
PIB	Produto Interno Bruto
PNB	Produto Nacional Bruto
PNDA	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROAGRO	Programa de Apoio à Atividade Agropecuária
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
RLEE	Renda Líquida Enviada ao Exterior
SNCR	Sistema Nacional de Crédito Rural
SNCUA	Sistema Nacional de Certificação de Unidades Armazenadoras
SNPA	Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária
SNPA	Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária
SRB	Sociedade Rural Brasileira
STF	Supremo Tribunal Federal
SUPRA	Superintendência da Reforma Agrária
UDR	União Democrática Ruralista
ULTAB	União de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil

**DIREITO AO DESENVOLVIMENTO E AGRONEGÓCIO**  
*- a inconstitucionalidade do modelo agrário brasileiro -*

**SUMÁRIO**

---

**INTRODUÇÃO** ..... 19

**PARTE I**  
**DIREITO AO DESENVOLVIMENTO**

**CAPÍTULO 1 - O FENÔMENO DO DESENVOLVIMENTO: DA ECONOMIA AOS DIREITOS HUMANOS** ..... 36

1.1. CRESCIMENTO E DESENVOLVIMENTO: NOÇÕES ESSENCIAIS.....37  
1.1.1. Crescimento, desenvolvimento e o desafio da superação do subdesenvolvimento .....38  
1.1.2. Desenvolvimento sustentável: a dimensão ecológica do desenvolvimento .....44  
1.2. DA ECONOMIA AOS DIREITOS HUMANOS: OUTRAS PERSPECTIVAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO .....50  
1.2.1. Desenvolvimento humano: um conceito pluridimensional centrado na pessoa humana .....52  
1.2.2. A afirmação dos direitos humanos e o surgimento do direito ao desenvolvimento: breves considerações sobre o desenvolvimento na esfera do Direito.....60  
1.3. O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO NO PLANO INTERNACIONAL .....63  
1.3.1. Os significados do direito ao desenvolvimento no plano internacional.....64  
1.3.2. Rumo à concretização: “levando o direito ao desenvolvimento a sério” .....72

**CAPÍTULO 2 - O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: EM BUSCA DE SIGNIFICADOS NO PLANO INTERNO**.....78

2.1. DUAS ACEPÇÕES PRELIMINARES DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO E SUA IDENTIFICAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....80  
2.1.1. O desenvolvimento como interesse difuso e sua aceção objetiva.....81  
2.1.2. O desenvolvimento como interesse individual ou coletivo e sua aceção subjetiva.....84  
2.2. O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO A PARTIR DOS PRINCÍPIOS E DIREITOS FUNDAMENTAIS PREVISTOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 .....86  
2.2.1. Princípios orientadores do desenvolvimento na perspectiva constitucional e a questão da previsão do direito ao desenvolvimento no texto constitucional.....87  
2.2.2. As aceções do direito ao desenvolvimento a partir dos princípios e direitos fundamentais.....91  
2.3. O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO A PARTIR DA ORDEM ECONÔMICA.....98  
2.3.1. Os princípios da ordem econômica (mundo do dever-ser) a partir do *caput* do artigo 170 da Constituição de 1988.....101  
2.3.2. Outros princípios condicionantes da ordem econômica (mundo do ser).....107  
2.4. O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO A PARTIR DA ORDEM SOCIAL.....113  
2.4.1. A erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais.....113

2.4.2. O direito ao desenvolvimento a partir dos direitos inerentes à ordem social .....	118
2.5. O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO A PARTIR DA ORDEM AMBIENTAL E AGRÁRIA.....	120
2.5.1. O direito ao desenvolvimento e o meio ambiente .....	120
2.5.2. As acepções do desenvolvimento a partir da política agrícola e fundiária .....	125
2.6. O DESENVOLVIMENTO COMO FELICIDADE: UMA ANÁLISE ACERCA DOS FINS DESENVOLVIMENTISTAS .....	128
2.6.1. A dignidade humana como ponto de partida.....	130
2.6.2. A felicidade como ponto de chegada .....	132

## PARTE II AGRONEGÓCIO

### **CAPÍTULO 3 - O INGRESSO DO CAPITAL FINANCEIRO NA AGRICULTURA E A CONSTRUÇÃO DO AGRONEGÓCIO..... 137**

3.1. O SISTEMA-MUNDO NA PERSPECTIVA AGRÁRIA E O AGRONEGÓCIO ENQUANTO NOVO CICLO DE ACUMULAÇÃO CAPITALISTA .....	140
3.1.1. Fundamentos teóricos para o uso da teoria sistema-mundo .....	141
3.1.2. Capitalismo, crise e bifurcação: o agronegócio como solução .....	147
3.2. DA MODERNIZAÇÃO DO CAMPO À AGROINDÚSTRIA: CONCEITO E FUNDAMENTOS DO AGRONEGÓCIO.....	156
3.2.1. Conceito de agronegócio e a noção de cadeia produtiva.....	157
3.2.2. As proposições teóricas do modelo agronegócio acerca do desenvolvimento .....	161
3.3. O AGRONEGÓCIO DO CENTRO DO SISTEMA-MUNDO À SEMIPERIFERIA BRASILEIRA.....	164
3.3.1. O modelo da reforma agrária e seus prováveis impactos sobre os processos de desenvolvimento.....	166
3.3.2. A estratégia da modernização conservadora e a “exportação” das bases do modelo agronegócio ao Brasil .....	171

### **CAPÍTULO 4 - O PAPEL DO ESTADO BRASILEIRO NO SURGIMENTO E ASCENSÃO DO AGRONEGÓCIO E SUA LEGITIMAÇÃO SOCIAL..... 187**

4.1. AS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À MODERNIZAÇÃO TÉCNICA E A CRIAÇÃO DAS BASES DO AGRONEGÓCIO.....	188
4.1.1. O papel dos instrumentos diretos: crédito rural, incentivos fiscais e política de garantia de preços mínimos.....	188
4.1.2. O papel dos instrumentos indiretos: investimentos em infraestrutura, pesquisa, seguro e assistência técnica agropecuária.....	195
4.2. A TRANSIÇÃO PARA O AGRONEGÓCIO E O (RE)LANÇAMENTO DAS POLÍTICAS DE FOMENTO AO SETOR.....	200
4.2.1. Crises econômicas, surgimento e consolidação do agronegócio no Brasil .....	201
4.2.2. A retomada das políticas públicas e ações de fomento ao agronegócio brasileiro.....	205
4.3. “O AGRO É POP”: A ERA DA LEGITIMAÇÃO SOCIAL DO AGRONEGÓCIO .....	227
4.3.1. Repercussões de caráter econômico .....	228
4.3.2. Repercussões de caráter social e ambiental .....	231

**PARTE III**  
**A INCONSTITUCIONALIDADE DO MODELO AGRÁRIO BRASILEIRO**

<b>CAPÍTULO 5 - AS INCOMPATIBILIDADES DO AGRONEGÓCIO FRENTE ÀS ACEPÇÕES DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO PREVISTAS PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....</b>	<b>236</b>
5.1. AGRONEGÓCIO E O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO A PARTIR DOS FUNDAMENTOS E OBJETIVOS DA REPÚBLICA .....	239
5.1.1. Aquisição de terras por estrangeiros: a incompatibilidade do agronegócio frente ao fundamento da soberania nacional .....	239
5.1.2. Retórica da desqualificação e a hegemonia do agronegócio: a incompatibilidade do modelo agrário brasileiro em relação aos fundamentos da cidadania e do pluralismo político.....	247
5.1.3. Subordinação, desterritorialização e violência no campo: as incompatibilidades do agronegócio frente ao objetivo de construção de uma sociedade livre, justa e solidária .....	251
5.1.4. Desintegração, crescimento exógeno e dependência do Estado: as contradições do agronegócio frente ao objetivo de garantia do desenvolvimento nacional .....	266
5.2. AGRONEGÓCIO E O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO A PARTIR DA ORDEM ECONÔMICA.....	275
5.2.1. Desemprego, precarização e trabalho análogo ao escravo: as incompatibilidades do agronegócio em relação aos valores sociais do trabalho e da dignidade da pessoa humana .....	276
5.2.2. “O agro é tudo!”: formação de oligopólios e falta de competitividade – a incompatibilidade do agronegócio em relação aos princípios da livre iniciativa e livre concorrência.....	289
5.2.3. Disfunção concorrencial, riscos à saúde e informações inadequadas: as incompatibilidades do agronegócio em relação ao princípio da defesa do consumidor.....	295
5.3. AGRONEGÓCIO E O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO A PARTIR DA ORDEM SOCIAL.....	304
5.3.1. Concentração fundiária e de renda proveniente da terra: as incompatibilidades do agronegócio em relação aos objetivos de erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais .....	304
5.3.2. Mais veneno: a incompatibilidade do agronegócio em relação ao direito à saúde .....	311
5.3.3. Produção de <i>commodities</i> não alimentícias e a contraditória relação entre agronegócio e segurança alimentar .....	313
5.4. “CADEIAS DESTRUTIVAS”: O AGRONEGÓCIO E OS PREJUÍZOS AO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO.....	317
5.4.1. Abrindo caminho: o desmatamento e as queimadas como ponto de partida das cadeias do agronegócio .....	319
5.4.2. As cadeias de monocultura e pecuária e seus impactos sobre o meio ambiente.....	325
5.4.3. “Crescer morrendo”: o agronegócio no exercício da tutela ambiental e o direito à vida em jogo.....	332
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>336</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>352</b>

## INTRODUÇÃO

---

O presente trabalho se inscreve no tema do *desenvolvimento* a partir do prisma jurídico da Constituição Federal de 1988 e busca relacioná-lo com o *agronegócio*, atual modelo agrário brasileiro, que possui função estratégica na economia nacional e que será abordado mais adiante nesta introdução.

Tratar-se-á, inicialmente, da ideia de desenvolvimento, tida aqui numa perspectiva não apenas inerente ao campo da economia, mas sobretudo ligada aos *direitos* – econômicos, sociais, ambientais, culturais e políticos –, ou seja, numa perspectiva jurídica. Isto porque a ideia de *direito ao desenvolvimento* vem adquirindo nova relevância nas últimas décadas, como parte da proteção internacional e nacional dos direitos humanos, no qual está inserido, e que exige, portanto, grande esforço dos Estados nacionais na sua implementação (RISTER, 2007).

No plano internacional, a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU), de 1986, reconheceu que o desenvolvimento é “[...] um processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa o constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes”, bem como, inclusive, que “o direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável e que a igualdade de oportunidade para o desenvolvimento é uma prerrogativa tanto das nações quanto dos indivíduos que compõem as nações” (ONU, 1986).

O desenvolvimento, assim, apresenta-se como um conceito multidimensional, que não envolve aspectos puramente econômicos, relativos apenas ao crescimento econômico, que, embora necessário, não é suficiente e apresenta um valor meramente instrumental num processo que é muito mais amplo (TAWFEIQ; SILVA, 2017).

Atualmente, então, não se pode conceber que este processo esteja desvinculado de outras dimensões, como a social, ambiental, política e cultural, razão pela qual estas dimensões se apresentam imprescindíveis para a reflexão que aqui se propõe.

Ao desenvolvimento visto nesta totalidade, então, pode-se afirmar que seus objetivos são sempre sociais, éticos e ambientalmente condicionados, como bem apontou Ignacy Sachs (2008), constituindo-se como um direito da pessoa humana.

Emerson Gabardo (2009) vai ainda mais além ao afirmar, com razão, que o direito ao desenvolvimento se justifica plenamente quando se constitui como um meio apto à consecução de um objetivo maior, que é a *felicidade*, o fundamento político do Estado. Logo, o direito ao desenvolvimento seria um direito de caráter evidentemente instrumental.

Por outro lado, a literatura menos atenta cogitou de uma aparente vagueza e generalidade em relação ao conteúdo do desenvolvimento, questão que necessitava ser superada a fim de conferir maior grau de concretização ao conceito.

Neste sentido é que a apreensão jurídica do termo se mostra particularmente interessante, vez que o direito não se limita a abordar o desenvolvimento sob uma ótica estritamente retrospectiva ou descritiva, mas também por um viés prospectivo, como instrumento de mudança da realidade social que está por vir ou no sentido de consecução de objetivos estabelecidos (RISTER, 2007), afastando, inclusive, a ideia de que o direito possa significar sinônimo de conservadorismo social ou instrumento utilizado em favor deste movimento.<sup>1</sup>

Assim, o presente trabalho parte para uma abordagem na qual o desenvolvimento não é visto apenas numa perspectiva econômica, mas sobretudo numa perspectiva jurídica, do *direito ao desenvolvimento*, dotada de valores e na qual se coloca a pessoa humana como beneficiária e sujeito central da análise, vez que as consequências advindas do modelo agronegócio, bem como suas externalidades negativas,<sup>2</sup> recairão justamente aqui, em última análise.

---

<sup>1</sup> Eros Roberto Grau (2016) enxerga um caráter intrinsecamente contraditório na legalidade e no direito positivo que não pode aqui ser desprezado: ao mesmo tempo em que o direito positivo seria instrumento de poder, por um lado (leis do mais forte que a classe dominante impõe aos mais fracos, como Marx imaginava que seria o direito numa sociedade capitalista), também se constituiria, por outro, como o “último instrumento de defesa das classes subalternas, dos oprimidos”, no qual “a sociedade encontrará segurança, e os humildes, a proteção e a garantia de seus direitos no modo de produção social dominante” (GRAU, 2016, p. 22). Compreende-se, portanto, na esperança do direito posto (capitaneado pela Constituição Federal de 1988), a garantia da preservação das liberdades, da igualdade, da dignidade e da felicidade humana.

<sup>2</sup> De acordo com Luiz Antônio Abdalla de Moura (2011), nas ciências econômicas, o conceito de externalidade refere-se à ação que um determinado sistema de produção causa em outros sistemas externos. Trata-se de um conceito desenvolvido em 1920 pelo economista inglês Arthur Cecil Pigou (1877-1959), que estabeleceu que existirá uma externalidade quando um determinado sistema de produção afetar o processo produtivo ou um padrão de vida de outras empresas ou pessoas, na ausência de uma transação comercial entre elas. Esses efeitos, em geral, não são avaliados monetariamente e nem incluídos no passivo (custos) da atividade econômica. Por outro lado, as externalidades podem ser tanto positivas (quando a ação de um sujeito beneficia o outro) quanto negativas, quando a ação de um sujeito prejudica o outro. Neste trabalho, os esforços se concentrarão sobre as externalidades negativas do modelo agronegócio que, não obstante os aparentes benefícios econômicos, por um lado, onera em demasia o Estado brasileiro e se mostra nocivo à grande parte da sociedade, por outro.

Desta forma, segundo Rister (2007, p. 67), “o direito ao desenvolvimento iria além do conceito de desenvolvimento puramente econômico, visto que pressupõe uma aproximação centrada nos direitos humanos. Seria necessário, ao se pensar o desenvolvimento, ter mente: paz, economia, meio ambiente, justiça e democracia”.

Por outro lado, Rister (2007) considera também que o desenvolvimento, antes que um valor de crescimento ou mesmo um grupo de instituições que possibilitem determinado resultado, é um processo de autoconhecimento da sociedade, já que ele depende da escolha de um sistema de valores a nortear este processo. Daí a relação deste conceito também com a democracia.

Assim, para a supramencionada autora, o primeiro passo de um estudo desenvolvimentista deveria recair no descobrimento de estruturas, valores específicos e problemas das sociedades objeto de estudo; num segundo momento, de construção jurídica, dever-se-ia sugerir, com base nos valores socialmente aceitos e positivados, os fundamentos para uma construção regulatória capaz de permitir o amplo conhecimento das preferências sociais.

Teoricamente, o presente trabalho se apoia, direta e indiretamente, na construção, ainda em curso,<sup>3</sup> daquilo que se entende por *direito ao desenvolvimento*<sup>4</sup> a partir do desenho proposto pela sociedade brasileira e consagrado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Ou seja, antes de tudo, mostra-se necessário analisar a estrutura (desenho) desenvolvimentista prevista pela Constituição brasileira, partindo-se de um *a priori* jurídico, social e democraticamente estabelecido, a ser extraído do conteúdo constitucional e, assim, avançar para uma próxima etapa, de maiores desdobramentos com relação ao modelo do agronegócio e suas externalidades.

As obras de Eros Roberto Grau (2018), Carla Abrantkoski Rister (2007) e José Afonso da Silva (2010), tomadas como referências teóricas para análise do *direito ao desenvolvimento* na ordem constitucional brasileira, fornecem a este trabalho as proposições de partida para outra construção teórica, que vai além ao confrontar, de forma inédita, a síntese do *direito ao desenvolvimento* com o *agronegócio* no Brasil.

---

<sup>3</sup> Mais adiante se pretende explicar as razões pelas quais tal construção ainda se encontra em curso.

<sup>4</sup> A distinção entre direito *ao* desenvolvimento e direito *do* desenvolvimento diz respeito ao conteúdo: enquanto o primeiro trata dos direitos humanos na concepção das Nações Unidas, o segundo trata do conjunto de normas jurídicas, que é considerado um ramo do direito internacional ou até mesmo como método de investigação, que tem por característica principal eliminar as diferenças de desenvolvimento, tanto no plano interno como no internacional (PERRONE-MOISÉS, 1998). Alguns autores, como Robério Nunes dos Anjos Filho (2013), compreendem que o direito *ao* desenvolvimento teria por objeto o desenvolvimento da pessoa humana, enquanto que o direito *do* desenvolvimento centraria foco no desenvolvimento dos Estados e onde se tutelariam os interesses da pessoa humana apenas de forma indireta.

Em sua obra, Rister (2007) dá conta de evidenciar, em princípio, o desenvolvimento num sentido objetivo, a ser compreendido como uma utopia ou um ideal a ser alcançado. Este ideal pode ser deduzido das normas e dos princípios constitucionais relacionados ao desenvolvimento e que, por sua vez, deve nortear e ditar a legislação ordinária pela qual se pautarão as políticas públicas<sup>5</sup> concernentes, bem como também condicionar atuação dos agentes econômicos à busca de tal ideal.

Segundo a autora, a própria existência de um Estado não está relacionada apenas à conformação dos elementos *território, população e governo independente*, pois deve haver “[...] um quarto elemento para que se trate realmente de um Estado. É preciso haver uma utopia, um ideal que se objetiva atingir [...]” (RISTER, 2007, p. 215). Seria esta utopia, este ideal, que conferiria sentido, portanto, à própria noção de Estado. E nesta linha, Rister (2007) é categórica quanto à importância dos fins do Estado para o Direito, em especial no contexto de uma Constituição diretiva ou programática,<sup>6</sup> como é o caso da atual Constituição brasileira.

Antes de proceder à construção jurídica do conceito de direito ao desenvolvimento, identificado a partir da Constituição Federal, Rister (2007) enfatiza alguns princípios que norteiam o desenvolvimento constitucional, como o *princípio da redistribuição*<sup>7</sup> e o *princípio da cooperação*. Estes princípios iluminariam a tarefa de identificação do desenvolvimento numa abordagem jurídica.

Ao proceder à construção jurídica do direito ao desenvolvimento a partir da Constituição Federal de 1988, Rister (2007) identifica a associação deste direito com os fundamentos e objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a saber: soberania (art. 1º, inc. I), cidadania (art. 1º, inc. II); dignidade da pessoa humana (art. 1º, inc. III); valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art. 1º, inc. IV); construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, inc. I); garantia do desenvolvimento nacional (art. 3º, inc. II); erradicação da pobreza e da marginalização e redução das

---

<sup>5</sup> Conforme ensina Maria Paula Dallari Bucci (2017), políticas públicas são os programas de ação do governo para a realização de objetivos determinados num espaço de tempo certo. Assim, as políticas públicas são instrumentos de ação dos governos.

<sup>6</sup> Eros Grau (2018) ensina que *Constituições estatutárias* são aquelas que se satisfazem ao definir um estatuto de poder, concebendo-o como “instrumento de governo”, enunciadoras de competências e reguladoras de processos. Por outro lado, as *Constituições diretivas* ou *programáticas* são tidas como aquelas que “[...] não se bastam em conceber-se como mero ‘instrumento de governo’, mas, além disto, enunciam diretrizes, programas e fins a serem pelo Estado e pela sociedade realizados” (GRAU, 2018, p. 73-74).

<sup>7</sup> Extremamente relevante para a realidade brasileira, pois, conforme bem analisa Kerstenetzky (2012), a experiência do Brasil ao longo do século XX falsificou a premissa de que bastaria ampliar os recursos econômicos para que os fins do desenvolvimento fossem atingidos, ou seja, o desenvolvimento não seria uma “decorrência natural” do crescimento econômico.

desigualdades sociais e regionais (art. 3º, inc. III); promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, inc. IV).

Ademais, a autora também relaciona o direito ao desenvolvimento com a valorização do trabalho humano e o direito à existência digna de todos, conforme os ditames da justiça social (art. 170 da CF/88); afirma, por fim, que a ordem econômica tem como princípios impositivos a redução das desigualdades regionais e sociais (art. 170, inc. VII, CF/88) e a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (art. 170, inc. VI, CF/88).<sup>8</sup>

Desta forma, o direito ao desenvolvimento passa a ser preenchido de conteúdo a partir das disposições relacionadas ao desenvolvimento previstas na Constituição Federal de 1988, o que lhe confere acepções mais definidas.<sup>9</sup>

Por outro lado, a literatura que trata especificamente do tema também é assente quanto à imperatividade do conteúdo constitucional inerente ao direito ao desenvolvimento, conforme defendem Eros Grau (2006) e Carla Rister (2007), que utilizam as classificações dos princípios constitucionais de José Joaquim Gomes Canotilho e Ronald Dworkin<sup>10</sup> como ponto de partida para suas justificações.

Os princípios constitucionais relativos ao direito ao desenvolvimento se enquadrariam naquilo que Canotilho (1989, p. 122) classifica como *princípios constitucionais impositivos* ou *normas-objetivo*,<sup>11</sup> em que “[...] subsumem-se todos os princípios que no âmbito da constituição dirigente impõem aos órgãos do Estado, sobretudo ao legislador, a realização de fins e a execução de tarefas. São, portanto, princípios dinâmicos, prospectivamente orientados” e que, além disto, designam preceitos definidores dos fins do Estado (*Staatszielbestimmungen*).

---

<sup>8</sup> Outros princípios impositivos à ordem econômica relacionados por Rister (2007) são os da função social da propriedade e da busca do pleno emprego, previstos pelos incs. III e VIII do art. 170 da CF/88, respectivamente.

<sup>9</sup> O trabalho de Carla Abrantkoski Rister (2007), muito embora forneça importantes bases para a compreensão dos significados de desenvolvimento previstos pela Constituição Federal de 1988, deixa de fora a análise da acepção de desenvolvimento a partir da Política Agrária (arts. 184 a 191 da CF/88), o que será objeto de construção no segundo capítulo deste trabalho. É por este motivo que se afirmou, no início, que a construção daquilo que se entende por direito ao desenvolvimento ainda está em curso.

<sup>10</sup> Ainda que as análises de Canotilho e Dworkin tenham recaído sobre as Constituições de Portugal e Estados Unidos da América, respectivamente.

<sup>11</sup> Na classificação de Dworkin estas aparecem como *diretrizes*, muito embora haja sutil diferença nas formulações individuais de cada autor, identificada por Rister (2007). A utilização indistinta dos termos, contudo, não compromete a análise, já que ambas impõem ao Estado a realização de fins.

Mais do que isto, as normas-objetivo consagram tarefas, programas e metas a serem alcançados. Canotilho, apesar disso, associa os princípios constitucionais impositivos às normas programáticas.

Entretanto, como bem adverte Eros Grau (1988, p. 151): “distintos os critérios desde os quais são construídas as noções de *norma-objetivo* e de *norma-programática* – o critério da primeira é o *conteúdo* da norma, ao passo que o da segunda é a *eficácia* dela [...]”. Sendo assim, Rister (2007, p. 249) esclarece que, mesmo que as normas-objetivo previstas no texto constitucional “[...] possam ser concomitantemente definidas como programáticas, tal circunstância não equaliza os níveis, distintos – um fundado sobre o critério do *conteúdo*, outro sobre o da *eficácia* – de construção dos dois conceitos”.

Diversos princípios ligados ao desenvolvimento podem ser extraídos do texto constitucional, o que sugere, então, a intensa vontade da Constituição de atingir seus fins. Logo, “quanto mais intensa for a vontade de Constituição, menos significativos hão de ser as restrições e os limites impostos à força normativa da Constituição” (GRAU, 2016, p. 95). Assim, o conteúdo que se impõe a partir da constituição seria extraído em grande parte dos princípios constitucionais que fundamentam todo o sistema jurídico, e considerando também que são normas jurídicas,<sup>12</sup> não se pode negar, logo, que são dotadas de plena força e imperatividade.

Desta forma, portanto, além de se poder identificar o conteúdo do direito ao desenvolvimento a partir dos dispositivos constitucionais, é possível, desde já, afirmar que se trata de um direito cogente, imperativo e orientador dos próprios fins do Estado, “[...] longe de serem mera retórica ou dispositivos destituídos de força normativa” (RISTER, 2007, p. 519).

Mas quando a finalidade material dos textos normativos está em conflito com a realidade, cria-se um obstáculo ao pleno desenvolvimento das forças sociais, como bem aponta Eros Grau (2016), ou seja, quando o Direito não corresponde à realidade material, deve-se retomar a questão entre os meios e fins do Estado, socialmente estruturados na Constituição Federal.

De acordo com Rister (2007), as normas-objetivo, constitucionalmente estabelecidas, destinam-se justamente a pautar as políticas públicas e demais atividades econômicas voltadas à consecução dos fins do desenvolvimento.

---

<sup>12</sup> Utiliza-se, aqui, a classificação de Robert Alexy em “Teoria dos Direitos Fundamentais”, na qual princípios e regras são espécies de norma. Para o autor, “toda norma é ou uma regra ou um princípio” (ALEXY, 2008, p. 91).

Ou seja, reconhece-se que o desenvolvimento é um processo de longo prazo, induzido por políticas públicas ou ações governamentais em campos distintos, como o econômico, social, ambiental e político.

Os fins constitucionais é que devem, portanto, nortear as políticas públicas de desenvolvimento e servir de balizas às atividades econômicas, constituindo-se em limites ético-jurídicos para toda e qualquer atividade econômica, seja ela privada e/ou estatal. Esta relação, por outro lado, suscita a discussão da ética em torno da economia e dos processos de desenvolvimento, vez que estes devem levar em conta tanto os fins quanto os meios para atingi-los, considerando que “fins nobres não justificam meios não-nobres” (RISTER, 2007, p. 113), até porque o que define o caráter republicano é justamente o estabelecimento do *bem público como fim* a ser efetivado, igualmente, a partir de *meios* éticos que também assegurem o bem comum (GABARDO, 2009).

Nesta direção, coaduna-se com o pensamento de Carla Rister (2007), que defende que o substrato ético pode ser um importante guia das ações humanas, em que as virtudes humanas devem se revelar como aliadas da prosperidade econômica, num modelo que consiga conjugar eficiência econômica, dignidade e felicidade humana, tanto em seus fins quanto em seus meios.

A busca destes valores será ponto importante na identificação e delineamento jurídico do modelo e conteúdo do desenvolvimento almejado pela Constituição Federal de 1988, fazendo com que se olhe para o sistema constitucional numa perspectiva mais ampla e que recuse o reducionismo.

Por isto, os fins do Estado deixaram de estar afetos a uma seara exclusivamente política, permeando a discussão e o ordenamento jurídico, eis que no Brasil adotou-se uma Constituição dirigente, considerada aquela que define o quadro das políticas públicas, coerentes com determinados objetivos por ela enunciados (RISTER, 2007).

Uma vez constitucionalizados os fins ou diretrizes, mediante intensa previsão de normas-objetivo (*princípios constitucionais impositivos*, conforme Canotilho, ou *diretrizes*, conforme Dworkin), e sabendo-se que os meios devem ser compatíveis com fins almejados, há que se verificar as atividades econômicas e políticas públicas correspondentes ao processo de consecução do direito ao desenvolvimento, para o fim de analisar sua compatibilidade com os fins desejados pela Constituição Federal de 1988.

Sabe-se, por outro lado, que o desenvolvimento econômico é notadamente uma condição necessária para assegurar o direito ao desenvolvimento, apesar de insuficiente.

Pode-se afirmar, logo, que o direito ao desenvolvimento pressupõe o desenvolvimento econômico, mas para se garantir a sustentabilidade do processo, deve-se buscar a implementação de mecanismos de redistribuição, cooperação e conservação, eticamente fundados e socialmente estabelecidos, conforme mencionado.

Por isto, dentro da perspectiva constitucional, todo processo e projeto de desenvolvimento deve estar juridicamente submetido aos fins do Estado, elencados pela própria sociedade na Constituição Federal de 1988, ainda que num sentido negativo, ou seja, de ao menos não contrariar os referidos fins.

É neste sentido que se busca relacionar o *direito ao desenvolvimento* com o *agronegócio*,<sup>13</sup> setor que possui função estratégica na economia brasileira ao longo das últimas décadas e, atualmente, afirma-se como responsável pela geração de 23 a 24% do PIB nacional, o Produto Interno Bruto.<sup>14</sup>

O agronegócio tem se constituído como modelo econômico agrícola e mundialmente considerado como *standard* e programado, em especial, para países periféricos e semiperiféricos, como no caso do Brasil, dentro da perspectiva teórica do *sistema-mundo capitalista*, que obriga este trabalho a realizar uma análise mais profunda acerca do processo histórico de formação e conformação de modelos estruturais, como é o caso da estrutura agrária, sobre a qual se fundam e se constituem as demais relações.

Enquanto conceito, o agronegócio surgiu da influência dos cientistas americanos John Davis e Ray Goldberg enquanto ideólogos do *agribusiness*,<sup>15</sup> na *Harvard Business School*, na década de 1950, ainda na era de ouro do capitalismo do século XX.

---

<sup>13</sup> De acordo com Bernardo Mançano Fernandes (2008, p. 48), o “*agribusiness* (agronegócio) consiste num complexo de sistemas que compreende agricultura, indústria, mercado e finanças”. Ainda segundo Fernandes (2008), o movimento desse complexo e suas políticas formam um modelo de desenvolvimento econômico controlado por corporações transnacionais que trabalham com um ou mais *commodities* e atuam em diversos outros setores da economia. É desta peculiar relação entre estes diversos sistemas (agricultura, indústria, mercado e finanças) que se constrói, em torno do agronegócio, a noção fundamental de “cadeia mercantil”, uma das características essenciais de seu conceito.

<sup>14</sup> “O PIB do agronegócio compreende, além das atividades primárias realizadas no estabelecimento, as atividades de transformação e de distribuição, e por essa razão o agronegócio participa com 23% a 24% do PIB” (MAPA, 2017, n.p.).

<sup>15</sup> A palavra *agronegócio* foi adaptada no Brasil a partir do conceito de *agribusiness*, que teve sua origem na *School of Business Administration* da Universidade de Harvard, com o estudo “*A Concept of Agribusiness*”, de John Davis e Ray Goldberg (1957). Segundo estes autores, a principal mudança observada nas “fazendas modernas” está no fato de que estas deixaram de ser autossustentáveis e passaram a ter função comercial, com sua produção baseada em monocultivos. Desta forma, haveria uma interdependência entre estes setores, mas segundo Davis e Goldberg, até então não existia uma palavra pra descrever este processo de fusão entre agricultura e indústria (MENDONÇA, 2013). Em “*A Concept of Agribusiness*”, a definição do termo é descrita como “a soma total das operações que envolvem manufatura e distribuição de suprimentos agrícolas; operações produtivas nas fazendas; e armazenamento, processamento, e distribuição de *commodities* agrícolas e produtos feitos a partir destas” (DAVIS; GOLDBERG, 1957, p. 2).

A premissa central de Davis e Goldberg (1957) estava na ideia de que o campo precisava passar por grandes transformações a partir de uma revolução tecnológica, tendo como base a aplicação dos avanços científicos na agricultura. Nesta perspectiva, ainda, o Estado assumiria papel central no que diz respeito à formulação de políticas públicas de apoio e fomento à grande exploração agrícola tecnológica.

No Brasil, inclusive antes da Constituição Federal de 1988, entre as décadas de 1960 e 1970, os governos passaram a patrocinar a modernização das estruturas do campo. Optou-se, no passado recente brasileiro, pelo projeto da modernização da agricultura, num movimento de revolução da grande propriedade latifundiária, que ficou conhecido como “modernização conservadora” ou “revolução verde”,<sup>16</sup> cuja atualização no presente está representada no próprio modelo do agronegócio.

O grande investimento dos governos brasileiros – realizado por meio de políticas públicas de fomento e fortemente incrementado no período pós Constituição Federal de 1988 – resultou na presente estrutura da atividade econômica agrária brasileira, voltada para maior competitividade do setor agroindustrial e recordista em termos de produtividade e exportação, conforme se verificará no decorrer do trabalho.

Por outro lado, atualmente tem se tornado cada vez mais recorrente a afirmação, quase acrítica, por parte dos setores do agronegócio, de que “- *O agronegócio carrega o país nas costas*”, também sustentada na perspectiva linear de que o aumento da produtividade agrícola seria o caminho mais eficiente para o desenvolvimento, como se os benefícios desta base econômica revertissem naturalmente em favor de todos os membros da sociedade brasileira.

Além da ideia de que a melhoria das condições econômicas poderia ser atingida pela via do agronegócio, como pensaram Davis e Goldberg (1957), os defensores modernos deste modelo também sustentam que o agronegócio se mostra como a solução para os problemas sociais e ambientais, ou seja, para questões muito mais abrangentes; assim, defendem o agronegócio não apenas como condutor do crescimento econômico, mas também enquanto modelo para o desenvolvimento em suas múltiplas dimensões.

No discurso dos defensores do modelo, portanto, estão as promessas de gerar empregos, eliminar a pobreza, a fome e a escassez mundial de alimentos, bem como de

---

<sup>16</sup> Do ponto de vista cultural, com forte repercussão no imaginário social, a revolução verde passava uma mensagem muito clara: nada poderia ser mais eficiente do que a modernização do campo e nada poderia ser mais arcaico e ultrapassado do que a reforma agrária. E conforme bem analisa Wagner Miralha (2006), o Estado brasileiro passou assim a incentivar a modernização dos latifúndios de monocultura, que passaram a receber inovações tecnológicas provenientes da indústria, com estímulos concedidos por meio de financiamentos subsidiados para os grandes proprietários rurais.

gerar paz e segurança, novamente com fundamento no ideário linear de que o aumento da produtividade agrícola seria o caminho mais eficiente para o desenvolvimento, como se a redução das desigualdades e a superação das mazelas fosse um caminho natural a ser atingido pelo mero êxito na dimensão econômica.

Contudo, apesar dos aparentes números positivos e expressivos do agronegócio no plano econômico, é notório o fato de que a sociedade brasileira ainda convive com graves problemas econômicos, sociais e ambientais de toda ordem, a saber: pobreza, fome, desnutrição, violência, exclusão, desigualdade social e regional, concentração de renda e de poder, exploração intensa da mão de obra (más condições e precarização do trabalho), saúde pública precária, falta de saneamento, desmatamento, poluição de rios e nascentes, ausência de destinação correta dos resíduos sólidos, contaminação de trabalhadores e consumidores por agrotóxicos, insegurança alimentar, ameaça à fauna e flora, perda de biodiversidade, desrespeito aos povos e culturas tradicionais, entre diversos outros.

Muitas destas questões, que historicamente assolam a sociedade brasileira, decorrem, notoriamente, da ausência ou ineficiência do Estado brasileiro e de seus governos; por outro lado, muitas decorrem dos próprios modelos e dos resultados das atividades econômicas desenvolvidas pelos diversos segmentos da economia – e suas externalidades negativas –, dentre elas o agronegócio, expressão maior do ingresso do capitalismo no campo, e que recebeu e recebe forte apoio por meio de políticas públicas e ações governamentais, a exemplo da concessão de subsídios e/ou renúncias fiscais em favor do setor, entre outras que serão melhor abordadas no desenvolvimento da tese.

É desta relação ainda não explorada entre *direito ao desenvolvimento* e *agronegócio* que se permite, portanto, sintetizar a problemática deste trabalho na seguinte questão central que irá nortear a pesquisa: *em quais aspectos e de que forma o agronegócio – modelo promovido por meio de políticas públicas e ações governamentais ao longo das últimas décadas – se mostra incompatível com as acepções do direito ao desenvolvimento previstas pela Constituição Federal de 1988?*

Eros Grau (2018) afirma que qualquer prática econômica contrária à ordem constitucional seria, pois, *institucionalmente inconstitucional*. Rister (2007), por sua vez, reconhece que, do caráter constitucional do direito ao desenvolvimento, decorreriam consequências marcantes, dentre elas, a de tornar inconstitucional a implementação de políticas públicas incompatíveis com os fins almejados.

Emerge daí a tese de que “o agronegócio se mostra incompatível com a Constituição Federal de 1988 por violar as acepções de direito ao desenvolvimento nela previstas”. Por resultado, a tese busca revelar a inconstitucionalidade<sup>17</sup> das atividades econômicas do setor do *agronegócio* e, conseqüentemente, das políticas públicas e ações governamentais de fomento a este modelo promovidas a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Isto porque a constitucionalidade de qualquer projeto deve estar vinculada ao atendimento satisfatório dos fins estabelecidos pelo Estado (dignidade, no mínimo, e felicidade, ao máximo), intimamente relacionados com o direito ao desenvolvimento, que se constitui como o direito instrumental para tais fins, conforme já se mencionou.

E se pode ir mais além, vez que, em última análise, é possível se afirmar que o Direito impõe um componente ético aos processos econômicos, tanto aos seus meios quanto a seus fins; componente ético este que há muito tempo já era defendido por Aristóteles (2004; 2012) em *Política e Ética a Nicômaco*.

Neste sentido, além de colocar em questão o discurso ufanista que exalta as supostas vantagens do agronegócio no imaginário social,<sup>18</sup> a presente pesquisa defende uma aproximação *necessária* entre economia e uma ética juridicamente comprometida com todos os membros da sociedade e com o meio ambiente, o que se acredita ser impossível de ser atingido por meio do modelo agronegócio. Ademais, afere-se que suas externalidades negativas se apresentam como inerentes à sua configuração e conformação, corroborando a tese afirmada, no sentido da incompatibilidade com os fins desenvolvimentistas estabelecidos pela Constituição Federal de 1988.

Neste sentido, traçou-se como objetivo geral desta pesquisa verificar em quais aspectos e de que forma o agronegócio se mostra incompatível com as acepções do direito ao desenvolvimento previstas pela Constituição Federal de 1988.

---

<sup>17</sup> Por óbvio que aqui se refere à inconstitucionalidade não no sentido de “norma de decisão”, cujo único intérprete autorizado pela Constituição Federal de 1988 é o Supremo Tribunal Federal, produtor do Direito em consequência do processo de sua interpretação (GRAU, 2016). A inconstitucionalidade é aqui considerada apenas como um desvalor oposto ao seu valor contrário (constitucionalidade), ou seja, também como norma resultante do ato de interpretação, mas do operador do Direito e não do juiz, apesar de extraída igualmente da relação entre texto e realidade. No mesmo sentido está Jorge Miranda, quando afirma que “constitucionalidade e inconstitucionalidade designam conceitos de relação: a relação que se estabelece entre uma coisa - a Constituição - e outra coisa - um comportamento - que lhe está ou não conforme, que cabe ou não cabe no seu sentido, que tem nela ou não a sua base” (MIRANDA, 1990, p. 227-228).

<sup>18</sup> Com destaque especial à campanha publicitária da Rede Globo, intitulada como “Agro: a indústria-riqueza do Brasil”, na qual se exaltam os resultados supostamente positivos do setor em todas as dimensões do desenvolvimento brasileiro. De acordo com o diretor de marketing da Rede Globo, Roberto Schmidt, “o agronegócio tem que investir na construção de sua marca junto à população em geral, a fim de criar empatia e confiança” (STARTAGRO, 2017, n.p.).

Para a consecução desta finalidade, elegeram-se os seguintes objetivos específicos:<sup>19</sup> a) Apreender a noção de desenvolvimento sob um enfoque jurídico (direito ao desenvolvimento); b) Extrair as acepções e conteúdo do desenvolvimento previstos na Constituição Federal de 1988; c) Compreender o processo de formação do modelo agronegócio e identificar suas principais proposições acerca do desenvolvimento; d) Compreender o processo de formação das bases do modelo agronegócio no Brasil; e) Identificar as principais políticas públicas e ações governamentais voltadas à promoção do agronegócio (relação Estado/agronegócio); f) Compreender o atual processo de legitimação social do agronegócio; g) Identificar e debater as (in)compatibilidades e/ou contradições existentes entre o agronegócio e as acepções do direito ao desenvolvimento previstas pela Constituição Federal de 1988.

Do ponto de vista metodológico, a presente pesquisa utiliza o método hipotético-dedutivo<sup>20</sup> como método de abordagem, partindo-se do problema mencionado para verificar a tese oferecida e cumprir o objetivo geral apresentado, sem perder de vistas a perspectiva crítica acerca dos fenômenos estudados.

O presente trabalho está organizado em três partes, que também contribuem para demonstrar o percurso metodológico que se pretende realizar:

Na primeira parte, composta pelos dois primeiros capítulos, buscar-se-á compreender a evolução do fenômeno do desenvolvimento (capítulo 1), bem como extrair os significados do desenvolvimento previstos pela Constituição Federal de 1988 (capítulo 2).

Na segunda parte, também composta por dois capítulos, objetiva-se compreender o processo de formação do agronegócio no mundo e sua gênese no Brasil (capítulo 3), bem como identificar as principais políticas públicas e ações governamentais voltadas para sua promoção (capítulo 4).

Na terceira e última parte, composta pelo capítulo 5, pretende-se realizar a análise com vistas ao cumprimento do objetivo geral apresentado.<sup>21</sup>

Quanto às técnicas de pesquisa, trata-se de pesquisa bibliográfica e documental: a pesquisa bibliográfica tem por finalidade verificar os principais autores e trabalhos publicados que discutem o assunto e consistiu numa atividade norteada pelos problemas

---

<sup>19</sup> Os objetivos específicos são aqueles inerentes à construção da teorização e que darão suporte à problematização e à própria pesquisa (LAROCA; ROSSO; SOUZA, 2005).

<sup>20</sup> “O método hipotético-dedutivo se inicia pela percepção de uma lacuna nos conhecimentos, acerca da qual formula hipóteses e, pelo processo de inferência dedutiva, testa a predição da ocorrência de fenômenos abrangidos pela hipótese” (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 106).

<sup>21</sup> Outros aspectos metodológicos mais específicos serão tratados nas considerações iniciais de cada um dos capítulos.

e pelo contexto de expectativas levantadas; já a pesquisa documental tem por característica a coleta de dados restrita a documentos, constituindo o que se chama de fontes primárias (MARCONI; LAKATOS, 2003).

O prévio levantamento bibliográfico permitiu identificar os principais trabalhos científicos já publicados sobre o tema e que são revestidos de importância por fornecerem conceitos, categorias, visões e dados atuais.

Para isto, foram identificadas e mobilizadas as seguintes fontes de pesquisa: a) Referências bibliográficas, como livros, artigos acadêmicos, teses e dissertações; b) Pesquisa documental, com ênfase nas convenções internacionais da ONU, no texto da Constituição brasileira e na legislação mais relevante em relação às políticas públicas e ações governamentais voltadas, direta ou indiretamente, à promoção do agronegócio, além de matérias jornalísticas que abordam a presente temática.

Ao final, para a realização do processo de análise, apoia-se na referência de Romeu Gomes (2016), no qual o propósito é ir além do descrito, partindo para a interpretação e compreensão do fenômeno estudado; neste processo de análise, buscar-se-á também explorar as possibilidades teóricas que o conteúdo apresenta, o estabelecimento de articulações entre os elementos empíricos identificados e o suporte teórico construído; e, por fim, a exposição das reflexões de forma a dar conta da explicação das relações internas e externas que o objeto trava.

Como finalidade da análise, estabeleceu-se: a) Responder a questão central formulada, qual seja: *em quais aspectos e de que forma o agronegócio – modelo promovido por meio de políticas públicas e ações governamentais ao longo das últimas décadas – se mostra incompatível com as acepções do direito ao desenvolvimento previstas pela Constituição Federal de 1988?*; b) Debater as incompatibilidades e contradições existentes entre o modelo agronegócio e o direito ao desenvolvimento previsto pela Constituição Federal de 1988.

Pretende-se oferecer, com isto – *ainda que se reconheça as limitações da pesquisa* –, um referencial teórico para o estudo do direito ao desenvolvimento numa perspectiva mais ampla, em que se confronta este direito com o modelo e as externalidades negativas de um setor que possui função estratégica na economia brasileira, que é o agronegócio.

Aliás, imagina-se que o caráter inovador da pesquisa reside justamente nesta relação estabelecida entre o direito ao desenvolvimento na perspectiva constitucional e o modelo agronegócio.

Considera-se, por outro lado, que a proposta do presente trabalho representa importante avanço na perspectiva abrangente das Ciências Sociais e Humanas, vez que estabelece diálogo relevante entre seus diversos setores do conhecimento – e que somente poderia ser viabilizada à luz de uma abordagem interdisciplinar –, diferentemente das pesquisas publicadas até o momento, sem qualquer intenção de reduzi-las ou depreciá-las, muito pelo contrário.

Isto porque as pesquisas publicadas até então tocam o debate sobre o desenvolvimento e agronegócio a partir de perspectivas mais fragmentadas, ora com enfoque centrado exclusivamente no direito ao desenvolvimento, ora com enfoque exclusivo sobre na relação positiva entre agronegócio e crescimento econômico.

Revela-se aqui, portanto, o ineditismo da pesquisa, tendo em vista que nenhuma outra publicada até então estabeleceu a relação entre direito ao desenvolvimento na perspectiva constitucional e o modelo do agronegócio, sendo esta justamente a lacuna que o presente trabalho procura preencher, diante da necessidade de se discutir mais a fundo os sérios impactos do agronegócio sobre o Estado e a sociedade brasileira.

Busca-se, então, a partir do eixo norteador do direito ao desenvolvimento na perspectiva constitucional e sua relação com o agronegócio, a elaboração de uma pesquisa cujas conclusões indiquem uma nova proposta de compreensão científica do fenômeno-objeto. Conforme reconhece André Folloni (2014), ao contrário da redução de complexidades, tradicionalmente exposta como o fundamento necessário do conhecimento científico, a epistemologia contemporânea caminha para o enfrentamento de temas complexos, como é o caso do desenvolvimento, pois se trata de um desafio que se impõe à intelectualidade contemporânea, e o aceite desse desafio é fundamental para a evolução da produção científica.

A aderência à linha de pesquisa de *Estado, Direitos e Políticas Públicas*,<sup>22</sup> por outro lado, ocorre na medida em que a pesquisa procura, num primeiro momento, colocar em questão justamente um modelo alçado como *standard* pelo próprio Estado brasileiro, que passa a apoiar, financiar e até mesmo exaltar esta via, por meio das políticas que perpassam seus mais variados governos ao longo das últimas cinco ou seis décadas no Brasil.

---

<sup>22</sup> De acordo com o Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, esta linha de pesquisa se “centra na análise do Estado Moderno e nas Políticas Públicas sob diferentes perspectivas teóricas. Estudo das particularidades da formação do Estado brasileiro, a dinâmica entre Estado e sociedade civil. Análise sobre a organização e as funções do Estado, do seu poder de regulação e do impacto econômico e social das políticas públicas. Análise dos direitos sociais e ambientais e sua relação com o exercício da cidadania, envolvendo direitos e obrigações” (UEPG, s.d., n.p.).

O papel do Estado nesta dinâmica também será objeto de investigação, vez que, conforme já se identificou na literatura clássica, e se aprofundará no decorrer desta pesquisa, existe uma relação bastante estreita entre Estado e agronegócio. A presente pesquisa aprofunda, portanto, uma análise crítica sobre a organização e as funções do Estado, seu poder de regulação e o impacto de suas políticas públicas e demais ações governamentais na promoção do agronegócio e nos impactos desta atividade econômica.

A aderência à linha de pesquisa também se dá pela defesa enfática de um modelo de desenvolvimento que seja econômico, social e ambientalmente comprometido com todos os membros da sociedade, algo inviável de ser atingido por meio do modelo agronegócio, já que suas bases se fundam na acumulação, na concentração de terras e de riquezas, no abismo social entre as classes e na espoliação brutal do meio ambiente, conforme se verificará ao final deste trabalho.

Além disto, vale dizer, observa-se que as externalidades negativas do agronegócio não se apresentam apenas como consequências socioambientais nefastas não contabilizadas no custo desta atividade econômica, mas sim como condições para a formação e conformação do próprio modelo.

Esta tese defende abertamente, assim, um Estado sólido que seja capaz de superar o subdesenvolvimento, ou seja, capaz de atender os direitos de todos por meio de políticas públicas que possam fomentar projetos que desenvolvam pessoas, eliminem pobreza, combatam as distâncias entre classes e, ainda, que possam cuidar do meio ambiente da melhor forma possível, buscando concretizar a dignidade, no mínimo, e a felicidade de todas as pessoas ao máximo.

A defesa, portanto, é de um Estado que atue na busca incessante dos fins desenvolvimentistas constitucionalmente estabelecidos (dignidade e a felicidade), e que não aceite o agronegócio e suas externalidades negativas como um “mal necessário” ou como algo inevitável diante da realidade econômica. Até porque, como bem ensina Gabardo (2009, p. 380), “o sistema constitucional brasileiro, essencialmente aberto, porém típico de um Estado de Direito não só social e democrático, mas também laico e republicano, fornece as bases para o estabelecimento das condutas conforme o *standard* estabelecido”.

Entende-se também que a proposta de uma análise interdisciplinar do objeto é pressuposto para a problematização em que se funda esta pesquisa, visto não ser possível estudar o objeto e explicá-lo apelando-se unicamente para dinâmicas disciplinares; o objeto exige, portanto, análises jurídicas, históricas, sociológicas e econômicas, o que revela sua complexidade e coloca sua análise e explicação como um grande desafio científico, diante da dificuldade em se aprofundar nestes distintos campos do saber.

Por isto, e da mesma forma como propõe Larissa Mies Bombardi (2017), espera-se que a presente pesquisa contribua para a elaboração de um novo pacto de sociabilidade, em que parte da humanidade não esteja alijada, em que a terra seja fecundada com o valor do trabalho humano, em que este trabalho seja respeitado e em que a natureza não seja concebida como mero recurso natural, reduzida à condição de *commodity*.

De toda forma, parece certo que o desafio da concretude do desenvolvimento demanda novas alternativas, vez que a experiência do modelo agronegócio indica isso e a reflexão sobre o objeto certamente oferecerá novos caminhos.

PARTE I

---

DIREITO AO DESENVOLVIMENTO

## CAPÍTULO 1

---

### O FENÔMENO DO DESENVOLVIMENTO: DA ECONOMIA AOS DIREITOS HUMANOS

*“O crescimento econômico, tal qual o conhecemos, vem se fundando na preservação dos privilégios das elites que satisfazem seu afã de modernização; já o desenvolvimento se caracteriza pelo seu projeto social subjacente. Dispor de recursos para investir está longe de ser condição suficiente para preparar um melhor futuro para a massa da população. Mas quando o projeto social prioriza a efetiva melhoria das condições de vida dessa população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento.”*

Celso Furtado

A noção de desenvolvimento passou por importantes transformações ao longo da última metade do século passado, sendo que, no pensamento contemporâneo, este conceito não é mais tratado apenas como uma meta puramente econômica, mas de fato como um verdadeiro direito humano, assim como tem defendido Gilberto Bercovici (2005), Flávia Piovesan (2010), Celso Lafer (2010), Paulo Bonavides (2016), Robério Nunes dos Anjos Filho (2013), entre diversos outros autores que estudam a temática.

O capítulo inicial da presente pesquisa busca cumprir o primeiro objetivo específico estabelecido, consistente em apreender a noção de desenvolvimento sob um enfoque jurídico, do *direito ao desenvolvimento*, buscando-se compreender precisamente este processo de mudança de paradigma dentro do fenômeno do desenvolvimento.

A ideia central, então, é a de justamente debater e aprofundar alguns conceitos fundamentais relacionados à concepção de desenvolvimento, que se apresenta como o eixo condutor da presente pesquisa, de modo a compreendê-lo a partir de uma noção jurídica, como um direito humano integrante dos direitos de solidariedade (BERCOVICI, 2005).

O capítulo está dividido em três seções: na primeira serão debatidos alguns conceitos essenciais, partindo-se da noção de crescimento até chegar na ideia de desenvolvimento sustentável; na segunda seção serão analisadas as transformações e o surgimento de novas perspectivas sobre o fenômeno do desenvolvimento, como a ideia de *desenvolvimento humano* e a própria noção de *direito ao desenvolvimento*, espécie de direito humano.

A terceira e derradeira seção abordará mais a fundo o direito ao desenvolvimento. Nela também se analisará a positivação do direito ao desenvolvimento na ordem jurídica internacional, de modo que se possa identificar seus significados no plano externo e discutir a força normativa dos diversos documentos internacionais que tratam do tema.

Ao final do capítulo, e com a compreensão deste processo, será possível apreender e compreender a noção de desenvolvimento sob um enfoque jurídico. Entretanto, vale lembrar que “[...] compreender o desenvolvimento como direito humano implica na reconstrução do próprio conceito de desenvolvimento, o qual não se confunde com crescimento econômico” (SOUSA, 2010, p. 314). Esta etapa possibilitará que, no segundo capítulo, se possa partir para a análise das acepções e do conteúdo do direito ao desenvolvimento previstos na Constituição Federal de 1988.

### 1.1. CRESCIMENTO E DESENVOLVIMENTO: NOÇÕES ESSENCIAIS

Não obstante a literatura já ter se ocupado do estudo específico acerca dos conceitos de crescimento e desenvolvimento, importa a este trabalho diferenciar estes termos, de modo a evitar confusões frequentes, que muitas vezes os associam a conceitos, termos ou fenômenos correlatos.

Além disto, a boa definição dos conceitos será fundamental para que se possa esclarecer o objeto de estudo, de modo que reste suficientemente clara ao leitor uma outra concepção que mais adiante será fundamental, qual seja a de direito ao desenvolvimento, cuja construção teórica ainda é relativamente recente. Até porque, a confusão conceitual é recorrente diante da variedade de significados possíveis que termo desenvolvimento admite, a exemplo do que menciona Anjos Filho (2013), quando aponta que a palavra *desenvolvimento* passou a ter o sentido de progressão de estágios mais simples para outros mais complexos apenas por volta de 1850, coincidindo com a publicação da obra *Curso de filosofia positiva*, de Augusto Comte.

A presente seção, apesar de buscar mais um refinamento/rigor conceitual, não exclui de sua análise alguns contextos históricos importantes que permitiram abordar novas perspectivas acerca da evolução do conceito, muito embora não se pretenda fazer uma síntese dos pensamentos da teoria do desenvolvimento econômico.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> De acordo com Celso Furtado (2009, p. 25), “a teoria do desenvolvimento econômico trata de explicar, numa perspectiva macroeconômica, as causas e o mecanismo do aumento persistente da produtividade do fator trabalho e suas repercussões na organização da produção e na forma como se distribui e se

### 1.1.1. Crescimento, desenvolvimento e o desafio da superação do subdesenvolvimento

O contexto que inicialmente impacta o pensamento econômico e que faz surgir as questões relacionadas ao crescimento e ao desenvolvimento econômico, segundo Bercovici (2005), é aquele de crescente intervenção estatal e de mudança nos pressupostos da teoria econômica neoclássica, logo nas três primeiras décadas do século XX, onde diversos autores, dentre eles destacando-se John M. Keynes, vão se preocupar com a defesa da expansão da atuação interventora do Estado como forma de evitar colapsos nas economias capitalistas.

Assim, como bem lembra Anjos Filho (2013), o sentido mais estático da economia deu lugar à preocupação com a noção de desenvolvimento, especialmente a partir das abordagens de autores como Joseph Schumpeter e Keynes.

A ideia de *crescimento* sempre esteve ligada a uma concepção mais restrita, notadamente relacionada à esfera econômica, dita, então, como *crescimento econômico*. Desde a abordagem pioneira de Schumpeter, em 1911, entendia-se o crescimento econômico como um processo de mudanças meramente endógenas na economia, que alteram o estado de equilíbrio previamente existente (BERCOVICI, 2005).

Para alguns autores, o crescimento seria o incremento, a longo prazo, da população e do produto *per capita*, sendo que por produto se pode entender a soma de todos os bens e serviços resultantes da atividade produtiva, seja de um indivíduo, empresa ou nação, caso último este em que se fala em Produto Nacional Bruto (PNB).<sup>24</sup>

Fábio Nusdeo (2015), no entanto, ressalta que o crescimento se caracteriza quando há o aumento da renda e do PIB sem que se tenha uma mudança estrutural e significativa numa dada economia. E isto, segundo Nusdeo (2015, p. 290), pode se dar

---

utiliza o produto social". Para uma abordagem sistematizada das principais teorias desenvolvimentistas, ver: FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

<sup>24</sup> O PNB de um país resulta do Produto Interno Bruto (PIB) menos o RLEE (Renda Líquida Enviada ao Exterior), resultando na seguinte fórmula:  $(PNB = PIB - RLEE)$ . Há um aparente consenso entre os economistas, no sentido de que o PNB expressa melhor o parâmetro de comparação na avaliação da posição de um país no mercado global, justamente por trazer um número líquido do produto nacional, excluindo a renda enviada ao exterior pelas empresas estrangeiras em atividade no país. Não obstante, é precisa a crítica de Carla Rister, quando esta coloca em xeque o PNB enquanto correta medida do crescimento: "[...] a própria inclusão ou exclusão de certas categorias na definição do PNB é arbitrária, como a não-inclusão do tempo destinado ao lazer dos trabalhadores, bem como exclusão do autoconsumo e do auto-investimento, tal como do trabalho doméstico. Os números PNB também não tomam em consideração a deterioração do meio ambiente resultante da atividade econômica necessária para obter tal produto. Além disso, cogita-se que o alto PNB de alguns países seria obtido à custa do esgotamento dos recursos de outros, que, desse modo, não teriam grandes possibilidades de progresso" (RISTER, 2007, p. 3).

por duas razões alternativas: “ou porque tal transformação estrutural já se verificou e o país, portanto, já se desenvolveu,<sup>25</sup> ou então o crescimento é apenas transitório e não se autossustentará, justamente por não conseguir alterar a estrutura”.

Nesta ótica, o crescimento se apresentaria mais como um “surto” e não como um processo estável e autossustentável, justamente porque causado por algum fator exógeno,<sup>26</sup> externo à economia de um determinado país (NUSDEO, 2015). Se assim for, reconhece Rister (2007), é possível imaginar que, uma vez cessada a ação do fator exógeno, a economia regressaria ao seu estado anterior, contraindo em termos de renda, emprego, produção e tudo mais, sem deixar este surto algum vestígio positivo. Em síntese:

Pode dar-se o crescimento quando, em razão de um fator às vezes exógeno, isto é, externo ao sistema em foco, este último passa a aumentar acentuadamente o seu PIB e a sua renda, sem alterar, porém, a sua estrutura produtiva e as suas características sociais. Trata-se mais de um surto e não de um processo. Cessada a causa que lhe deu origem, ele se contrai tão ou mais rapidamente do que quando se havia expandido, e tudo volta à situação anterior (NUSDEO, 2015, p. 290).

É possível, uma vez cessada a causa que lhe deu origem, até mesmo imaginar o retorno da economia a uma situação ainda pior do que antes, tendo em vista que se teria uma maior concentração de riqueza nas mãos de poucos – portanto, uma situação de maior desigualdade social – e o desemprego em massa num curto período de tempo, levando a resultados socioeconômicos ainda mais caóticos do que na situação anterior.

Logo, *a contrario sensu*, não se pode caracterizar o processo de crescimento do PIB, a modernização ou industrialização como processos de *desenvolvimento*. Ou melhor, tal caracterização não pode ser feita de forma automática ou peremptória, sem

---

<sup>25</sup> É o caso de países como a Alemanha e os Estados Unidos, que já não mais se desenvolvem, mas apenas crescem, “[...] pelo simples fato de não haver mais modificações essenciais a serem promovidas em sua estrutura produtiva e no seu aparato social” (NUSDEO, 2015, p. 291). Tal visão, entretanto, pode ser relativizada, já que mesmo os países mais desenvolvidos poderiam pensar em novos patamares quantitativos e, sobretudo, qualitativos de desenvolvimento, vez que a história evidencia o fato de que as necessidades humanas estão em constante evolução e aprimoramento. Sendo assim, pode-se imaginar que a afirmação de Fábio Nusdeo seja no sentido de que estes países já atingiram um patamar ótimo de desenvolvimento e, por tal razão, agora apenas crescem.

<sup>26</sup> Fábio Nusdeo (2015) também chama a atenção para o chamado “crescimento simples”, que, diferentemente do crescimento induzido, constitui-se naquele processo de expansão da renda sem a influência de um fator externo, mas que igualmente culmina na ausência de mudanças estruturais perceptíveis ou relevantes. A ausência de mudanças estruturais na economia e na sociedade se configura, portanto, como elemento central a caracterizar o conceito de *crescimento*.

antes se levar em conta a afetação positiva nas estruturas produtivas e sociais que seja *autossustentável*, a par do significado desta expressão em matéria ambiental.<sup>27</sup>

Há que se verificar, portanto, a ocorrência de mudança estrutural e qualitativa numa dada economia e sociedade para que se possa detectar o *desenvolvimento econômico*: Luiz Carlos Bresser-Pereira bem explica que “o desenvolvimento é um processo de transformação econômica, política e social, através da qual o crescimento do padrão de vida da população tende a tornar-se automático e autônomo” (BRESSER-PEREIRA, 1983, p. 21); caso contrário, ou seja, caso esta mudança não ocorra, caracterizar-se-á apenas o “surto” do crescimento econômico, a partir da definição dada por Fábio Nusdeo, que também diferencia os conceitos a partir deste fenômeno de mudanças estruturais, assim como já havia feito Celso Furtado.

Desta forma, apesar de longe de um entendimento unívoco ou universalmente aceito para o conceito, só é possível se falar no fenômeno do *desenvolvimento*, sob o ponto de vista econômico, quando se tem um processo contínuo pelo qual a disponibilidade de bens e serviços cresce em proporção superior ao do incremento demográfico de uma dada sociedade, envolvendo, ainda, e necessariamente, uma série de “[...] modificações de ordem qualitativa e quantitativa, de tal maneira a conduzir a uma radical mudança de estrutura da economia e da própria sociedade” (NUSDEO, 2015, p. 290).

Para Nusdeo (2015), surge daí a significativa diferença entre desenvolvimento<sup>28</sup> e crescimento, na medida em que este último seria apenas o crescimento da renda e do PIB, porém sem resultar numa mudança de estrutura mais profunda ou significativa.

Sendo assim, “o processo de desenvolvimento altera não só estruturas econômicas e produtivas, mas também sociais, institucionais e políticas, significando aumento da produção acompanhado do incremento da renda e da capacidade econômica da população” (ANJOS FILHO, 2013, p. 21).

Em sentido semelhante está Rister (2007, p. 2), quando explica que:

---

<sup>27</sup> Conforme bem atenta Nusdeo (2015), deve-se distinguir “sustentabilidade”, conceito ecológico, de “autossustentável”, conceito econômico. Tratar-se-á na próxima seção da evolução do desenvolvimento ao ponto deste incluir em si a dimensão ecológica, formando o chamado *desenvolvimento sustentável*.

<sup>28</sup> “Em meados da década de 40, as grandes preocupações com a eficiência estática da economia já haviam sido superadas, graças à contribuição keynesiana e aos próprios efeitos da guerra, a qual trouxe uma solicitação de bens e serviços responsável pela desaparecimento do resto de capacidade ociosa ainda existente no fim da década anterior. O novo e bem mais árduo desafio passou então a ser não mais o de preencher a capacidade produtiva instalada, mas expandir essa mesma capacidade para níveis mais elevados, a fim de atender às crescentes necessidades de uma parcela também crescente da humanidade. Essa seria a eficiência dinâmica, por impor uma permanente e autossustentada evolução em toda a estrutura não apenas econômica, mas social e cultural dos países onde se implantasse o processo desenvolvimentista” (NUSDEO, 2015, p. 286).

O processo de desenvolvimento poderia levar a um salto, de uma estrutura social para outra, acompanhado da elevação do nível econômico e do nível cultural-intelectual comunitário. Daí por que, importando a consumação de mudanças de ordem não apenas quantitativa, mas também qualitativa, não poderia o desenvolvimento ser confundido com a ideia de crescimento. Este último, meramente quantitativo, compreenderia uma parcela da noção de desenvolvimento.

Estes aspectos qualitativos, segundo Ignacy Sachs (2008),<sup>29</sup> são essenciais ao processo de desenvolvimento na medida em que as várias formas de produção dos meios de existência não poderiam se apoiar, por outro lado, nos esforços excessivos e extenuantes de seus produtores, em empregos mal remunerados e realizados em condições insalubres, na provisão inadequada dos serviços públicos e em padrões subumanos de habitação.<sup>30</sup>

Esta preocupação de Sachs, em verdade, guarda estreita relação com um dos sentidos dados ao desenvolvimento por Celso Furtado (2000), relacionado com o grau de satisfação das necessidades humanas elementares, sendo aquelas que conferem dignidade, como alimentação, vestuário e habitação.<sup>31</sup> Furtado sustenta, então, a necessidade de referência a um sistema de valores, vez que a ideia mesma de necessidade humana tenderia a perder nitidez fora de um determinado contexto cultural.

Por isto, torna-se evidente que “a concepção de desenvolvimento de uma sociedade não seria alheia à sua estrutura social, e tampouco a formulação de uma política de desenvolvimento e sua implantação seriam concebíveis sem preparação ideológica” (RISTER, 2007, p. 19). Esta constatação de Rister é fundamental para que se possa identificar, portanto, a concepção de desenvolvimento de cada sociedade e em cada tempo, o que evidentemente guarda relação com a estrutura social e o grau de satisfação das necessidades humanas elementares de cada sociedade.

---

<sup>29</sup> Não obstante se entender que a visão de Sachs é contraditória, na medida em que o autor defende um forte processo de desenvolvimento a ser operado a partir de um modelo subsidiário ao Estado (que segundo o autor deveria ser enxuto), ou seja, onde este processo não seria protagonizado pelo Estado, mas pela iniciativa privada. Sobre o problema e uma proposta de solução para esta abordagem/visão de mundo sobre Estado e agentes subsidiários, ver: GABARDO, Emerson. *Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

<sup>30</sup> Segundo Sachs (2008, p. 13), “no contexto histórico em que surgiu, a idéia de desenvolvimento implica a expiação e a reparação de desigualdades passadas, criando uma conexão capaz de preencher o abismo civilizatório entre as antigas nações metropolitanas e a sua antiga periferia colonial, entre as minorias ricas modernizadas e a maioria ainda atrasada e exausta dos trabalhadores pobres. O desenvolvimento traz consigo a promessa de tudo – a modernidade inclusiva propiciada pela mudança estrutural”.

<sup>31</sup> O outro sentido seria de caráter econômico, que diz respeito ao sistema de produção, que, mediante a acumulação e o progresso das técnicas, torna-se mais eficaz, ou seja, aumenta a produtividade do conjunto de sua força de trabalho (FURTADO, 2000).

O mais interessante é que esta visão de Celso Furtado acaba por sistematizar as duas dimensões inicialmente ligadas ao conceito de desenvolvimento (econômica e social), mensurado pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que resume o progresso em longo prazo em três indicadores básicos: renda, educação e saúde.

Como bem salienta Bercovici (2005), no caso de crescimento econômico desacompanhado das transformações na estrutura, ou seja, das efetivas melhorias nas condições de vida da população, não se configuraria o desenvolvimento, mas a mera *modernização*. Com ela, segundo Bercovici (2005, p. 53), “[...] mantém-se o subdesenvolvimento, agravando a concentração de renda. Ocorre assimilação do progresso técnico das sociedades desenvolvidas, mas limitada ao estilo de vida e aos padrões de consumo de uma minoria privilegiada”.

A partir destas considerações, pode-se identificar o *subdesenvolvimento* como a situação na qual o desenvolvimento não ocorre, ainda que ocorram apenas meros processos de crescimento econômico, que não revertem em mudanças estruturais, seja na própria economia, seja em prol da sociedade. Em sentido parecido, Rister (2007) designa por subdesenvolvimento o estado das sociedades cujas economias não atingiram o estágio do “crescimento autossustentado”, ou seja, de *desenvolvimento*.

Fábio Nusdeo (2015) constata que, após o movimento de descolonização e da Segunda Guerra, dos cerca de uma centena de países que constituíram a Organização das Nações Unidas (ONU), menos de 20% poderiam ser considerados desenvolvidos (basicamente apenas os países da Europa ocidental, América do norte, Japão e Austrália).

Quando se pensa numa perspectiva histórica, percebe-se, portanto, como o fenômeno do desenvolvimento é recente e concentrado em poucos e privilegiados países, o que, por outro lado, evidencia a necessidade dos Estados em atuar na indução deste fenômeno, justamente porque o desenvolvimento não se dá “naturalmente”, nem mesmo após a ocorrência do crescimento econômico, vez que são necessários outros critérios para se atingir o desenvolvimento.

Além disto, os desenvolvidos ocupavam um espaço territorial ainda menor, sendo que o mesmo poderia ser dito, com maior ênfase, quanto à distribuição da população e da renda entre os países pobres e ricos. Em geral, “o panorama mostrava um fato até então pouco avaliado e discutido: o de ser o desenvolvimento um fenômeno excepcional na história da humanidade, não podendo ser encarado como mera questão de tempo ou simples estágio provisório de uma evolução futura” (NUSDEO, 2015, p. 287), assim como já anunciava a teoria de Celso Furtado sobre o subdesenvolvimento.

Estas evidências, como aponta Nusdeo (2015), levaram os estudiosos a se debruçarem sobre o assunto com o objetivo de diagnosticar as características<sup>32</sup> e causas do subdesenvolvimento (Economia positiva) e a recomendar políticas para sua superação (Economia normativa).

Aliás, uma das grandes contribuições de Celso Furtado foi justamente a de manifestar, de forma sistemática, a convicção de que o subdesenvolvimento merecia uma abordagem teoria própria, face a inadequação e insuficiência das teorias europeias.

Nas palavras de Furtado (2009, p. 172), “o subdesenvolvimento é, portanto, um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento”, ou seja, trata-se de uma estrutura determinada pelo processo de desenvolvimento industrial do sistema capitalista e não de uma fase do desenvolvimento (RISTER, 2007). No mesmo sentido, Enrique Leff (2009, p. 52) destaca acertadamente que “a forma de crescimento econômico que adotaram os países ‘subdesenvolvidos’ surgiu das necessidades de expansão do sistema capitalista”, e não para desenvolver os subdesenvolvidos.

Cada economia enfrenta, portanto, problemas que lhe são próprios, não havendo fases de desenvolvimento pelas quais as sociedades tenham que, necessariamente, passar, nos moldes da industrialização europeia (BERCOVICI, 2005; FURTADO, 2009).

Desta forma, a implementação acrítica de um modelo de desenvolvimento nos moldes dos países centrais em nações periféricas ou semiperiféricas não parece ser a forma ideal de se enfrentar o problema do subdesenvolvimento.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Nusdeo (2015, p. 287) aborda alguns traços comuns que caracterizam o subdesenvolvimento: “a) baixa renda *per capita*, correspondendo a algo como um décimo ou menos da renda dos mais desenvolvidos, hoje ao redor de US\$ 20,000 a 25,000; b) desigualdade na distribuição dessa renda, com extremos de riqueza e de pobreza; parcela considerável da renda total é detida por reduzida percentagem da população; c) altas taxas de natalidade e de mortalidade, se bem que esta última, em geral cadente, pelos progressos da medicina; d) alta participação do setor primário da economia na formação da renda. O setor secundário (indústria) é atrofiado e o terceiro inflado, devido ao grande contingente de serviços de reduzida ou nula produtividade, a configurar não tanto uma atividade produtiva, mas mais um desemprego disfarçado; e) baixa produtividade da mão de obra; f) baixos padrões médios de consumo e de qualidade de vida, tais como instrução, nível sanitário, adequação alimentar, segurança e outros da espécie; g) mau funcionamento ou inexistência de instituições políticas mais aprimoradas”.

<sup>33</sup> Bercovici (2005, p. 54) enxerga uma grande preocupação nas teorias do crescimento econômico, vez que estas “[...] dão ênfase à ação deliberada da política econômica do Estado para a manutenção de um ritmo expansivo que mantenha o pleno emprego. Contudo, suas preocupações são exclusivamente econômicas, não analisam as condições ou consequências políticas, institucionais, sociais ou culturais do crescimento econômico. Obstáculos institucionais não são analisados, afinal, são problemas políticos ou jurídicos, não econômicos. O objetivo propugnado pelas teorias do crescimento econômico é fazer com que os países subdesenvolvidos, cujo problema se limita, para estas teorias, a uma maior ou menor capacidade de acumulação, alcancem o mesmo sistema econômico dos desenvolvidos. Em

Longe de querer aprofundar a discussão acerca do desenvolvimento, tendo em vista que a presente seção tem por objetivo mais um refinamento conceitual, entende-se, por outro lado, que o grande desafio para a superação do subdesenvolvimento pode estar em duas medidas a serem aplicadas em conjunto: 1) Apreender sistemas de valores e de estruturas que possam propiciar o desenvolvimento de uma determinada sociedade num dado momento histórico (RISTER, 2007), o que implica numa forte ruptura em relação às imposições culturais (dentre elas a imposição de necessidades) dos países desenvolvidos; 2) Transformar as estruturas socioeconômicas e institucionais para satisfazer as necessidades da sociedade nacional (BERCOVICI, 2005).

De fato que neste contexto de alternativas ao subdesenvolvimento, como bem aponta Gilberto Bercovici (2005), a democracia se apresenta como um elemento essencial para a construção do desenvolvimento, já que tanto a apreensão de um sistema de valores quanto o conhecimento profundo das necessidades depende da melhor participação social nos processos de tomadas de decisões.

Nesta altura, conforme muito bem analisa Rister (2007), o desenvolvimento, antes de se constituir como uma medida de crescimento ou mesmo um grupo de instituições que possibilitem determinado resultado, é um processo de autoconhecimento da sociedade.

#### 1.1.2. Desenvolvimento sustentável: a dimensão ecológica do desenvolvimento

Além dos mencionados conceitos de *crescimento* e *desenvolvimento*, este último com suas dimensões e preocupações socioeconômicas bem definidas, dois outros importantes avanços conceituais devem ser destacados em relação ao desenvolvimento: a primeira diz respeito à questão ambiental, e será tratada nesta subseção; a segunda diz respeito à noção de *desenvolvimento humano*, que será abordada na sequência.

A partir da década de 1970, informa Sachs (2008), a atenção especial conferida às questões ambientais, principalmente por parte dos movimentos ambientalistas e da agenda política internacional, levou a uma ampla e profunda reconceituação do desenvolvimento em termos ecológicos.<sup>34</sup>

---

verdade, trata-se de uma ampliação de teorias elaboradas para os países desenvolvidos (neoclássicas ou keynesiana), na realidade socioeconômica completamente distinta dos países subdesenvolvidos”.

<sup>34</sup> A ecologia se apresenta como a ciência que tem por objeto de estudo os sistemas biológicos de interdependência entre natureza e sociedade (NUSDEO, 2015). Para uma análise mais profunda das bases ecológicas do desenvolvimento sustentável, ver: LEFF, Enrique. *Ecologia, capital e cultura: a territorialização da racionalidade ambiental*. Tradução de Jorge E. Silva. Petrópolis/RJ: Vozes, 2009.

Em 1987, o documento *Our Common Future* (Nosso Futuro Comum) ou, como é bastante conhecido, Relatório Brundtland,<sup>35</sup> apresentou um novo olhar sobre o desenvolvimento, redefinindo-o como o processo que “satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”, conceito este que ficou conhecido como *desenvolvimento sustentável*, ou *ecodesenvolvimento*, que, sem ignorar suas dimensões anteriores (econômica e social), passa a incorporar a dimensão ambiental à noção de desenvolvimento, cada vez mais complexificada e qualificada.

Enrique Leff (2009), por exemplo, utiliza a expressão “desenvolvimento socioeconômico sustentável”, de modo que bem evidencia as três dimensões desde evoluído conceito.<sup>36</sup> A definição de *desenvolvimento sustentável*, no entanto, tornou-se clássica e se impôs em quase toda a literatura que trata do tema.

Cumprido esclarecer de início, contudo, uma importante diferença deste conceito em relação ao termo *sustentabilidade*, que, segundo Leonardo Boff (2015, p. 107), consiste em:

[...] toda ação destinada a manter as condições energéticas, informacionais, físico-químicas que sustentam todos os seres, especialmente a Terra viva, a comunidade de vida, a sociedade e a vida humana, visando sua continuidade e ainda atender as necessidades da geração presente e das futuras, de tal forma que os bens e serviços naturais sejam mantidos e enriquecidos em sua capacidade de regeneração, reprodução e coevolução.

Neste sentido, pode-se afirmar que o desenvolvimento sustentável almeja colocar em prática alguns dos atributos da sustentabilidade, que é neste sentido é um conceito mais amplo e, portanto, não se confunde com aquele. Até porque, aliás, a noção de desenvolvimento de tipo capitalista, que muitas vezes procura maximalizar os lucros

---

<sup>35</sup> O Relatório Brundtland adveio dos trabalhos da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, a pedido das próprias Nações Unidas, com objetivo de estudar as questões globais relativas ao meio ambiente e desenvolvimento. O Relatório (Documento A/42/427 das Nações Unidas) ganhou este nome porque sua Comissão foi presidida por Gro Harlem Brundtland, Primeira Ministra da Noruega, que também redigiu o relatório (ANJOS FILHO, 2013).

<sup>36</sup> Tornou-se bastante comum a literatura falar também em dimensão cultural, que estaria incluída na dimensão social do conceito. Esta dimensão (cultural) estaria diretamente relacionada com a capacidade inerente às diversas culturas, valores e práticas em contribuir nos processos de sustentabilidade. Sobre a dimensão cultural do desenvolvimento sustentável, ver: BECKER, Alexandre; DUTRA, Ivan de Melo; BUSS, Lenisse Isabel. A dimensão cultural do desenvolvimento sustentável. *In*: SILVA, Christian Luiz (Org.). *Desenvolvimento sustentável: um modelo analítico integrado e adaptativo*. 2. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2008.

às expensas da natureza, coloca em questão a própria tentativa de apreensão de atributos da sustentabilidade em prol do conceito de desenvolvimento sustentável.<sup>37</sup>

Leonardo Boff (2015, p. 36-37) arremata com precisão no sentido de que o desenvolvimento sustentável “[...] é proposto ou como um ideal a ser atingido ou então como um qualificativo de um processo de produção ou de um produto, feito pretensamente dentro de critérios de sustentabilidade, o que, na maioria dos casos, não corresponde à verdade”.

Sendo assim, parece razoável se afirmar que a *sustentabilidade* seja uma visão ecológica de mundo, de relação entre natureza/sociedade, enquanto que o desenvolvimento sustentável se constitui num modelo de produção que pretende aplicar, *na medida do possível*, alguns de seus atributos.

Cristiane Derani (2008) explica muito bem que o desenvolvimento sustentável corresponde a um *ótimo de Pareto* entre desenvolvimento econômico e sustentabilidade, na medida em que não se nega a existência de um grau máximo de destruição do meio ambiente tolerável e que também é imprescindível para a manutenção dos padrões e/ou níveis de desenvolvimento econômico.

Neste sentido, parece então bastante recomendável não se confundir este *ótimo de Pareto* do desenvolvimento sustentável com um outro que se pode imaginar, o da sustentabilidade: enquanto o *ótimo* do desenvolvimento sustentável tolera um grau máximo de destruição do meio ambiente tendo como justificativa a manutenção dos padrões e níveis de desenvolvimento econômico, que, em última análise representa o lucro, o *ótimo* da sustentabilidade tolera um grau máximo de intervenção no meio ambiente para a satisfação das verdadeiras necessidades humanas.

Aliás, há quem diga, como Leonardo Boff (2015), que a lógica da sustentabilidade seria outra, vez que o atendimento das necessidades das gerações presentes e futuras deveriam ser satisfeitas em paralelo com o enriquecimento dos bens e serviços naturais, fortalecendo-se sua capacidade de regeneração e reprodução. Assim, na sustentabilidade não se falaria em *intervenção menos nociva na natureza para satisfação de necessidades*, mas sim de *satisfação de necessidades com enriquecimento da natureza*.

Por outro lado, retomando-se as características do desenvolvimento sustentável, Ignacy Sachs explica que:

---

<sup>37</sup> Para uma análise profunda desta problemática específica, ver: SILVA, Maria das Graças e. *Questão ambiental e desenvolvimento sustentável: um desafio ético-político ao serviço social*. São Paulo: Cortez, 2010; e, ainda: TAWFEIQ, Reshad. *A política de resíduos sólidos do município de Ponta Grossa/PR e sua relação com a racionalidade ambiental globalizada*. 201f. Dissertação – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2015.

O desenvolvimento sustentável obedece ao duplo imperativo ético da solidariedade com as gerações presentes e futuras, e exige a explicitação de critérios de sustentabilidade social e ambiental e de viabilidade econômica. Estritamente falando, apenas as soluções que considerem estes três elementos, isto é, que promovam o crescimento econômico com impactos positivos em termos sociais e ambientais, merecem a denominação de desenvolvimento (SACHS, 2008, p. 36).

Sachs chama a atenção, portanto, para o imperativo componente ético que repousa sobre a noção de desenvolvimento sustentável, consistente na preocupação com as gerações presentes e, principalmente as futuras, consubstanciando o chamado *princípio da equidade intergeracional*. Ter-se-ia este componente ético quando aqueles que em geral se aproveitam dos processos produtivos (produtores e consumidores), passam a se importar com as boas condições de vida das gerações futuras.

Vale dizer que há, assim, uma preocupação altruísta ao se incluir no conceito de desenvolvimento sustentável a solidariedade em relação às gerações presentes e, principalmente em relação às futuras, vez que se estabelece aqui a relação com o desconhecido, ou melhor, com aquele que ainda habitará a Terra.

Tal imperativo ético seria realizável, segundo o conceito, pela utilização de critérios de sustentabilidade, que aqui se apresentam com caráter nitidamente instrumental. Por isto, pode-se afirmar que os atributos da sustentabilidade se apresentam como limites éticos aos processos de desenvolvimento.

Na obra *O mito do desenvolvimento econômico*, publicada inicialmente em 1974, Celso Furtado já chamava a atenção para caráter predatório da civilização e dos processos irreversíveis de degradação do mundo físico, dentre os quais a elevação da temperatura, afirmando ser ingênuo imaginar que estes problemas seriam solucionados necessariamente mediante o progresso tecnológico, como se a aceleração desse mesmo progresso tecnológico não fosse, ao contrário, um dos agravantes da situação, como também aponta Anjos Filho (2013).

Há tempos, portanto, que a literatura vem se ocupando em pensar a superação deste distanciamento entre ética e economia. Anjos Filho (2013, p. 30) chama a atenção para dois aspectos relevantes neste debate:

Essa reaproximação, a nosso ver, pode ter como um de seus instrumentos a adoção de mecanismos de promoção de igualdade que valorizem a dimensão da justiça distributiva e que atuem em relação ao produto excedente do processo de crescimento econômico, evitando-se a concentração de renda e o aprofundamento das desigualdades. Ao mesmo tempo, o processo de efetivo

desenvolvimento não poderá descuidar do fato de que a satisfação de diversas necessidades humanas depende de mecanismos que concretizem outra projeção da justiça, que diz respeito a fenômenos não quantificáveis economicamente, como, por exemplo, a aceitação do pluralismo cultural.

Amartya Sen (1999), em *Sobre ética e economia*, já havia destacado que a ordem econômica vincula-se à moralidade e à justiça e que esta íntima e esquecida relação entre economia e ética<sup>38</sup> remonta, ao menos, aos escritos de Aristóteles.<sup>39</sup>

Assim, diferentemente do mero crescimento econômico, ao desenvolvimento compete necessariamente um importante componente ético, na medida em que seus objetivos vão além da multiplicação da riqueza material, como aponta Sachs (2008), para quem o crescimento é condição necessária, mas de forma alguma suficiente (muito menos é um objetivo em si mesmo), para que se possa alcançar a meta de uma vida melhor, mais feliz e mais completa de realizações para todos.

Posteriormente, com o intuito de avançar na discussão, a Assembleia das Nações Unidas convocou a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro, em junho de 1992, conhecida também como Cúpula da Terra e Eco-92. Dois documentos produzidos se destacaram: a “Agenda 21: programa de Ação Global”<sup>40</sup> e a “Carta do Rio”.

---

<sup>38</sup> Sobre este assunto, Bernardo Kliksberg lança uma importante provocação: “Poderíamos perguntar: com tantos problemas concretos importantes para a população, tem sentido falar em valores, de ética? Não será esse um tema que pode ser deixado para depois, um tema não urgente? Pensamos que a pergunta deva ser invertida. Como é possível planejar políticas econômicas, destinar recursos, determinar prioridades, sem discutir os aspectos éticos, a moralidade do que se está fazendo à luz dos valores que deveriam nortear o desenvolvimento e a democracia?” (KLIKBERG, 2001, p. 149).

<sup>39</sup> Amartya Sen (1999, p. 11) esclarece que “De fato, pode-se dizer que a economia teve duas origens muito diferentes, ambas relacionadas à política, porém relacionadas de modos bem diversos, respectivamente concernentes à ‘ética’, de um lado, e ao que poderíamos denominar ‘engenharia’, de outro. A tradição ligada à ética remonta no mínimo a Aristóteles. Logo no início de *Ética a Nicômaco*, Aristóteles associa o tema da economia aos fins humanos, referindo-se à sua preocupação com a riqueza. Ele considera a política ‘a arte mestra’. A política tem de usar ‘as demais ciências’, inclusive a economia, e ‘como, por outro lado, legisla sobre o que devemos e o que não devemos fazer, a finalidade dessa ciência precisa incluir as das outras, para que essa finalidade seja o bem para o homem’. O estudo da economia, embora relacionado imediatamente à busca da riqueza, em um nível mais profundo está ligado a outros estudos, abrangendo a avaliação e intensificação de objetivos mais básicos. ‘A vida empenhada no ganho é uma vida imposta, e evidentemente a riqueza não é o bem que buscamos, sendo ela apenas útil e no interesse de outra coisa.’. A economia, em última análise, relaciona-se ao estudo da ética e da política, e esse ponto de vista é elaborado na *Política* de Aristóteles”.

<sup>40</sup> Este documento foi adotado em um processo de consenso do qual participaram governos e instituições de 179 países, e que veicula, em seus 40 capítulos, um plano de ação, de natureza global, que busca implementar o paradigma do desenvolvimento sustentável em todas as atividades humanas que produzem significativo impacto ambiental (ANJOS FILHO, 2013). Ademais, acordou-se que as propostas da “Agenda 21” global deveriam ser adotadas também em âmbito nacional e local. A “Agenda 21 Brasileira” foi criada entre 1997-2002 pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional (CPDS), tendo entrado em fase de implementação a partir do ano de 2003.

Sendo a “Carta do Rio”, que reafirma a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, aprovada em Estocolmo em 1972, e com o objetivo de estabelecer uma aliança mundial nova e equitativa mediante a criação de novos níveis de cooperação entre Estados, setores das sociedades e as pessoas, proclamou, em seu artigo 5 que “todos os Estados e todas as pessoas deverão cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza como requisito indispensável do desenvolvimento sustentável, a fim de reduzir as disparidades dos níveis de vida e responder melhor às necessidades dos povos do mundo”, bem como, em seu artigo 7 que “os Estados deverão cooperar em espírito de solidariedade mundial para conservar, proteger e restabelecer a saúde e a integridade do ecossistema da Terra [...]”, apesar de trazer também uma diferença, pretensamente equitativa, na distribuição das responsabilidades aos Estados.

Dos termos da declaração, resta claro o estabelecimento de compromissos ético-políticos em relação à aplicação do desenvolvimento sustentável, principalmente para os países em desenvolvimento. Enrique Leff (2009), por sua vez, afirma que a introdução da dimensão ecológica nas propostas de desenvolvimento econômico apresenta perspectivas e alternativas bastante diferentes nos países industrializados e nos países ditos subdesenvolvidos, numa visão bastante crítica e cética em relação ao desenvolvimento sustentável, ao menos como fator para *desenvolver* aquele que não se encontra na condição de desenvolvido.<sup>41</sup>

Segundo Leonardo Boff (2015), ficava cada vez mais claro para os analistas a contradição existente entre a lógica do desenvolvimento de tipo capitalista – em regra de maximização dos lucros sem muito comprometimento com a natureza –, e a dinâmica da sustentabilidade, que se rege pelo equilíbrio e pela interdependência de todos com todos e de todos com a natureza.

Enquanto que na Eco-92 do Rio de Janeiro predominava o espírito da cooperação e da atribuição de responsabilidades e metas aos Estados, na Cúpula da Terra

---

<sup>41</sup> Segundo o autor, “a desigualdade entre países ricos e pobres não surge só de uma divisão desigual da riqueza que seria explicada – e justificada – pelo atraso tecnológico e a inadequada relação dos fatores produtivos dos países do Sul frente às características dos padrões tecnológicos gerados pelos países do Norte. As diferenças de nível de desenvolvimento entre as nações resultam da transferência da riqueza, gerada mediante a sobre-exploração dos recursos naturais e da força de trabalho – principalmente das populações camponesas e dos povos indígenas – dos países dominados, para os países dominantes. Este processo de espoliação e exploração implica a destruição da base de recursos naturais e culturais dos países pobres, que poderiam usá-la para seu desenvolvimento endógeno. Seus efeitos mais duradouros resultam da destruição do *potencial produtivo* dos países do Terceiro Mundo, devido à introdução de padrões tecnológicos inapropriados; também, pela indução de ritmos de extração e pela difusão de modelos sociais de consumo que geram um processo de degradação de seus ecossistemas, de erosão de solos, de esgotamento de seus recursos e de extermínio de suas culturas” (LEFF, 2009, p. 28).

sobre a Sustentabilidade e Desenvolvimento, convocada pela ONU em 2002, em Joanesburgo, reinaram as decisões unilaterais das nações ricas, apoiadas pelas grandes corporações e países produtores de petróleo. Em junho de 2012, ocorreu outra Cúpula da Terra, novamente promovida pela ONU e intitulada Rio+20, a qual tinha o propósito de realizar um balanço dos avanços e retrocessos do desenvolvimento sustentável, mas que infelizmente, não chegou a propor nenhuma meta concreta para erradicar a pobreza, controlar o aquecimento global e salvaguardar os serviços ecossistêmicos da Terra (BOFF, 2015).

Avalia-se, contudo, que o saldo positivo das conferências da ONU<sup>42</sup> tenha sido o crescimento da consciência na humanidade em relação à questão ambiental, não obstante ainda persista um certo e justificado ceticismo em relação à capacidade de convergência entre *desenvolvimento e sustentabilidade*.

## 1.2. DA ECONOMIA AOS DIREITOS HUMANOS: OUTRAS PERSPECTIVAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO

As profundas transformações conceituais abriram espaço para uma enorme produção acadêmica, em especial na década de 1990 e no início deste século, com vistas à discussão do desenvolvimento em suas mais variadas perspectivas.<sup>45</sup>

Neste contexto de transformações, além da dimensão socioeconômica e ambiental, passou-se a associar o desenvolvimento com outros temas, como *democracia, participação política, diversidade cultural, justiça social*, entre diversos outros.

A própria ONU, que reconhecendo a insuficiência da ideia de desenvolvimento econômico,<sup>44</sup> na década de 1990, começa a trabalhar com a noção de *desenvolvimento humano*,<sup>45</sup> conceito que traz consigo uma visão ainda mais ampla, ou talvez diferente, do

---

<sup>42</sup> Para ressaltar a importância e dimensão deste debate na esfera internacional, Emerson Gabardo (2009, p. 327-328) avalia que, durante o século XX, a temática específica do desenvolvimento “[...] foi pauta constante de organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas – ONU, além de compor o cenário de discussão político-econômica mais importante do século passado para todos os Estados nacionais autodeterminados”.

<sup>43</sup> Ignacy Sachs (2008) afirma, com propriedade, que o desenvolvimento se constitui como um conceito histórico e social, e, por isto, de natureza aberta.

<sup>44</sup> E inclusive passa a utilizar o IDH, com novos indicadores de aferição do desenvolvimento.

<sup>45</sup> Muito embora, bem adverte Anjos Filho (2013, p. 45) que “a noção de desenvolvimento humano já estava presente na Resolução n. 2626 (XXV) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 24 de outubro de 1970, que instituiu a *Estratégia de Desenvolvimento Internacional para a Segunda Década para o Desenvolvimento das Nações Unidas*. O preâmbulo daquele documento anunciou a necessidade de assegurar um padrão mínimo de vida que fosse adequado à dignidade humana por meio do progresso econômico e social e do desenvolvimento, pois apesar dos esforços ainda havia pessoas subalimentadas, com déficit educacional, e desempregadas. Também afirmou que o principal objetivo

que a ideia de *desenvolvimento socioeconômico sustentável* (LEFF, 2015), com todas suas dimensões inerentes.

A noção de *desenvolvimento humano*, por sua vez, como se analisará adiante, promove um importante deslocamento no foco da análise, que deixa de ser o *desenvolvimento* enquanto vetor dos Estados-nacionais e de suas economias e passa a centrar foco no *desenvolvimento da pessoa humana*, ou seja, aquilo que se coloca como meio de elevação do bem-estar das pessoas para garantir a elas, ao menos, uma vida digna.

Vale dizer, então, que o desenvolvimento humano promove uma importante alteração no *beneficiário direto* dos processos de desenvolvimento, colocando a pessoa humana ao mesmo tempo como sujeito central da análise, conforme já mencionado.

A Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento, de 1986, que será analisada ainda neste capítulo, torna-se, portanto, um marco ao reconhecer o desenvolvimento humano enquanto direito humano e inalienável.<sup>46</sup>

Anjos Filho (2013) afirma que, a partir da análise do Relatório de Desenvolvimento Humano de 1990 do PNUD, a utilização da ideia de desenvolvimento humano decorre do fato de que a verdadeira riqueza de uma nação repousaria nas pessoas, e que por isto, o objetivo do desenvolvimento seria a criação de um ambiente propício para que os seres humanos possam desfrutar de uma vida longa, saudável e criativa, o que muitas vezes é relegado para um segundo plano, devido à busca pela acumulação de bens de consumo e riqueza.

No entanto, vale destacar que a noção de desenvolvimento humano, que surgiu deste contexto de novos debates, em especial na ONU, parece não anular ou não se sobrepor à noção clássica de desenvolvimento, aquilo que podemos chamar de “desenvolvimento dos Estados”; ou seja, parece ser plenamente possível a coexistência destas duas concepções acerca do desenvolvimento, uma centrada nas potencialidades das economias dos Estados-nacionais e outra com foco nas liberdades, na dignidade e na felicidade da pessoa humana, a depender, é claro, do que se entende por

---

do desenvolvimento é implementar uma melhoria sustentada no bem-estar do indivíduo, que resta inatingido quando persistem privilégios indevidos, riqueza extrema e injustiça social”. Sendo assim, muito embora já exista, logo no início da década de 1970, uma perspectiva de dilatação do conceito, tal fenômeno somente se concretizou na década de 1990, com a criação de instrumentos como o IDH, momento no qual o sentido de desenvolvimento começou a passar por novas alterações e rumando para maiores concretizações.

<sup>46</sup> Este processo será melhor abordado na segunda parte desta seção.

desenvolvimento.<sup>47</sup> Aliás, mais do que coexistência, é possível afirmar que há uma relação de interdependência entre estas duas concepções de desenvolvimento, conforme restará mais claro na sequência deste capítulo.

Em relação a esta segunda noção de desenvolvimento, abordar-se-á, nesta seção, duas visões em particular: a primeira diz respeito ao *desenvolvimento humano*, enquanto que a segunda diz respeito ao *direito ao desenvolvimento*, sendo esta vital para as pretensões do presente trabalho.

### 1.2.1. Desenvolvimento humano: um conceito pluridimensional centrado na pessoa humana

Robério Nunes dos Anjos Filho lembra muito bem que a adoção do termo *desenvolvimento humano* pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 1986, fez com que a ONU reavaliasse suas linhas gerais sobre o tema, adaptando-as à nova filosofia do desenvolvimento.

O referido autor, que captou bem esta necessidade, esclarece que:

As considerações técnicas tradicionais sobre os meios utilizados para atingir o desenvolvimento e os índices até então existentes preocupavam-se com a questão da renda nacional e do crescimento, não refletindo outros temas também importantes para o benefício das pessoas, como a melhoria da nutrição e dos serviços médicos, o maior acesso à educação e ao conhecimento, melhores condições de trabalho, proteção contra a criminalidade e a violência física, horas de descanso mais gratificantes e um sentimento de participação nas atividades econômicas, culturais e políticas de suas comunidades. Desta forma, assevera [Relatório de 1990 do PNUD] que o aumento da renda, embora importante, não representa a suma da vida humana. [...] Ocorre, ainda segundo o relatório, que a preocupação excessiva pelo crescimento do PNB e da renda nacional ocultou essa perspectiva, resultando em uma obsessão pelos meios que desviou a concentração que deveria haver nos fins (ANJOS FILHO, 2013, p. 53).

Passou-se a perceber, então, a insuficiência dos meios utilizados para se atingir o desenvolvimento e os índices utilizados até então para captar tal realidade nos países, que apresentavam uma distorção generalizada, a ponto de países com alta renda terem modestos índices de desenvolvimento humano e países com modesta renda apresentarem altos índices de desenvolvimento humano, como ilustra a seguinte tabela:

---

<sup>47</sup> Isto porque há quem entenda o desenvolvimento como liberdade, como Amartya Sen (2010); há, por outro lado, quem entenda o desenvolvimento como meio de garantia da dignidade, como Carla Rister (2007), assim como há quem entenda o desenvolvimento como meio de garantia da felicidade humana, para uma visão mais ampla do que o mínimo da dignidade, como se verifica no pensamento de Emerson Gabardo (2009).

**TABELA 1**  
**PNB *per capita* e indicadores escolhidos (1990)**

Países	PNB <i>per capita</i> (US\$)	Esperança de vida (anos)	Adultos alfabetizados (%)	Mortalidade infantil (por cada 1.000 nascidos vivos)
<b>Países com PNB <i>per capita</i> modesto e desenvolvimento humano alto</b>				
Sri Lanka	400	71	87	32
Jamaica	940	74	82	18
Costa Rica	1.610	75	93	18
<b>Países com PNB <i>per capita</i> alto e desenvolvimento humano modesto</b>				
Brasil	2.020	65	78	62
Oman	5.810	57	30	40
Arábia Saudita	6.200	64	55	70

Fonte: Anjos Filho (2013) e PNUD (1990).

Afere-se, portanto, que o alto PNB não reverte, necessariamente, em altos índices de desenvolvimento humano.

O Relatório do Desenvolvimento Humano de 1996 chegou a afirmar, como bem aponta e resume Anjos Filho (2013), situações em que o crescimento seria até mesmo indesejável, devendo ser evitado quando da ocorrência de: a) *crescimento sem emprego*, na qual se verifica uma melhora da economia em geral, porém sem oportunidades de expansão dos empregos; b) *crescimento desumano*, onde o fenômeno ocorre exclusivamente em função de uma minoria mais rica, sem redistribuição; c) *crescimento sem direito à opinião*, no qual o crescimento não acompanha o respeito à democracia, surgindo sem participação popular; d) *crescimento desenraizado*, que ocorre quando se anulam ou desprezam as identidades culturais; e) *crescimento sem futuro*, o qual atinge os recursos necessários às próximas e futuras gerações, violando-se o princípio da equidade intergeracional, o mesmo presente no conceito de desenvolvimento sustentável.

Daí que a relação entre crescimento econômico e desenvolvimento humano precisava, urgentemente, ser revista. Logo, com razão se pode pensar que “[...] a pujança econômica não necessariamente esgota o conteúdo do desenvolvimento e nem, por si só, é indicativa de promoção da inclusão, da igualdade, da cidadania e do bem-estar” (ANJOS FILHO, 2013, p. 56).

Neste sentido, a ideia de *desenvolvimento humano* passa a demandar, então, diversas dimensões centradas na pessoa e na sua dignidade, de modo a poder dar uma resposta à pobreza humana, de viés multidimensional. Neste sentido também que vem a proposta de Ignacy Sachs (2008), por um desenvolvimento que seja *includente*,<sup>48</sup> ou seja, aquele que garanta, acima de tudo, o exercício dos direitos civis e políticos.

No entanto, inspirados em Amartya Sen, os formuladores do Relatório de Desenvolvimento Humano de 1990 do PNUD definiram o *desenvolvimento humano* como sendo um processo mediante o qual se ampliam as possibilidades de escolhas dos indivíduos, que podem ser infinitas e mudar com o tempo.

Segundo Anjos Filho (2013, p. 54), “independentemente do nível de desenvolvimento, as escolhas exigem que sejam realizadas três condições essenciais: ter uma vida longa e saudável, adquirir conhecimento e acessar recursos necessários ao desfrute de um padrão de vida decente”, além de demandar outras necessidades, como liberdade política, econômica e social. Em essência, existem quatro tópicos básicos/mínimos na noção de desenvolvimento humano: renda, saúde, educação e participação política.

Esses quatro pilares da noção de desenvolvimento humano se relacionam com as liberdades instrumentais mencionadas por Sen, como reconhece Anjos Filho (2013).

A participação de Amartya Sen neste processo de nova reconstrução conceitual foi fundamental para ONU, inclusive no que diz respeito à criação do próprio IDH.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Em oposição ao padrão de crescimento perverso, conhecido na bibliografia latino-americana como “excludente” (do mercado de consumo) e “concentrador”, de renda e riqueza (SACHS, 2008).

<sup>49</sup> “O IDH foi idealizado pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq, com a colaboração de Amartya Sen, e utiliza três elementos na sua composição: a) produto interno bruto *per capita* corrigido pelo poder de compra da moeda em cada país; b) a saúde, tomando como base a expectativa de vida ao nascer; e c) a educação, a partir das taxas de analfabetismo e de matrícula em todos os níveis de ensino. Isso não significa que outros aspectos não sejam imprescindíveis ao desenvolvimento humano e não estejam incluídos nesse paradigma. É o caso, por exemplo, da participação política, única das quatro capacidades básicas acima referidas que não se encontra incluída na composição do índice. Essa tem sido, inclusive, uma das principais críticas feitas ao IDH. A ausência de um indicador de liberdade política no IDH é considerada pelos próprios autores do índice um dos seus maiores defeitos, porém é justificada pela dificuldade – ou impossibilidade – de mensuração” (ANJOS FILHO, 2013, p. 59). Por outro lado, “atualmente, visando suprir eventuais lacunas do IDH, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento utiliza também outros índices complementares: a) o *Índice de Pobreza Humana* (IPH), introduzido pelo Relatório de Desenvolvimento Humano de 1997, que se subdivide em dois, um relativo aos países em desenvolvimento (IPH-1) e outro concernente a países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – ODCE, da Euro Central e Oriental e da Comunidade de Estados Independentes – CEI (IPH-2); b) o *Índice de Desenvolvimento Relativo ao Gênero* (IDG), que apareceu desde o Relatório de Desenvolvimento Humano 1995; c) o *Índice de Equidade por Gênero* (IEG), que também foi introduzido pelo relatório de Desenvolvimento Humano 1995” (ANJOS FILHO, 2013, p. 62).

A abordagem inovadora de Sen procurou demonstrar que “[...] o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão de liberdades reais que as pessoas desfrutam” (SEN, 2010, p. 16), naquilo que acabou por denominar de “desenvolvimento como liberdade”, expressão que inclusive empresta o nome à obra de Sen sobre este tema. Para Amartya Sen (2010), então, a centralidade nas liberdades humanas contrasta com as visões mais restritas de desenvolvimento, como as que o identificam com o PNB, o aumento das rendas pessoais, a industrialização, o avanço tecnológico ou a modernização.

Todos estes elementos nada mais seriam do que meios, segundo o autor, para expandir as liberdades desfrutadas pelos membros da sociedade. Seria por meio das liberdades que se atingiria o desenvolvimento. Neste sentido que Amartya Sen (2010), então, fala em “liberdades instrumentais”.

As liberdades, por sua vez, dependeriam, ainda, de outras determinantes, como disposições sociais e econômicas (serviços de saúde, educação, etc.), e direitos civis (liberdade de participação nas esferas públicas, etc.). Estes elementos teriam a capacidade de contribuir em peso na expansão da liberdade humana, mas ela depende também de outras influências, que, segundo Sen (2010), requerem a remoção de barreiras como a pobreza, tirania, carência de oportunidades, negligência dos serviços públicos e intolerância de Estados repressivos.

Desta forma, para Sen (2010, p. 16), “ver o desenvolvimento como expansão das liberdades substantivas dirige a atenção para os fins que o tornam importante, em vez de restringi-la a alguns dos meios que, *inter alia*, desempenham um papel relevante no processo”.

Na visão de Anjos Filho, o desenvolvimento humano na concepção de Amartya Sen significaria, assim, “tanto o processo de ampliar as oportunidades dos indivíduos como o nível de bem-estar que os mesmo alcançam” (ANJOS FILHO, 2013, p. 55). Ainda segundo Anjos Filho:

O desenvolvimento é visto, na concepção de Sen, como o alargamento das liberdades das pessoas, objetivo para o qual o crescimento econômico é um instrumento, capaz de remover restrições e obstáculos como a pobreza, o analfabetismo, a fome e a doença, mas não é um objetivo em si próprio. Embora haja correlação entre renda e realizações, mercadorias e capacidades, opulência e sucessos, a possibilidade de viver como se gostaria pode depender de outras circunstâncias que não a riqueza econômica. Diante disso, a renda e a riqueza não são finalidades, mas sim meios pelos quais as pessoas têm a liberdade de levar o tipo de vida que valorizam: a riqueza é útil em razão das coisas que ela permite fazer, ou seja, das liberdades substantivas que ela ajuda a obter (ANJOS FILHO, 2013, p. 49).

O grande problema na abordagem de Amartya Sen, segundo Bercovici (2005), é que sua visão limita o desenvolvimento ao exercício de liberdades individuais, partindo de uma perspectiva liberal e individualista de garantia mínima pelo Estado de condições de existência humana para o exercício destas liberdades.

Para Emerson Gabardo (2009, p. 329), por sua vez, “a grande questão teórica que deve ser destacada neste ponto é justamente a predominância do valor liberdade como condicionante dos fins do Estado, ainda que a partir de variações bastante interessantes e modernizadas, como é a de Amartya Sen”, e complementa, com razão, no sentido de que, ao se estender radicalmente a noção tradicional de “liberdade”, Amartya Sen “[...] inverte o sentido do desenvolvimento, que passa a ser primordialmente a consequência da liberdade, e não o contrário”.

Ainda segundo Gabardo, o grande problema seria a consequência desta visão, na medida que:

Nesta perspectiva, acaba-se estabelecendo uma limitação tipicamente liberal, na medida em que é reduzido o objeto do desenvolvimento ao ideário da liberdade, cuja essência conceitual repousa em um inafastável aspecto de “negatividade” – afinal, ser livre é não possuir obstáculos à realização das ações desejadas. Ignora-se, assim, a esfera de positividade necessária ao desenvolvimento humano por intermédio de organizações políticas como o Estado nacional ou a União supranacional. [...]. Em termos simbólicos, é significativa a opção em ser valorizado o aspecto da liberdade dos homens e não de sua igualdade (ou felicidade); Sen acaba por refletir uma posição moral que se pauta por uma concepção relevante, porém subsidiária, do Estado em relação à sociedade; uma espécie de liberalismo fraco em que o desenvolvimento acaba muito mais ligado à idéia de que os homens devem possuir “condições mínimas de satisfação” do que “condições máximas de satisfação” (GABARDO, 2009, p. 330).

A crítica de Gabardo<sup>50</sup> acaba, em certo sentido, se relacionando com crítica de inicial de Gilberto Bercovici, no sentido de que Amartya Sen, ao propor um desenvolvimento como liberdade, parte de uma perspectiva liberal que oculta a mínima participação do Estado neste processo, sem a garantia sequer dos próprios meios ao

---

<sup>50</sup> No entanto, Gabardo (2009, p. 329) reconhece que “[...] a tese de Amartya Sen é muito importante para o cenário geopolítico típico da década de 1990. Seu enfoque na questão da distribuição de renda e sua recusa à tradição utilitarista anglo-americana acabam sendo (mesmo que inadvertidamente) uma fonte de resistência e contraposição do neoliberalismo típico do período. Mas também tem seu preço: a inversão da condição do desenvolvimento (que passa de meio para finalidade); a restrição da fundamentação legítima dos fins do Estado, que passa a ser pautada pela idéia (ainda que ampliada) de liberdade; o afastamento da idéia de felicidade, o que, de certa forma, é coerente com sua recusa ao utilitarismo e sua incapacidade de aceitar a expressão fora desta tradição acadêmica de pensamento; e, ainda, o prestígio às idéias de oportunidade e igualdade e suas condições autônomas de legitimação dos fins do Estado”.

desenvolvimento propostos por Sen, como efetivos e eficientes serviços de saúde, educação, redução da pobreza, etc.

De toda forma, não obstante as fundamentadas críticas, a ideia de desenvolvimento humano centrada na teoria de Amartya Sen orientou o entendimento da ONU sobre o tema. Essa ideia, inclusive, repercutiu fortemente nas Nações Unidas quando da edição da Declaração do Milênio,<sup>51</sup> em 2000, e do estabelecimento dos chamados “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”, quais sejam: 1) Erradicar a pobreza extrema e a fome; 2) Alcançar o ensino primário universal; 3) Promover a igualdade de gênero e empoderar as mulheres; 4) Reduzir a mortalidade infantil; 5) Melhorar a saúde materna; 6) Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; 7) Garantir a sustentabilidade ambiental; 8) Desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento.

Uma década e meia depois, em setembro de 2015, o documento final adotado na Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030) resultou na apresentação dos novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS):

**QUADRO 1**  
**Objetivos de desenvolvimento sustentável – PNUD 2015**

*Continua*

Objetivo 1	Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.
Objetivo 2	Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.
Objetivo 3	Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades.
Objetivo 4	Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.
Objetivo 5	Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.
Objetivo 6	Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos.
Objetivo 7	Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos.
Objetivo 8	Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos.

<sup>51</sup> A Declaração foi aprovada na Cúpula do Milênio, realizada em 8 de setembro de 2000, em Nova Iorque, e refletiu as preocupações de 147 Chefes de Estado e de Governo e de 191 países.

**QUADRO 1**  
**Objetivos de desenvolvimento sustentável – PNUD 2015**

*Conclusão*

Objetivo 9	Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação.
Objetivo 10	Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles.
Objetivo 11	Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.
Objetivo 12	Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis.
Objetivo 13	Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos.
Objetivo 14	Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.
Objetivo 15	Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade.
Objetivo 16	Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.
Objetivo 17	Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

Fonte: ONU (2015).

Estes objetivos representariam um progresso/avanço em relação aos Objetivos de 2000. Segundo a ONU, a agenda reflete os novos desafios de desenvolvimento<sup>52</sup> e está ligada ao resultado da Rio+20 (Conferência da ONU sobre Desenvolvimento Sustentável), realizada em junho de 2012 no Rio de Janeiro. Dos ODS traçados, percebe-se, portanto, a noção de desenvolvimento humano como alargamento das possibilidades de escolhas das pessoas reflete a noção de desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen: “de outro lado, existe estreita correlação entre a visão de *desenvolvimento como liberdade* e o *desenvolvimento sustentável* [...], tendo em vista que a compreensão ampla de liberdade passa pelos desafios da preservação ambiental para as presentes e futuras gerações” (ANJOS FILHO, 2013, p. 64).

<sup>52</sup> Segundo o PNUD (s.d., n.p.), “Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, também conhecidos como Objetivos Globais, são um chamado universal para ação contra a pobreza, proteção do planeta e para garantir que todas as pessoas tenham paz e prosperidade. Esses 17 Objetivos foram construídos com o sucesso dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, incluindo novos temas, como a mudança global do clima, desigualdade econômica, inovação, consumo sustentável, paz e justiça, entre outras prioridades”.

Aliás, a partir desta reflexão, é possível perceber como a totalidade das dimensões dadas ao desenvolvimento se conectam e passam a refletir os próprios direitos humanos.<sup>55</sup> O desenvolvimento, assim, passa a ser “entendido como apropriação efetiva da totalidade de direitos humanos” (SACHS, 2008, p. 38).

Ignacy Sachs bem observa esse movimento de confluência entre desenvolvimento humano e direitos humanos, ao afirmar que “outra maneira de encarar o desenvolvimento consiste em reconceituá-lo em termos da apropriação efetiva das três gerações de direitos humanos: direitos políticos, civis e cívicos; direitos econômicos, sociais e culturais [...]; direitos coletivos ao meio ambiente e ao desenvolvimento” (SACHS, 2008, p. 14).

É esta confluência que, aparentemente, tem causado certa confusão conceitual na literatura entre *desenvolvimento humano*, *desenvolvimento sustentável* e *direitos humanos*. Ao que tudo indica, os três conceitos tem caminhado para uma coisa só – não obstante a construção de cada um tenha se dado em contextos históricos bastante diferentes –, já que da observância dos objetivos do *desenvolvimento sustentável* verifica-se a presença de questões afetas a toda gama de direitos humanos e não apenas relacionadas de forma exclusiva ao direito sustentável e sua dimensão ambiental, tema que, inclusive, não ocupa sequer metade dos ODS.

Sendo assim, pode-se afirmar que a agenda política dos ODS é uma agenda de direitos humanos, incluída aí sua dimensão ecológica, e não apenas uma agenda ambiental, como o nome poderia numa primeira análise sugerir.

Sobre esta questão se mostra interessante o Relatório do PNUD de 1994, que chega a utilizar o termo “desenvolvimento humano sustentável”, evidenciando a confluência dos conceitos, conforme mencionado.

Por fim, parece bastante adequada e feliz a observação de Robério Nunes dos Anjos Filho sobre a evolução da noção de desenvolvimento humano, cada vez mais aperfeiçoada pelos relatórios do PNUD:

*O desenvolvimento humano não é um conceito estático, sofrendo alterações em seu conteúdo e extensão com o correr do tempo. Isso não significa, entretanto, que as linhas mestras do seu conceito tenham sido abaladas. A base filosófica do paradigma do desenvolvimento humano, como vimos, firma-se em quatro capacidades básicas que devem ser asseguradas a todos: saúde, educação, renda e participação política. Essa base, que tem íntima relação com as liberdades instrumentais de Amartya Sen, permaneceu sólida desde o primeiro relatório (ANJOS FILHO, 2013, p. 67).*

---

<sup>55</sup> O próprio PNUD (s.d.) reconhece que os objetivos são interconectados, ou seja, o sucesso de um ODS envolve o combate a temas que estão associados a outros objetivos.

Não existe, portanto, uma conceituação precisa e unívoca do fenômeno do desenvolvimento, que por natureza é plural, como reconhece Anjos Filho (2013).

Ignacy Sachs (2008), por sua vez, afirma que o desenvolvimento se constitui num conceito pluridimensional e que não caberia a ele adjetivo que não seja o de desenvolvimento *integral* ou *total*. No entanto, conforme assinala o próprio autor, a este desenvolvimento visto na sua totalidade (ao qual se designa o adjetivo de *humano*), pode-se afirmar que seus objetivos são sempre sociais, éticos e ambientalmente condicionados.

Nesta altura, já se torna plenamente possível se afirmar que todo projeto de desenvolvimento deve, necessariamente, atender tais condições e dimensões. Contudo, com bem anota Anjos Filho (2013), para que o discurso do desenvolvimento não se resume à mera retórica, é preciso que se recorra ao papel do Direito na efetividade do desenvolvimento. E sobre isto, a noção de *direito ao desenvolvimento* se apresenta como um primeiro passo fundamental rumo a este objetivo de concretização.

#### 1.2.2. A afirmação dos direitos humanos e o surgimento do direito ao desenvolvimento: breves considerações sobre o desenvolvimento na esfera do Direito

Parcela importante da literatura que trata do presente tema parte justamente da perspectiva de que o direito ao desenvolvimento se apresenta como um direito humano, a exemplo de Flávia Piovesan (2010), Celso Lafer (2010), Carla Rister (2007), Robério Nunes dos Anjos Filho (2010), Bernardo Brasil Campinho (2010), Livia Maria de Sousa (2010), Inês Virgínia Prado Soares (2010), entre outros.

Os direitos humanos, por sua vez, como bem observa Celso Lafer (2010), “integram a agenda normativa da vida internacional, que é fruto de uma política do Direito que, sob a égide da Carta da ONU, foi traçada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948”.

Por isto, quando a noção pluridimensional de desenvolvimento centrada na pessoa humana (desenvolvimento humano) passou para o plano normativo internacional, como ponto de partida de exigibilidade dos direitos em face dos Estados-nacionais e dos órgãos internacionais, passou-se a tratar o desenvolvimento humano como *direito ao desenvolvimento [humano]*, que, por sua vez, se apresenta como espécie dos direitos humanos, conforme reconhece a supramencionada literatura.

Dito isto, como simples ponto de partida, se o *desenvolvimento* pode ser entendido como a melhoria nas condições de vida das pessoas (em diversas dimensões, como se verificou), o *direito ao desenvolvimento* pode ser visto como o *direito* a estas melhores condições de vida das pessoas. Neste sentido, o *direito ao desenvolvimento* mantém esta importante característica herdada do *desenvolvimento humano*, que é a centralidade na pessoa humana, seu beneficiário direto.

Há, contudo, uma nítida mudança de perspectiva de análise acerca do desenvolvimento, que atravessa a dimensão econômica para se instalar no Direito. Esta perspectiva jurídica é melhor compreendida quando se parte do histórico contemporâneo dos direitos humanos (pós-guerra), conforme se passa a expor.

Flávia Piovesan aborda esta temática com muita propriedade e destaca, de início, que “os direitos humanos refletem um construído axiológico, a partir de um espaço simbólico de luta e ação social” (PIOVESAN, 2010, p. 96). A autora concorda com Norberto Bobbio (2004), para quem os direitos humanos não nascem todos de uma vez e nem de uma vez por todas, e com Hannah Arendt (2012), para quem os direitos humanos não são um dado, mas um construído, uma invenção humana, em constante processo de construção e reconstrução.

Enquanto reivindicações morais, “os direitos humanos nascem quando devem e podem nascer”, afirma Piovesan (2010, p. 96), acompanhando Celso Lafer (2010), para quem os direitos humanos (entre eles o direito ao desenvolvimento) requerem *adensamento*, ou seja, o reconhecimento *erga omnes* de um valor que lhes confira legitimidade em escala universal para assegurar a sua realizabilidade histórica, abrindo novos espaços de proposições, ou seja, novos campos do possível na política, neste caso no plano internacional.

Neste sentido, considerando a historicidade dos direitos humanos, destaca-se a chamada concepção contemporânea de direitos humanos, inaugurada pela Declaração Universal de 1948 e reafirmada pela Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> “A Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, foi um marco na consagração da proteção à pessoa humana contra a opressão, a violência e contra a negação da própria condição humana, deixando evidente que o homem sempre deve ser considerado um fim em si mesmo, e não um meio para atingir fins” (CAMPINHO, 2010, p. 154). Para Piovesan (2018, p. 229), “a Declaração consolida a afirmação de uma ética universal ao consagrar um consenso sobre valores de cunho universal a serem seguidos pelos Estados”. Segundo Antônio Augusto Cançado Trindade (2017, p. 435), “A Conferência [de Viena] adotou seu documento final, a Declaração e Programa de Ação de Viena, aos 25 de junho de 1993, contendo duas partes operativas. A primeira retomou princípios básicos da maior importância, no marco da própria universalidade dos direitos humanos. A segunda (a mais longa e detalhada), dedicou-

Esta concepção, segundo Piovesan (2010), é resultado do pós-guerra, como resposta às atrocidades e aos horrores cometidos durante o nazismo: “é neste cenário que se vislumbra o esforço de reconstrução dos direitos humanos, como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional” (PIOVESAN, 2010, p. 96-97).

Fortalece-se, então, a ideia de que a proteção dos direitos humanos não deve se reduzir ao domínio exclusivo do Estado, justamente em razão do legítimo interesse internacional, sem que isto implique, como adverte Campinho (2010, p. 154), “[...] qualquer pretensão de universalidade fundada somente na imposição de padrões culturais e tradições jurídicas legadas a partir de uma visão ocidental do mundo e da vida”. Desta forma, a Declaração de 1948 apenas busca delinear uma ordem pública mundial fundada no respeito à dignidade humana, consagrando valores básicos universais (PIOVESAN, 2018).

Neste contexto, segundo Piovesan (2010), a Declaração de 1948 inova nos direitos humanos ao introduzir a chamada concepção contemporânea, marcada por duas características centrais, a *universalidade* e a *indivisibilidade* destes direitos:

Universalidade porque clama pela extensão universal dos direitos humanos, sob a crença de que a condição de pessoa é o requisito único para a titularidade de direitos, considerando o ser humano como um ser essencialmente moral, dotado de unicidade existencial e dignidade, esta como valor intrínseco à condição humana. Indivisibilidade porque a garantia dos direitos civis e políticos é condição para a observância dos direitos sociais, econômicos e culturais e vice-versa. Quando um deles é violado, os demais também o são. Os direitos humanos compõem, assim, uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, capaz de conjugar o catálogo de direitos civis e políticos com o catálogo de direitos sociais, econômicos e culturais (PIOVESAN, 2010, p. 98).

Foi este processo de universalização que permitiu a própria formação de um sistema internacional de direitos humanos destinado a sua proteção. A construção deste sistema normativo no plano internacional, embasado nos valores e princípios que resguardem o exercício e a fruição dos direitos humanos e possibilitem a prevenção da sua violação, tem na Declaração Universal de 1948 forte representação e caminho rumo à paz e à redução das desigualdades (SOARES, 2010).

Instala-se, portanto, a ideia de um mínimo ético irreduzível, fundando no valor da primazia da pessoa humana:

---

se à coordenação e racionalização no trabalho dos órgãos de supervisão dos direitos humanos das Nações Unidas”.

[...] em face da indivisibilidade dos direitos humanos, há de ser definitivamente afastada a equivocada noção de que uma classe de direitos (a dos direitos civis e políticos) merece inteiro reconhecimento e respeito, enquanto outra classe de direitos (a dos direitos sociais, econômicos e culturais), ao revés, não merece qualquer observância (PIOVESAN, 2010, p. 101).

Neste contexto, então, é adotada pela ONU a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, em 1986, aprovada por 146 Estados, com um voto contrário (Estados Unidos) e oito significativas abstenções de nações desenvolvidas, com grande peso político no cenário internacional: Alemanha, Reino Unido, Dinamarca, Finlândia, Islândia, Suécia, Japão e Israel. Esta declaração aproxima o conceito de desenvolvimento com a justiça social, meio ambiente saudável e democracia, fortalecendo, assim, os direitos humanos (SOUSA, 2010).

Na próxima seção, tratar-se-á de forma mais específica do direito ao desenvolvimento no plano internacional e seus significados, bem como da questão relativa à sua força normativa.

### 1.3. O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO NO PLANO INTERNACIONAL

Na seção anterior se analisou o direito ao desenvolvimento enquanto espécie dos direitos humanos que tem por objeto a tutela do desenvolvimento humano; nesta seção, tratar-se-á de forma mais específica acerca da previsão do direito ao desenvolvimento no plano internacional, bem como de seus significados; ainda, abordar-se-á, num segundo momento, a força normativa do direito ao desenvolvimento no plano internacional, tema ainda muito controvertido.

A apreensão dos significados do direito ao desenvolvimento se mostra relevante porque visa preencher seu conteúdo e possibilitar a exploração de seu alcance. Essa tarefa só é possível a partir de um plano normativo, um *a priori* jurídico, que neste caso são as fontes de direito internacional, destacando-se, neste ponto, a Declaração da ONU sobre o Direito ao Desenvolvimento, de 1986.

### 1.3.1. Os significados do direito ao desenvolvimento no plano internacional

Nesta primeira subseção, tratar-se-á de forma mais específica acerca da previsão do direito ao desenvolvimento<sup>55</sup> no plano internacional, buscando compreender seus significados e implicações. Tal passo se mostra importante na medida em que no próximo capítulo se pretende analisar o direito ao desenvolvimento a partir do plano nacional brasileiro, buscando sua apreensão à luz da Constituição Federal de 1988.

Assim, será possível compreender as nuances e eventuais diferenças de previsão normativa entre o direito ao desenvolvimento no plano nacional e internacional.

Essa análise, ao mesmo tempo em que evidencia os significados do direito ao desenvolvimento, acaba por preencher de conteúdo o conceito, em seus dois planos geográficos. Buscar-se-á, então, com a ajuda dos principais autores que tratam do tema, extrair estes significados e preencher o conteúdo conceitual do direito ao desenvolvimento.<sup>56</sup>

De início, Carla Rister (2007), assim como outros autores, chamam a atenção para o fato de a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Direitos dos Povos,<sup>57</sup> aprovada na 18ª Conferência de Chefes de Estado e Governo, reunida no Quênia em 1981, ter sido o primeiro documento normativo internacional a reconhecer e conferir o direito ao desenvolvimento aos povos.

Em geral, a literatura do direito ao desenvolvimento (RISTER, 2007; CAMPINHO, 2010; ANJOS FILHO, 2013) atribui ao jurista senegalês Etienne Keba M'Baye o pioneirismo na utilização da expressão *direito ao desenvolvimento*, na

---

<sup>55</sup> Embora inseridos no mesmo processo histórico de evolução da noção de desenvolvimento, cabe distinguir aqui a noção de *direito ao desenvolvimento* do chamado *direito do desenvolvimento*. Segundo Anjos Filho (2013), o *direito do desenvolvimento* surge enquanto construção teórica do Direito Internacional do Desenvolvimento para conferir proteção aos países subdesenvolvidos, revelando, apenas como pano de fundo e de forma indireta, a preocupação relativa às populações que nela vivem, e que, embora significativa, não se mostrou suficiente, razão pela qual surgiu o *direito ao desenvolvimento*, centrado na preocupação com o ser humano. O surgimento do direito ao desenvolvimento não cuida de substituir o direito do desenvolvimento, mas sim de ampliar a proteção jurídica relativa ao desenvolvimento para novas projeções, numa relação de complementariedade.

<sup>56</sup> Carla Rister (2007) questiona se o fato de o direito ao desenvolvimento apresentar aspectos demasiadamente amplos ou genéricos não poderia comprometer a sua própria garantia. No entanto, a autora destaca justamente a importância de analisar seu significado, a fim de dotá-lo de maior grau de adensamento ou concretude, pelo que o papel da doutrina neste processo se mostra de profunda relevância.

<sup>57</sup> O artigo 22 da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Direitos dos Povos dispõe que: “1. Todos os povos têm direito ao desenvolvimento econômico, social e cultural, no devido respeito à sua liberdade e identidade, e na igual fruição da herança comum da humanidade. 2. Os Estados têm o dever de assegurar, individual ou coletivamente, o exercício do direito ao desenvolvimento”.

conferência inaugural do Curso de Direitos Humanos do Instituto de Direitos do Homem de Estrasburgo em 1972, publicada com o título *O direito ao desenvolvimento como um direito do Homem*.<sup>58</sup>

Cinco anos depois da edição da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Direitos dos Povos, em 1986, a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento da Assembleia Geral das Nações Unidas<sup>59</sup> reconheceu, logo em seu preâmbulo, que o desenvolvimento se constitui em um processo “econômico, social, cultural e político abrangente, que visa o constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes”, reconhecendo, inclusive, ser o direito ao desenvolvimento um direito humano inalienável que deve conferir igualdade de oportunidade para o desenvolvimento dos indivíduos.

O artigo 1º da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento conceitua o direito ao desenvolvimento da seguinte forma:

§1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.

§2. O direito humano ao desenvolvimento também implica a plena realização do direito dos povos à autodeterminação que inclui, sujeito às disposições relevantes de ambos os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos, o exercício de seu direito inalienável à soberania plena sobre todas as suas riquezas e recursos naturais.

Sobre a acepção dos campos econômico, social e político, Rister (2007) menciona que o elemento econômico consiste no crescimento endógeno e autossustentável (desenvolvimento econômico) da produção de bens e serviços. Esse caráter endógeno significa que a economia seria fundada em fatores de impulsionamento interno e não de dependência de demanda ou de condições econômicas externas favoráveis; já a autossustentabilidade, inerente ao caráter endógeno e a par de seu significado em matéria ambiental, diz respeito à capacidade da economia de reproduzir seus fluxos e estruturas de forma autônoma e independente.

---

<sup>58</sup> A partir do referencial de Luigi Ferrajoli (2006) e, em especial, de sua crítica ao reconhecimento de direitos fundamentais exclusivamente a partir da plataforma estatal, o presente trabalho identifica o direito ao desenvolvimento enquanto direito da *pessoa humana* e não apenas como um direito do *cidadão*. Na próxima subseção aprofundar-se-á este debate.

<sup>59</sup> Adotada pela Resolução nº 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986.

Ainda de acordo com Rister (2007), o elemento social do processo de desenvolvimento se concretiza com a progressiva igualdade de condições básicas de vida, mediante a realização, para todo o povo, dos direitos humanos de caráter econômico, social e cultural, como o direito do trabalho, o direito à educação de qualidade em todos os níveis, o direito à seguridade social, o direito à habitação e fruição de bens culturais.

Por fim, quanto ao elemento político, Rister (2007) destaca que este consiste no ponto central de todo o processo, mediante o qual se realiza a vida democrática, isto é, a assunção efetiva, pelo povo, de seu papel de sujeito político ativo e, portanto, dono do conteúdo relativo ao direito ao desenvolvimento.

O § 1º do artigo 2º estabelece que “a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento”. Novamente, a declaração ressalta a pessoa humana como beneficiário direto do direito ao desenvolvimento, o que já foi sinalizado quando da mudança de paradigma do desenvolvimento [socioeconômico e sustentável] para o desenvolvimento humano. O que fica evidente, entretanto, é que o reconhecimento expresso do direito ao desenvolvimento enquanto direito inalienável pertencente a todos os seres humanos e a todos os povos implicou na sua elevação à categoria de direito humano em suas duas dimensões, individual e coletiva<sup>60</sup> (SOUSA, 2010).

Como se percebe, a Declaração reconhece, portanto, ser o direito ao desenvolvimento um direito humano inalienável, sustentado nas bases do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, sem olvidar da plena realização do direito dos povos à *autodeterminação*, que consiste na soberania plena do povo sobre todas as riquezas e recursos naturais.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> “Na dimensão individual, a Carta da ONU garante a toda pessoa humana o direito de desenvolver suas capacidade intelectual, mediante o exercício de uma gama de direitos humanos, e não somente o acesso à condições mínimas de sobrevivência. Já na dimensão coletiva, restou garantido o desenvolvimento de todas as nações, de forma que os Estados possam dispor de recursos financeiros para desincumbir-se de sua missão de realizar a dignidade da pessoa humana, incorporando assim os direitos humanos ao processo de desenvolvimento. [...] Certo é que, independentemente da dimensão em que se fale sobre o direito ao desenvolvimento, o seu fim último será sempre de proporcionar a cada pessoa humana, não obstante sua nacionalidade, o desfrute de todos os direitos que lhe são inerentes, respeitando sua dignidade” (SOUSA, 2010, p. 314-315).

<sup>61</sup> Além disto, ao tratar dos Direitos dos Povos Indígenas, dentre os quais também está o direito à autodeterminação, Flávia Piovesan (2018, p. 321-322) enfatiza que este direito prevê “o direito à autonomia ou autogoverno em matérias relativas a questões internas e locais, incluindo cultura, religião, educação, informação, mídia, saúde, moradia, emprego, bem-estar social, atividades econômicas, terra e gerenciamento de recursos naturais e meio ambiente, como uma forma específica de exercício do direito à autodeterminação. Resta, assim, consagrado o direito dos povos indígenas de viver livremente, definindo seu próprio destino, em respeito ao princípio da autodeterminação dos povos”.

O direito ao desenvolvimento, neste cenário, segundo Campinho (2010), apresenta três formas: numa primeira forma, representaria um desdobramento natural da autodeterminação dos povos, em razão do processo de descolonização e da tomada de consciência dos novos valores que este expressa.

Representaria, portanto, um complemento da autodeterminação, vez que “se apresentaria como instrumento da verdadeira independência, da negação do colonialismo e do pleno acesso dos povos aos bens e direitos inerentes a um estágio de desenvolvimento que garanta o bem-estar econômico e social de cada um dos cidadãos [...]” (CAMPINHO, 2010, p. 157). Neste ponto, ainda segundo o autor, seria um direito humano coletivo, mas com significativas implicações na esfera individual de cada um dos integrantes de um determinado povo.

Numa segunda forma, o direito ao desenvolvimento passa ter a acepção de desenvolvimento sustentável, ou seja, como garantia de que o desenvolvimento econômico, social e político de um povo ou dos povos não seja feito às custas do patrimônio comum da humanidade, do meio ambiente e da paz (CAMPINHO, 2010).

Por fim, como uma terceira forma, ou acepção, segundo informa Campinho (2010), o direito ao desenvolvimento surge como mecanismo de redução de desigualdades locais e regionais dentro de um mesmo Estado ou de um espaço político supranacional. Seria o direito ao desenvolvimento um instrumento, portanto, de uniformização dos benefícios do progresso econômico e social, visando reduzir assimetrias e diferenças injustas ou não razoáveis. Ainda neste viés, o direito ao desenvolvimento também surgiria como um conjunto de políticas e direitos a ele conexos, tanto no plano nacional quanto no plano internacional, voltados ao enfrentamento das desigualdades materiais, com vistas à promoção e garantia dos direitos sociais e econômicos, através de uma lógica de redistribuição de riqueza e geração de bem-estar tanto no plano individual quanto no plano social.

Flávia Piovesan (2010), por sua vez, ao analisar o conteúdo do direito ao desenvolvimento a partir da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, adotada pela ONU em 1986, destacou que o direito ao desenvolvimento contempla três dimensões centrais: 1) Justiça social; 2) Participação e *accountability*; 3) Programas e políticas nacionais e cooperação internacional.

Sobre o primeiro aspecto, a autora destaca o seguinte:

A justiça social é um componente central à concepção do direito ao desenvolvimento. A realização do direito ao desenvolvimento, inspirado no valor da solidariedade, há de prover igual oportunidade a todos no acesso a recursos básicos, educação, saúde, alimentação, moradia, trabalho e distribuição de renda [artigo 8º da Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento de 1986]. Para a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento o desenvolvimento compreende um processo econômico, social, cultural e político, com o objeto de assegurar a constante melhoria do bem-estar da população e dos indivíduos, com base em sua ativa, livre e significativa participação neste processo, orientada pela justa distribuição dos benefícios dele resultantes (PIOVESAN, 2010, p. 102).

Ademais, na promoção do desenvolvimento, deve-se conferir mesma atenção aos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais (§ 2º do artigo 6º da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986), justamente em razão de sua indivisibilidade, uma vez considerado o direito ao desenvolvimento uma espécie dos direitos humanos.

Quanto ao primeiro aspecto mencionado por Flávia Piovesan, destaca-se a importância da justiça social e da solidariedade neste contexto internacional pós-guerra, haja vista a grande desigualdade dos países periféricos e semiperiféricos frente aos países centrais. O direito ao desenvolvimento surge, então, com esta característica essencial para evitar que os processos de desigualdade material se ampliem, o que explica o surgimento e ênfase dos debates sobre o *direito ao desenvolvimento* no cerne dos países subdesenvolvidos.

O direito ao desenvolvimento, portanto, destina-se, em especial, aos povos dos países subdesenvolvidos, mas por óbvio que não exclui a participação dos países desenvolvidos neste processo, que com fundamento na solidariedade,<sup>62</sup> e em conjunto, devem cooperar para a construção de um mundo socialmente mais justo, “demandando uma globalização ética e solidária” (PIOVESAN, 2010, p. 104).

Além do componente da justiça social, Piovesan (2010) identifica que o componente democrático se mostra essencial ao direito ao desenvolvimento, sendo dever dos Estados encorajar a participação popular livre, ativa e significativa de indivíduos e grupos na elaboração, implementação e monitoramento de políticas de desenvolvimento.

A participação efetiva de indivíduos e grupos neste processo é destacada a todo tempo na Declaração da ONU de 1986, e chama a atenção para a necessidade de não haver a imposição de *uma forma* de desenvolvimento, ou seja, a declaração deixa em

---

<sup>62</sup> Que se enquadra na terceira geração de direitos humanos, conforme reconhece Paulo Bonavides (2016).

aberto à participação popular a definição e extensão do conteúdo do seu direito ao desenvolvimento. Nada mais adequado, aparentemente, vez que cabe à cada indivíduo e à coletividade nele inserida a tarefa de, politicamente, elencarem seus valores fundamentais e necessidades de vida, de modo que sejam efetivadas por meio do direito ao desenvolvimento. Vale dizer, é fundamental que as pessoas saibam o que querem e não que se diga o que devem aceitar enquanto direitos.

Neste sentido que a participação é central no direito ao desenvolvimento.

Por fim, Piovesan (2010) elenca os programas e políticas nacionais e a cooperação internacional<sup>65</sup> como dimensão central do direito ao desenvolvimento, citando que este compreende tanto uma dimensão nacional quanto internacional e que a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986 atribuir dever aos Estados na adoção de medidas, individuais e/ou coletivas, para criar um ambiente que permita a plena realização do direito ao desenvolvimento, bem como para eliminar obstáculos resultantes da não observância de direitos civis e políticos, bem como da afronta dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Observa-se que o papel dos Estados nacionais ocupa posição de destaque na Declaração da ONU de 1986. O documento destina diversas passagens em referência aos novos deveres/responsabilidades atribuídos aos Estados na construção e efetivação do direito ao desenvolvimento, conforme se observa nas passagens expressas previstas no preâmbulo e em oito de seus dez artigos.

O preâmbulo da Declaração da ONU de 1986 reconhece que “[...] a criação de condições favoráveis ao desenvolvimento dos povos e indivíduos é a responsabilidade primária de seus Estados”. Sendo assim, ao mencionar que a criação de condições favoráveis ao desenvolvimento individual e coletivo é de responsabilidade *primária* de seus Estados, a Declaração de 1986 parece não excluir uma responsabilidade subsidiária dos demais Estados e da comunidade internacional, pelo menos no que diz respeito aos direitos humanos.

Imperiosa, portanto, a posição de Luigi Ferrajoli (2006), no sentido de que se deve abandonar a noção de *direitos do cidadão*, ligados diretamente ao Estado, para se

---

<sup>65</sup> Sobre a importância da cooperação internacional, citando Celso Renato Duvivier de Albuquerque Mello, Ana Paula Teixeira Delgado (2001, p. 94) bem observa que este “[...] desempenha um importante papel na promoção do desenvolvimento, uma vez que propicia facilidades aos países para incrementar o desenvolvimento pretendido pela Declaração de 1986. Todavia, deve ser oferecida em condições favoráveis para assegurar o pleno exercício do direito ao desenvolvimento, pois, caso contrário, ela se transforma em um simples financiamento capaz de acarretar o endividamento de países em vias de desenvolvimento e aumentar o seu grau de dependência econômica”.

retomar a noção de *derechos do homem*, vez que a primeira pode ocultar uma grave situação de exclusão e desigualdade:

Sin embargo, en nuestros días no podemos realizar una operación inversa – y por tanto reducir los derechos del hombre a los derechos del ciudadano – [...]. En la crisis de los Estados y de las comunidades nacionales que caracteriza este fin de siglo, conectada con fenómenos paralelos como las migraciones de masas, los conflictos éticos y la distancia cada vez mayor entre Norte y Sur, es preciso reconocer que la ciudadanía ya no es, como en los orígenes del Estado moderno, un factor de inclusión y de igualdad. Por el contrario, cabe constatar que la ciudadanía de nuestros ricos países representa el último privilegio de *status*, el último factor de exclusión y discriminación, el último residuo premoderno de la desigualdad personal en contraposición a la proclamada universalidad e igualdad de los derechos fundamentales. Y que contradice no sólo el universalismo de los derechos tal como han sido reconocidos por las constituciones estatales, sino también el de los derechos mismos tal como fueron sancionados por la *Declaración universal de derechos del hombre* de 10 de diciembre de 1948 (FERRAJOLI, 2006, p. 116-117).

E conclui Ferrajoli, defendendo que:

Tomar en serio estos derechos significa hoy tener el valor de desvincularlos de la ciudadanía como <pertenencia> (a una comunidad estatal determinada) y de su carácter estatal. Y desvincularlos de la ciudadanía significa reconocer el carácter supra-estatal – en los dos sentidos de su doble garantía constitucional e internacional – y por tanto tutelarlos no sólo dentro sino también fuera y frente a los Estados, poniendo fin a este gran *apartheid* que excluye de su disfrute a la gran mayoría del género humano contradiciendo su proclamado universalismo (FERRAJOLI, 2006, p. 117).

É necessário, portanto, que o direito ao desenvolvimento seja identificado enquanto direito da pessoa humana, marcado pela universalidade, e não apenas como direito do cidadão, exclusivo e privilegiado.

Não se nega, contudo, a importância da atuação dos Estados e sua grande responsabilidade no processo de efetivação do direito ao desenvolvimento, tanto é que o presente trabalho também buscará investigar a atuação do Estado brasileiro na criação destas condições favoráveis para o desenvolvimento, ainda que a hipótese inicial seja de que a atuação dos governos brasileiros se apresenta como parte do problema, ao menos quanto ao seu papel na ascensão do projeto do agronegócio, conforme se verificará na segunda parte desta pesquisa.

No entanto, sobre a responsabilidade dos Estados no desenvolvimento, destaque-se o que dispõe o § 2º do artigo 9º da Declaração da ONU de 1986, que, no contexto geral, também será bastante relevante para os propósitos do presente trabalho:

Nada na presente Declaração deverá ser tido como sendo contrário aos propósitos e princípios das Nações Unidas, ou como implicando que qualquer Estado, grupo ou pessoa tenha o direito de se engajar em qualquer atividade ou de desempenhar qualquer ato voltado à violação dos direitos consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos e nos Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos.

A Declaração de 1986 veda, portanto, que qualquer Estado, grupo ou pessoa possa se engajar em qualquer atividade ou desempenhar qualquer ato contrário aos direitos humanos já consagrados.

Por outro lado, além das três dimensões do direito ao desenvolvimento,<sup>64</sup> Piovesan muito bem observa e analisa que:

Um dos mais extraordinários avanços da Declaração de 1986 é lançar o *human right-based approach* ao direito ao desenvolvimento. Sob a perspectiva dos direitos humanos, o direito ao desenvolvimento compreende como relevantes princípios: a) o princípio da inclusão, igualdade e não discriminação (especial atenção deve ser dada à igualdade de gênero e às necessidades dos grupos vulneráveis); b) o princípio *accountability* e da transparência; c) o princípio da participação e do empoderamento (*empowerment*), mediante livre, significativa e ativa participação; e d) o princípio da cooperação internacional. Esses são também os valores que inspiram os princípios fundamentais do Direito dos Direitos Humanos (PIOVESAN, 2010, p. 105).

Percebe-se, portanto, que o direito ao desenvolvimento se apresenta, essencialmente, como o direito à vida melhor, e ao mesmo tempo, um instrumento com vistas à dignidade da pessoa humana. Pressupõe a democracia e a paz, a livre autodeterminação dos povos, a indivisibilidade e interdependência dos direitos civis, políticos, sociais, culturais e econômicos, o direito de cada Estado gerir soberanamente seus recursos naturais e culturais, o dever dos Estados de eliminar e prevenir violações massivas de direitos humanos, a oferta de mecanismos que favoreçam o aproveitamento equânime de oportunidades, a adoção de postura cooperativa entre os atores nacionais e

---

<sup>64</sup> “Seguindo a concepção de desenvolvimento como direito humano (sistematizada na Declaração em comento [1986]), a Declaração de Viena (1993) reafirmou os principais aspectos do teor do desenvolvimento, declarando que o direito ao desenvolvimento é um direito universal e inalienável e parte integral dos direitos humanos fundamentais e que a falta de desenvolvimento não poderá ser invocada como justificativa para se limitar direitos humanos internacionalmente reconhecidos. O documento também realça a importância da cooperação entre Estados, cabendo à comunidade internacional promover uma cooperação internacional eficaz visando à realização do direito ao desenvolvimento e à eliminação de obstáculos ao desenvolvimento. [...]. A democracia, o desenvolvimento e o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais são tratados na Declaração de Viena como conceitos interdependentes, que se reforçam mutuamente” (SOARES, 2010, p. 470-471).

internacionais para a redução das desigualdades entre os povos e construção de um mundo fundado no valor da fraternidade/solidariedade (SOARES, 2010).

Destacou-se, portanto, os principais componentes que conferem essência ao direito ao desenvolvimento, revelando seu significado e, ao mesmo, preenchendo-o de conteúdo material.

### 1.3.2. Rumo à concretização: “levando o direito ao desenvolvimento a sério”<sup>65</sup>

As Declarações da ONU sobre o direito ao desenvolvimento guardam relação, segundo Anjos Filho (2010), com sua formulação e inserção no mundo do Direito positivo, ou seja, dizem respeito à possibilidade de conferir valor jurídico ao desenvolvimento num plano mais amplo, vez que o direito ao desenvolvimento não é reconhecido ou acolhido por todos os Estados-nacionais.<sup>66</sup>

Tal questão, por óbvio, remete à análise da relação entre Direito e desenvolvimento, que, segundo Anjos Filho (2013), pode se manifestar de duas formas: 1) Na influência que o Direito positivo pode ter no processo de desenvolvimento; 2) Na possibilidade de o desenvolvimento ser visto como um direito subjetivo.

No que diz respeito à primeira manifestação, na medida em que se começa a aferir (no mínimo ao longo das últimas três décadas) que o desenvolvimento já não pertence mais exclusivamente ao privilegiado âmbito econômico, já que emerge uma visão mais humanitária e com forte preocupação com a justiça social, tem-se que a economia também precisava se reformar para compreender as diversas inovações no campo do desenvolvimento, operadas, em especial, no âmbito do direito internacional.

---

<sup>65</sup> O subtítulo desta subseção foi pensado em alusão à obra de Ronald Dworkin (2002), *Levando os direitos a sério*, na qual este autor defende a ideia de que os juízos a respeito de direitos e políticas públicas devem considerar como premissa o fato de que todos os membros de uma comunidade são iguais enquanto seres humanos, independentemente das suas condições sociais, econômicas, suas crenças e estilos de vida, devendo ser tratados, em todas as dimensões do desenvolvimento humano, com igual consideração e respeito.

<sup>66</sup> De acordo com Anjos Filho (2013, p. 75), “A posição dos Estados Unidos no foro das Nações Unidas historicamente tem seguido essa linha de argumentação, e está registrada em vários documentos. *Vide*, por exemplo os comentários dos Estados Unidos ao relatório de 2001 do Grupo de Trabalho sobre direito ao desenvolvimento, onde além de negar que exista consenso internacional sobre o significado preciso do direito ao desenvolvimento, ainda afirma que direitos econômicos, sociais e culturais são metas que só podem ser alcançadas progressivamente, não garantias (E/CN.4.2001/26, Anexo III, item III, n. 5-12). Também fica clara a posição contrária norte-americana nos comentários às conclusões adotadas na terceira sessão do Grupo de Trabalho sobre o direito ao desenvolvimento (E/CN.4/2002/28, anexo IV). Nesse sentido, *vide* ainda a nota 15 do documento E/CN. 17/1997/8: ‘No obstante, cabe señalar la declaración presentada por escrito de los Estados Unidos, em el sentido de que la adhesión de los Estados Unidos al consenso [...] no modifica su oposición de larga data al denominado derecho al desarrollo. Para los Estados Unidos, el desarrollo no es um derecho [...] es una meta que todos nos hemos propuesto’ Véase A/CONF: 151/26/Rev. 1 (v. II), cap. III, § 16”.

A ideia, portanto, de um direito econômico, não poderia abrir mão da preocupação com o “economicamente justo”, ou seja, não se poderia pensar mais na implementação de quaisquer políticas econômicas, mas tão somente naquelas que visem a realizar os princípios da nova ordem econômica (RISTER, 2007), seja no plano nacional ou seja no plano internacional.

Por isto, a relação entre Direito e desenvolvimento vem sendo frequentemente debatida, especialmente desde meados do século passado, “[...] sendo possível identificar duas vertentes opostas: a que considera o Direito como um *entrave ao desenvolvimento*, e a que vê como um *elemento impulsionador do processo de desenvolvimento*” (ANJOS FILHO, 2013, p. 74).

Do lado dos que acreditam que o Direito representa um elemento impulsionador do processo de desenvolvimento estão Diogo Rosenthal Coutinho e Orlando Gomes. Este último, apesar de denunciar a crise do poder normativo do direito positivo vigente à época, há muito tempo já defendia o Direito enquanto instrumento que institucionaliza as transformações decorrentes do desenvolvimento. Em sua clássica obra *Direito e desenvolvimento*, de 1961, Orlando Gomes defende um importante ponto de vista:

As transformações determinam inevitável mudança de mentalidade. Um povo que está se desenvolvendo passa a adotar novos valores como fins da ação social e busca, para a sua consecução, normas que estimulem o processo de desenvolvimento. Em suma, as transformações tendem a se institucionalizarem. O processo social procura sua disciplina em um novo sistema de normas. O ordenamento jurídico, porque regula a conduta dos homens na sociedade, constitui, sob o ponto de vista institucional, o principal fator de influência no processo do desenvolvimento, visto que o sistema legal pode favorecê-lo, ou dificultá-lo. É claro que outras formas institucionais interferem nesse processo e que as instituições jurídicas se orientam por *valores* que se modificam, sem perda da essência, conforme mentalidade dominante na época. Não há dúvida de que o *desenvolvimento econômico* é condicionado, entre outros fatores, pelas crenças substantivas e adjetivas de uma comunidade, processando-se dentro de condições institucionais que conduzem à transformação estrutural da sociedade (GOMES, 1961, p. 19).

A contraposição à possibilidade de se verificar o desenvolvimento enquanto direito encontra força na posição histórica dos Estados Unidos, conforme já se mencionou, que consideram o desenvolvimento meramente uma meta, mas não um direito. Diogo Rosenthal Coutinho (2013) classifica alguns autores em otimistas e pessimistas (ou céticos) em relação à capacidade do Direito em promover o

desenvolvimento, destacando que, no caso dos pessimistas, há um evidente viés contrário às políticas sociais redistributivas.<sup>67</sup>

Há também os que afirmam que o direito ao desenvolvimento, por outro lado, carece de exigibilidade, e, logo, não vincularia os Estados a sua prestação, visto que o desenvolvimento “[...] seria apenas uma política a cargo da discricionariedade governamental e normativa dos Estados, instituições multinacionais e agências intergovernamentais” (CAMPINHO, 2010, p. 159).

Entretanto, parece que esta posição não conseguiu evitar o reconhecimento do desenvolvimento enquanto direito, e, por consequência, a sua força normativa enquanto tal. Em primeiro lugar porque, de modo geral, pode-se afirmar que as disposições das Declarações da ONU têm “[...] efeito vinculante em relação aos Estados que delas participaram, uma vez que expressam o posicionamento do Estado Participante, enunciando princípios interpretativos de suas normas internas e ainda representam o direito consuetudinário internacional” (SOUSA, 2010, p. 316).

Livia Maria de Souza (2010) enfatiza inclusive que, em relação à Declaração de 1986, o seu efeito vinculante pode ser verificado pela própria espécie normativa adotada, no caso na forma da Resolução nº 41/128, de 4 de dezembro de 1986, revelando o intuito de garantir o catálogo de direitos expressos na Declaração:<sup>68</sup> “diante do efeito vinculante dos instrumentos internacionais que asseguram a existências e o respeito aos direitos humanos [...], o direito ao desenvolvimento pode ser reivindicado pelo indivíduo frente ao seu Estado, bem como perante a comunidade internacional” (SOUSA, 2010, p. 317).

---

<sup>67</sup> “Quando se trata de políticas redistributivas, parece estar subjacente à visão pessimista, centrada no crescimento, a premissa de que há uma tensão entre eficiência e justiça social. Isto é: quanto mais se buscar a realização de igualdade ou justiça social, mais sacrifício de eficiência econômica (produtividade, empreendedorismo, disposição para o trabalho, por exemplo), haverá como efeito colateral indesejável. Essa crença teve início com a publicação, no final dos anos 1970, do paradigmático livro *Equity and Efficiency: The Big Trade-off*, do economista Arthur Okun” (COUTINHO, 2013, p. 90).

<sup>68</sup> Outros autores enxergam a exigibilidade do direito ao desenvolvimento a partir do chamado *soft law* normativo, ou seja, “[...] trata de reconhecer obrigações exigíveis a partir de documentos produzidos em um contexto no qual a avença não envolvia inicialmente a ideia de obrigatoriedade. Em outras palavras, significa admitir que documentos ou mecanismos *soft*, não convencionais, criam normas de Direito Internacional, que podemos chamá-los de *soft law* normativo” (ANJOS FILHO, 2010, p. 143). Aliás, o histórico evolutivo contemporâneo dos direitos humanos permite que se afirme, no mínimo, que as Declarações da ONU sobre o Direito ao Desenvolvimento, em especial as de 1986 e 1993 (Conferência de Viena), possuem natureza de *soft law* normativo no plano do Direito Internacional, vez que o caminho histórico, não obstante suas rupturas, deve caminhar sempre na direção do progresso e da evolução destes direitos, o implica, certamente, no reconhecimento destes enquanto direitos plenamente exigíveis frente aos Estados, em primeiro lugar, e à comunidade internacional, de forma subsidiária.

No mesmo sentido estão Asbjorn Eide e Allan Rosas, citados por Flávia Piovesan (2010), que afirmam que levar a sério os direitos econômicos, sociais e culturais implica num compromisso com a integração social, a solidariedade e a igualdade (com distribuição de renda), que não devem ser condicionados às ideologias dos governos ou à mera boa vontade política, devendo ser definidos como direitos:<sup>69</sup>

Sob a ótima normativa internacional, está definitivamente superada a concepção de que os direitos sociais, econômicos e culturais não são direitos legais. A ideia da não acionabilidade dos direitos sociais é meramente ideológica e não científica. São eles autênticos e verdadeiros direitos fundamentais, acionáveis, exigíveis e demandam séria e responsável observância. Por isso devem ser reivindicados como direitos e não como caridade, generosidade ou compaixão (PIOVESAN, 2010, p. 101).

Em segundo lugar, afirma-se que outra grande dificuldade na efetivação de um direito ao desenvolvimento estaria na ausência de mecanismos jurídicos de garantia. Sobre este ponto, Carla Rister (2007, p. 58) esclarece que:

A despeito de a vigência de um direito humano não depender da existência de institutos destinados a assegurar sua realização, sendo a garantia elemento adjetivo e não substantivo dos direitos, ter-se-ia que solucionar o problema da ausência de garantias. Ocorre que tal ausência não o transforma em meras aspirações políticas, e, se o desenvolvimento se realiza por meio de políticas públicas ou programas de ação governamental, o caminho seria criar mecanismos para o controle judicial de tais políticas ou programas, sob a luz do direito ao desenvolvimento, analogamente ao que ocorre, há bastante tempo, com o controle judicial de constitucionalidade de leis e atos do Poder Público.

Em sentido semelhante ao de Rister, Fábio Konder Comparato (2010) reconhece que, a despeito da Declaração Universal dos Direitos do Homem ser uma recomendação da Assembleia Geral da ONU ao seus membros (o que poderia fazer crer na ausência de força vinculante do documento), reconhece-se atualmente, em toda parte, que a vigência dos direitos humanos, dentre eles o direito ao desenvolvimento, “[...] independe de sua declaração em constituições, leis e tratados internacionais, exatamente porque se está diante de exigências de respeito à dignidade humana, exercidas contra todos os poderes estabelecidos, oficiais ou não” (COMPARATO, 2010, p. 239). Fábio Konder Comparato (2010, p. 239) lembra também que:

---

<sup>69</sup> Robério Nunes dos Anjos Filho (2010), seguindo posicionamento de André de Carvalho Ramos, defende ainda a ideia do direito ao desenvolvimento como obrigação *erga omnes*, ou seja, no sentido de uma obrigação que protege os valores de toda a comunidade internacional, dando origem ao direito dos Estados de exigir o seu cumprimento frente a outros Estados que não cumprem suas obrigações frente o direito ao desenvolvimento, fazendo com que este ganhe assim importante proteção.

Já se reconhece, aliás, de há muito tempo, que a par dos tratados ou convenções, o direito internacional é também constituído pelos costumes e os princípios gerais de direito, como declara o Estatuto da Corte Internacional de Justiça (art. 38). Ora, os direitos definidos na Declaração de 1948 correspondem, integralmente, ao que o costume e os princípios jurídicos internacionais reconhecem, hoje, como normas imperativas de direito internacional geral (*jus cogens*).

Além disto, muito bem lembra Emerson Gabardo (2009, p. 360) que “[...] a identificação de um aspecto subjetivo independe de possibilidade de judicialização e exequibilidade direta ou específica (este parece ser o caso dos direitos à segurança pública, ao pleno emprego ou mesmo ao meio ambiente)”. Consequentemente, torna-se inescusável o dever dos Estados e da comunidade internacional de conferir meios e garantir o direito ao desenvolvimento dos indivíduos e povos:

Alcanzar – sobre la base de un constitucionalismo mundial ya formalmente instaurado a través de las convenciones internacionales mencionadas, pero de momento carente de garantías – un ordenamento que rechace finalmente la ciudadanía: suprimiéndola como *status* privilegiado que conlleva derechos no reconocidos a los no ciudadano, o, al contrario, instuyendo una ciudadanía universal; y por tanto, en ambos casos, superando la dicotomía <derechos del hombre/derechos del ciudadano> y reconociendo a todos los hombres y mujeres del mundo, exclusivamente en cuanto personas, idénticos derechos fundamentales. No menos irreal ni ambicioso, por lo demás, debió parecer hace dos siglos el desafío a las desigualdades del *Ancien Régime* contenido en las primeras Declaraciones de derechos, y la utopía que en aquella época alentó la ilustración jurídica y, más tarde, toda la historia del constitucionalismo y de la democracia (FERRAJOLI, 2006, p. 119).

Ressalta-se também que, na esfera das relações internacionais, a rejeição ao reconhecimento de valor jurídico ao direito ao desenvolvimento pode levar a outras consequências mais graves, como a rejeição de valor jurídico a outras matérias,<sup>70</sup> afetando o próprio Direito Internacional Público (ANJOS FILHO, 2013).

Há ainda, outra objeção ao entendimento do direito ao desenvolvimento como fenômeno efetivamente jurídico, muito bem sintetizada por Robério Anjos Filho:

---

<sup>70</sup> “Assim, é preciso reconhecer que textos que representem o consenso possível da comunidade acerca de que os direitos humanos não podem ser simplesmente desconsiderados sob o argumento de serem desprovidos de valor jurídico por não se tratar de tratados ou convenções. O exemplo mais simbólico diz respeito à Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948. A Declaração Universal, como já dito, é um dos pilares da Organização das Nações Unidas, inaugurou a concepção moderna de direitos humanos e tem como objetivo a proteção de todos os seres humanos, reconhecendo a dignidade humana como fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo. Integra como peça fundamental o processo de internacionalização dos direitos humanos. Apesar disso, aquele documento não é, tecnicamente, um tratado ou convenção, mas sim uma *recomendação*. Mas nem por isso se há de lhe negar valor jurídico” (ANJOS FILHO, 2013, p. 144).

Imperioso observar que parte dos óbices à possibilidade de se reconhecer o desenvolvimento como objeto de direitos no plano internacional diz respeito diretamente a linhas de argumentação análogas àquelas que negavam a existência do Direito Internacional Público. A alegação de que faltaria exigibilidade e justiciabilidade a um direito cujo objeto fosse o desenvolvimento, por exemplo, comunica-se com a tese de que não se poderia conceber a existência do Direito Internacional Público porque não existiriam leis, tribunais e sanções internacionais. Uma vez já superada historicamente esta última argumentação, não há razão para que aquela primeira também não o seja (ANJOS FILHO, 2013, p. 117).

Contudo, a construção e concepção de que um sistema internacional de direitos humanos exige que o ser humano seja considerado sujeito de direitos internacionais afasta a ideia de que o Direito Internacional se restringe apenas às relações entre Estados (ANJOS FILHO, 2013). Sendo assim, ao passo que o direito ao desenvolvimento se constitui em espécie dos direitos humanos, não há como fugir à regra de considerar o ser humano e os povos como sujeitos daquele direito também no plano internacional.

## CAPÍTULO 2

### O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: EM BUSCA DE SIGNIFICADOS NO PLANO INTERNO

*“Não basta que o Estado, por intermédio dos representantes do povo, garanta o mínimo relativo à dignidade de todos, por isso expressaria apenas um cumprimento parcial das obrigações tipicamente republicanas. Mais do que reconhecer a ideia tipicamente democrática da dignidade, é preciso ressaltar a ideia republicana da felicidade, que, embora não mencionada expressamente pelo constituinte, é decorrência inexorável da sistemática constitucional.”*

Emerson Gabardo

O primeiro capítulo teve por objetivo mais específico a apreensão da noção de desenvolvimento sob um enfoque jurídico, do *direito ao desenvolvimento*, buscando compreender precisamente este processo de mudança de paradigma dentro do *fenômeno do desenvolvimento*.<sup>71</sup>

Analisou-se a positivação do direito ao desenvolvimento na ordem jurídica internacional, de modo que foi possível identificar seus principais significados neste plano, o que, conseqüentemente, também possibilitou preencher o conceito de conteúdo, ao menos neste plano mais amplo.

No presente capítulo, buscar-se-á cumprir o segundo objetivo específico estabelecido neste trabalho, que é o de extrair as acepções e conteúdo do direito ao desenvolvimento previstos na Constituição Federal de 1988.

Conforme já se mencionou, o direito ao desenvolvimento assume concepções e conteúdos distintos em cada um dos Estados nacionais pelos quais é recepcionado; mencionou-se, inclusive, que alguns países sequer o compreendem e o reconhecem enquanto um direito, a exemplo dos Estados Unidos.

Em termos mais precisos, é possível afirmar, portanto, a existência de uma heterogeneidade de conteúdo acerca do *direito ao desenvolvimento*, até porque, conforme já tratado, a noção de *desenvolvimento* se conecta diretamente com o sistema

<sup>71</sup> Dado que, como bem anota Eros Grau (2018, p. 211), “a ideia de desenvolvimento supõe dinâmicas mutações e importa em que se esteja a realizar, na sociedade por ela abrangida, um processo de mobilidade social contínuo e intermitente”. Trata-se de um conceito histórico e, portanto, mais aberto, afetado justamente pelas dinâmicas e contínuas mudanças sociais.

de valores de uma determinada sociedade e aquilo que ela estabelece como sendo suas necessidades e prioridades.

É por isto que Gilberto Bercovici (2005) e outros autores já haviam apontado para a importância da democracia no processo de construção do direito ao desenvolvimento, vez que tanto a apreensão de um sistema de valores quanto o conhecimento profundo das necessidades mais relevantes de uma dada sociedade dependem da melhor participação social nos processos de tomadas de decisões políticas.

Já se apontou para a necessidade de participação efetiva dos indivíduos e grupos neste processo, que inclusive é fortemente destacada na Declaração da ONU de 1986, e chama a atenção para o mister de não haver a imposição de *uma forma* de desenvolvimento, o que deixa em aberto à participação popular a definição e extensão do conteúdo de *seu* direito ao desenvolvimento.

Essa efetiva participação social no processo de construção de seu direito ao desenvolvimento também se conecta, como já se mencionou, com o próprio direito à autodeterminação (direito de se autogovernar), um dos mais relevantes sentidos do direito ao desenvolvimento no plano internacional.

Afirmou-se também que referida previsão parece bastante adequada, vez que cabe à cada indivíduo e à coletividade nela inserido a tarefa de, politicamente, elencarem seus valores fundamentais e necessidades prioritárias de vida, de modo que sejam efetivadas por meio do direito ao desenvolvimento. Vale dizer, é fundamental que as pessoas e a sociedade como um todo reflitam sobre suas necessidades e não que se diga a elas o que devem aceitar enquanto direitos.

Sabe-se que o direito ao desenvolvimento no plano internacional – assim como todo direito humano positivado nesta ordem – consagrou apenas valores universais básicos, a partir dos quais nunca é muito se pensar em sua expansão jurídico-normativa, o que também aponta na direção de uma maior densidade em relação ao conteúdo deste direito nos planos internos.

A ideia central do presente capítulo é a de, portanto, extrair as acepções e o conteúdo do desenvolvimento previstos na Constituição Federal de 1988, de modo que se possa compreender os significados do direito ao desenvolvimento na República Federativa do Brasil. Tal análise se mostra imprescindível para os propósitos do presente trabalho, tendo em vista a tese de que *“o agronegócio se mostra incompatível com a Constituição Federal de 1988 por contrariar as acepções do direito ao desenvolvimento nela previstas”*.

Ainda que pareça óbvio, mostra-se razoável elucidar que para uma análise comparativa, de compatibilidade/incompatibilidade do agronegócio (objeto de análise na Parte III deste trabalho) em relação às acepções de desenvolvimento previstas pela Constituição Federal de 1988, deve-se, antes de tudo, ter em mente de forma clara quais são estes significados de desenvolvimento previstos pela atual Constituição e o que eles implicam ao Estado e à sociedade brasileira.

Quer dizer, em outras palavras, que o conteúdo do presente capítulo e as categorias teóricas que dele irão emanar servirão de pilares para a análise que se pretende realizar ao fim. Daí a importância do presente capítulo, que está dividido em seis seções: na primeira se buscará distinguir duas acepções preliminares do direito ao desenvolvimento; nas quatro seções seguintes (2.2, 2.3, 2.4 e 2.5) se buscará extrair as acepções e o conteúdo do desenvolvimento previstos pela Constituição de 1988; por fim, na sexta seção, buscar-se-á adentrar no debate relativo aos fins do direito ao desenvolvimento, abordando mais especificamente as noções de *dignidade e felicidade*.

## 2.1. DUAS ACEPÇÕES PRELIMINARES DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO E SUA IDENTIFICAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Conforme já se assinalou nas considerações iniciais desta tese, e de acordo com o pensamento de Carla Rister (2007), o primeiro passo de um estudo desenvolvimentista deve recair no descobrimento de estruturas, valores específicos e problemas das sociedades objeto de estudo.

Num segundo momento, de construção jurídica, dever-se-ia sugerir, com base no valores socialmente aceitos e positivados, os fundamentos para uma construção regulatória capaz de permitir o amplo conhecimento das preferências sociais.

Afirmou-se também que, no plano teórico, o presente trabalho se apoia, direta e indiretamente, na construção, ainda em curso, daquilo que se entende por *direito ao desenvolvimento* a partir do desenho desenvolvimentista proposto pela sociedade brasileira e consagrado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Esta etapa exige, então, perceber o direito ao desenvolvimento enquanto um direito integrante do aspecto material da Constituição de 1988 (FACHIN, 2010). Ou seja, antes de tudo, seria necessário analisar a estrutura (desenho) desenvolvimentista previstos pela Constituição brasileira, partindo-se de um *a priori* jurídico, socialmente estabelecido, a ser extraído do conteúdo constitucional e, assim, avançar para uma

próxima etapa, de maiores desdobramentos com relação ao modelo do agronegócio e a análise de sua (in)compatibilidade frente ao modelo desenvolvimentista.

As obras de Eros Grau (2018), Carla Rister (2007) e José Afonso da Silva (2010), aqui tomadas como referências teóricas para análise do *direito ao desenvolvimento* na ordem constitucional brasileira, fornecem a este trabalho as proposições de partida para outra construção teórica, que buscará ir além ao confrontar o *direito ao desenvolvimento* com o *agronegócio* no Brasil.

### 2.1.1. O desenvolvimento como interesse difuso e sua acepção objetiva

Em princípio, ainda antes de propriamente proceder à (re)construção jurídica do conceito e do conteúdo do direito ao desenvolvimento, Rister (2007) evidencia que o desenvolvimento possui dois sentidos preliminares. O primeiro deles teria natureza *objetiva* e deveria ser compreendido como uma utopia ou um ideal a ser alcançado: “a utopia relaciona-se, portanto, a uma situação hipotética ideal a que se almeja atingir” (RISTER, 2007, p. 215).

Este ideal pode ser deduzido das normas e dos princípios constitucionais relacionados ao desenvolvimento (plano do dever-ser) e que, por sua vez, deve nortear e ditar a legislação ordinária pela qual se pautarão as políticas públicas concernentes, bem como também condicionar atuação dos agentes econômicos à busca de tal ideal.

Segundo a autora, a própria existência de um Estado não está relacionada apenas à conformação dos elementos *território, população e governo independente*, pois deve haver “[...] um quarto elemento para que se trate realmente de um Estado. É preciso haver uma utopia, um ideal que se objetiva atingir [...]” (RISTER, 2007, p. 215). Seria esta utopia, este ideal, que conferiria sentido, portanto, à própria noção de Estado.

E nesta linha, Rister (2007) é categórica quanto à importância dos fins do Estado para o Direito, em especial no contexto de uma Constituição diretiva ou programática, como é o caso da atual Constituição brasileira, o que evidencia a superação da noção de Estado tomando como base uma noção exclusivamente jurídica, na qual os fins do Estado seriam prescindíveis.

Aliás, citando Aristóteles e retomando os fundamentos de Georg Jellinek, Rister (2007) aponta que todo Estado formado é uma espécie de parceria, ao passo que toda forma de parceria tem em vista algum bem ou interesse. Seria este bem que conferiria sentido à própria constituição do Estado:

A determinação do sentido do Estado seria de crucial importância para a sua compreensão, eis que, sem uma referência ao sentido do Estado, os conceitos da teoria do Estado seriam vazios de significado, pelo que não seria possível diferenciá-lo de outras organizações sociais. A atribuição de fins ao Estado significaria, praticamente, sua justificação (RISTER, 2007, p. 216).

No mesmo sentido, Dalmo de Abreu Dallari (1971, p. 100-101) assinala que é possível conceituar o Estado como “a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”. No presente trabalho, procura-se investigar, num primeiro momento, justamente aquilo que se constitui como um bem comum, ainda que utópico.

Sobre isto, e ao analisar o caso brasileiro, Rister (2007) recorre, inicialmente, ao preâmbulo da Constituição Federal de 1988,<sup>72</sup> que dispõe que:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

O Estado brasileiro se constitui, portanto, numa parceria destinada a assegurar a persecução, dentre outros objetivos, o bem-estar e o *desenvolvimento*, a igualdade e a justiça como valores *supremos* de uma sociedade fraterna (RISTER, 2007).

Veja-se, portanto, que o preâmbulo da Constituição Federal de 1988 já fornece importantes pistas acerca das estruturas e dos valores específicos que a sociedade brasileira busca almejar.<sup>73</sup>

Esta noção de desenvolvimento objetivo, segundo Rister (2007), aparece como um conjunto de metas utópicas ou ideias em benefício de todos, o que levaria a caracterizar o desenvolvimento em seu sentido objetivo como sendo um *direito difuso*.

Para Rodolpho de Camargo Mancuso (2013, p. 87), há uma clara distinção estabelecida entre “[...] de um lado, os interesses privados, individuais, de cunho ‘egoístico’, e, de outro, os interesses ‘metaindividuais’, estes compreensivos dos

<sup>72</sup> De acordo com Fachin (2010, p. 192), “no direito constitucional pátrio, o preâmbulo tem como função apresentar síntese do conteúdo da Constituição em que se mostram seus principais objetivos, fundamentos e justificativas. Na lição de Bonavides, é o local no qual se reúne a ideologia constitucional”.

<sup>73</sup> Não obstante o entendimento do STF na ADIN nº 2.076, no sentido de que o preâmbulo da Constituição estaria situado fora do âmbito do Direito, tendo caráter meramente político ou ideológico.

interesses que deparam a órbita de atuação individual, para se projetarem na ordem coletiva [...]”. Sobre as características dos interesses difusos, assinala Mancuso (2013) que estes interesses apresentam uma dimensão coletiva ainda mais ampla do que em relação ao interesse geral ou público.

Isto porque o interesse público têm contornos de certos valores pacificamente aceitos (como por exemplo o investimento público em segurança da população), enquanto que “[...] os interesses difusos, ao contrário, ensejam posicionamentos diversos, de conteúdo cambiante (por exemplo, o sentido de ‘qualidade de vida’), levando o que a doutrina italiana chama de *‘intrinseca conflittualità’*” (MANCUSO, 2013, p. 91).

Em relação a esta “conflituosidade máxima” ou intrínseca dos direitos ou interesses difusos, Rister (2007) ilustra bem o quadro ao mencionar que:

Neste campo, as alternativas seriam ilimitadas, porque o favorecimento da posição A melindrará os integrantes da posição B. Os exemplos seriam numerosos: a proteção dos recursos florestais conflitaria com os interesses da indústria madeireira e, por decorrência, com os interesses dos lenhadores à manutenção de seus empregos; a interdição da construção de um aeroporto supersônico atende a interesses de moradores da localidade, mas colide com os interesses da construção civil; a instituição de censura prévia nas diversões públicas satisfaz setores conservadores da sociedade, mas vai de encontro com o interesse da classe artística de se expressar livremente (RISTER, 2007, p. 231).

Mancuso (2013) também sustenta que os interesses ou direitos difusos não se tratam de uma categoria nova, mas que a razão pela qual só vierem a ser sistematizados há pouco tempo decorre do fato de que os sistemas jurídicos foram tradicionalmente concebidos e voltados para a tutela individual, numa concepção mais individualista, fazendo passar despercebidos certos interesses que, justamente por se caracterizarem pela inviabilidade de apropriação individual, acabaram não sendo tutelados.

Neste sentido, para Mancuso (2013), os interesses difusos seriam interesses metaindividuais, que, não tendo atingido o grau de agregação e organização necessários à sua afetação institucional junto a certas entidades ou órgãos representativos dos interesses já socialmente definidos, restam em estado fluido, dispersos pela sociedade civil como um todo, como, por exemplo, o interesse à pureza do ar atmosférico.

Não obstante a conflituosidade do desenvolvimento em seu aspecto objetivo, segundo Carla Rister (2017), este bem se enquadraria no conceito de interesse difuso, justamente porque consistiria num interesse metaindividual disperso pela sociedade em estado fluido, que, em princípio, não está afeto a um grupo específico ou determinado, e,

portanto, não pode ser captado ou apropriado de maneira individualizada: “desta forma, o seu caráter difuso parece claro, fazendo antever o surgimento de litígios que envolvem verdadeiras escolhas políticas” (RISTER, 2007, p. 232).

É claro que tais escolhas políticas, para serem revestidas de constitucionalidade, precisam encontrar um fundamento jurídico subjacente. Como se buscará extrair as acepções do desenvolvimento justamente a partir da Constituição Federal de 1988, ter-se-á, conseqüentemente, uma maior definição (ou até mesmo limitação) daquilo que se pode compreender enquanto “escolha” lícita, dados os limites trazidos pela interpretação do texto constitucional.

### 2.1.2. O desenvolvimento como interesse individual ou coletivo e sua acepção subjetiva

Por outro lado, a par do desenvolvimento objetivo, visto como a utopia desejável a todos, Rister (2007) chama a atenção para a outra faceta do desenvolvimento, compreendido numa acepção subjetiva, ou seja, não como a utopia de todos, mas como a utopia de um determinado indivíduo ou grupo considerado.

Assim, “determinados setores da sociedade, grupos de categorias profissionais corporificados e outros, podem ter desejos utópicos que venham a colidir com o interesse geral” (RISTER, 2007, p. 224), isto é, “o desenvolvimento no sentido subjetivo deixa claro que a sua busca não se dá de forma harmônica. Escolhido um conjunto de pessoas, a busca de desenvolvimento pode perfeitamente significar o desenvolvimento de uns em detrimento de outros” (RISTER, 2007, p. 225).

Ainda segundo Rister (2007, p. 225), “o desenvolvimento em sentido subjetivo é firmado pela competição”, e explica a autora que a própria noção de soberania como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, inc. I, CF/88) já representaria uma forma de se pensar o desenvolvimento nacional (art. 3º, inc. II, CF/88) num sentido subjetivo, vez que a busca deste desenvolvimento pode esbarrar no interesse de outras nações, bem como a busca individual do desenvolvimento por partes destas pode afetar os interesses do Brasil.<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> Apesar de que, numa visão intrínseca, o desenvolvimento nacional também pode ser visto numa dimensão objetiva, de busca do desenvolvimento de toda a nação e de todos os seus grupos e sujeitos, de forma indistinta. Desta forma, para melhor ilustrar, percebe-se que o olhar apontado “para fora” evidencia o desenvolvimento nacional numa concepção subjetiva, de competição/disputa do Brasil com os demais sujeitos internacionais, como identifica Carla Rister; numa outra ótica, o olhar “para dentro” demonstra o desenvolvimento nacional num sentido objetivo, de melhores condições de vida para todos.

Rister (2007) reconhece, então, que no caso de se considerar a pessoa humana como beneficiária dos processos de desenvolvimento, conforme exposto no capítulo anterior, estar-se-á diante, então, do desenvolvimento subjetivo, em razão do caráter nitidamente individual.

Citando Jean-Jacques Rousseau, Rister (2007, p. 233) afirma que “se cada homem cedia uma parte de sua liberdade para a formação da sociedade civil, não era com outro objetivo que não o favorecimento de cada indivíduo”, e conclui, no sentido de que não se pode menosprezar a dimensão individual do desenvolvimento, na medida em que o homem, com sua dignidade de pessoa, fundamenta a própria existência da formulação atinente aos direitos humanos (RISTER, 2007). Sendo assim:

Considerando-se também que os indivíduos consistem em beneficiários do desenvolvimento (agora, em seu sentido objetivo), acreditamos que andou bem a Declaração da Assembléia Geral da ONU em 1986, ao mencionar que todos os indivíduos teriam o direito a desenvolver-se e a justa distribuição dos benefícios do desenvolvimento. Estão presentes, portanto, respectivamente, os sentidos subjetivo e objetivo do desenvolvimento, colocando-se o homem enquanto sujeito do desenvolvimento e enquanto beneficiário do processo desenvolvimentista (RISTER, 2007, p. 234).

Já em relação aos demais entes, tais como as nações ou países (no caso, a República Federativa do Brasil), os Estados Federados e os Municípios, afirma Rister (2007) que seu desenvolvimento pode ser visto numa acepção subjetiva, consistente no interesse coletivo, a partir do qual os povos seriam os destinatários do desenvolvimento subjetivo a ser perseguido pelos entes estatais aos quais se encontram jurisdicionados, ainda que sejam os povos os sujeitos de um desenvolvimento subjetivo próprio.

Melina Girardi Fachin também procede a uma análise semelhante, mas com algumas particularidades:

Nessa esteira, faz-se mister entrever este direito fundamental em uma dupla dimensão: o que de um lado poder-se-ia denominar de *perspectiva extrínseca do direito ao desenvolvimento*, relacionado ao plano estatal. Tal perspectiva envolve uma hermenêutica transformadora do disposto no art. 3º, inciso II, da Constituição Federal (que coloca como um dos objetivos da república o *desenvolvimento nacional*) em conjunto com o estatuto constitucional da ordem econômica (art. 170 e seguintes da Constituição). Por outro lado, poder-se-ia falar em uma *perspectiva intrínseca do direito ao desenvolvimento*. Em tal mirada, com cerne subjetivo, centrar-se-ia no necessário implemento de condições materiais para o livre desenvolvimento da personalidade e de uma vida digna (FACHIN, 2010, p. 180).

A supramencionada autora, embora reconheça a dupla dimensão do desenvolvimento (tal como Carla Rister), acaba por estabelecer um critério diferenciador mais claro, que consiste no titular do direito ao desenvolvimento. Sendo assim, e de acordo com Fachin (2010), o direito ao desenvolvimento na perspectiva extrínseca (ou objetiva) estaria relacionado ao plano do Estado, enquanto que o desenvolvimento na perspectiva intrínseca (ou subjetiva) se relaciona ao plano do indivíduo:

Mister que o Estado Constitucional, mirado como um Estado promotor das necessidades da coletividade, esteja obrigado a este princípio em sua dúplice dimensão: em um primeiro plano de desenvolvimento estatal e comunitário, tanto no cenário interno quanto internacional; e, em um segundo, na dimensão individual de cada ser humano poder desenvolver amplamente suas potencialidades (FACHIN, 2010, p. 196).

De toda forma, a par das nuances conceituais ou terminológicas, como bem assinala Fachin (2010), o que se busca é a inclusão e o reconhecimento do direito ao desenvolvimento, formalmente enunciado pelo sistema global de proteção dos direitos humano, como um direito integrante do aspecto material da Constituição Federal de 1988, tanto em sua perspectiva objetiva (ou extrínseca) quanto na perspectiva subjetiva, ou intrínseca.

Outras considerações acerca destas duas acepções preliminares dadas ao desenvolvimento ainda serão tratadas no decorrer do presente capítulo, dando-se maior ênfase ao seu papel na análise e interpretação do direito ao desenvolvimento a partir da perspectiva constitucional.

## 2.2. O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO A PARTIR DOS PRINCÍPIOS E DIREITOS FUNDAMENTAIS PREVISTOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Importa ressaltar, de início, que a presente abordagem de busca pelos significados do direito ao desenvolvimento no plano da Constituição Federal de 1988 não se faz de maneira exauriente, diante da amplitude do tema e da decorrência desse fato, que recomenda uma necessária escolha ou preponderância de análise, buscando-se o que é essencial em relação a ele.

### 2.2.1. Princípios orientadores do desenvolvimento na perspectiva constitucional e a questão da previsão do direito ao desenvolvimento no texto constitucional

Ainda antes de proceder à construção jurídica das acepções do direito ao desenvolvimento a partir do texto constitucional, Rister (2007) enfatiza alguns princípios que norteiam o desenvolvimento constitucional, a saber: princípios da *redistribuição*, *difusão do conhecimento econômico* e da *cooperação*.

Segundo a supramencionada autora, estes princípios iluminam a tarefa de identificação do desenvolvimento numa abordagem jurídica, sendo que, para este trabalho, dois deles parecem adquirir maior relevância: o da *redistribuição* e da *cooperação*. É que, como bem aponta Inês Virgínia Prado Soares (2010, p. 473) “embora os frutos do desenvolvimento imprimam resultados imediatos na economia local, a repercussão econômica das atividades e empreendimentos realizados no bojo do processo de desenvolvimento nem sempre é apropriada pela comunidade”.

Para tanto, destaca Rister (2007) que parece evidente a necessidade de se melhor redistribuir os frutos do desenvolvimento, de modo que se possa alcançar a almejada justiça social e implementar uma democracia econômica, vez que “[...] a detenção de tais frutos por uma minoria ao longo do processo histórico acabou por fazer surgir uma estrutura dual a que se denominou subdesenvolvimento, que só vem reforçando o processo de concentração de renda [...]” (RISTER, 2007, p. 239), ou seja, a autora reconhece que, infelizmente, somente uma minoria vem se beneficiando dos processos econômicos colocados em prática. A autora também reconhece que se afigura inequívoca a atribuição do Estado de promover a redistribuição, exercendo seu papel de agente de equilíbrio das forças.<sup>75</sup> No mesmo sentido Inês Virgínia Prado Soares, ao defender que:

Desse modo, a elaboração e implementação de políticas públicas devem se pautar na concepção de que o desenvolvimento é um processo que almeja atingir a vida digna. A projeção dos resultados das atuações que objetivam o desenvolvimento deve ser também analisada e discutida na perspectiva da comunidade e não somente numa quantificação do ganho econômico para setores específicos (SOARES, 2010, p. 473).

Resta patente, portanto, a necessidade de romper com esta realidade, sendo que o princípio da redistribuição se apresenta como um princípio-chave nesta tarefa.

---

<sup>75</sup> “E o dever de redistribuir estaria longe de ser obrigação exclusiva do direito tributário (cujas funções redistributivas não se nega, especialmente para suprir as necessidades daqueles setores geradores de externalidades sociais, como saúde, educação, etc.), como se acreditava nas antigas concepções do Estado, e ainda em grande parte se concebe” (RISTER, 2007, p. 239-240).

Carla Rister (2007) também defende que esteja na redistribuição a grande função do Estado Social, que deve basear sua gestão (inclusive no campo econômico) em valores e não em objetivos econômicos. Ou seja, defende a referida autora um Estado que se pautar por valores e que não seja meramente pragmático: “a proposta é de que se substitua a preocupação econômica com os resultados pela preocupação jurídica com os valores, o que importaria em mudança relevante” (RISTER, 2007, p. 244).

Citando a obra *Constituição e superação das desigualdades regionais*, de Gilberto Bercovici, Rister (2007) afirma que o conceito-chave do Estado Social seria a distribuição, que se transformaria na função primordial do Estado, isto é, de atuar na tarefa de integrar a sociedade nacional:

Integração esta, que no caso brasileiro, dever-se-ia dar tanto socialmente quanto economicamente, mediante transformações estruturais. Conforme se poderia depreender de seus princípios fundamentais, que consagram fins sociais e econômicos em fins jurídicos, a Constituição de 1988 seria voltada à transformação da realidade brasileira (RISTER, 2007, p. 240).

Além disto, Rister (2007) defende também o papel do direito no impulso à cooperação pela introdução de valores que induzam e permitam esta conduta a partir de um ambiente a ele propício, assim como já imaginava Orlando Gomes (1961). Desta forma, “identificados os princípios desenvolvimentistas ou maneiras pelas quais o desenvolvimento pode se manifestar numa abordagem jurídica, portanto, menos árdua se faz a tarefa de seu reconhecimento no texto constitucional” (RISTER, 2007, p. 244), o que será objeto de tarefa nas próximas subseções.

Por outro lado, já quando se trata de abordar o direito ao desenvolvimento a partir da Constituição Federal de 1988, um primeiro aparente obstáculo surge quando se depara com a falta de qualquer menção expressa a este direito na ordem constitucional pátria que não seja aquela prevista pelo preâmbulo, conforme já afirmou, não obstante o Estado brasileiro ter sido signatário da Declaração da ONU de 1986.

Sobre esta questão, Melina Girardi Fachin (2010, p. 192) afirma que “o único *locus* em que o Direito ao Desenvolvimento assume uma conotação aberta na Carta Constitucional [preâmbulo], tem um caráter antes ideológico que jurídico. Seria, assim, o preâmbulo um conjunto de princípios gerais e abstratos, desprovidos de natureza jurídica”.

Dada esta observação, o trabalho de Fachin (2010) defende a abertura e aproximação do discurso jurídico dos direitos humanos fundamentais, buscando superar

a tradicional bipartição entre *direitos humanos* e *direitos fundamentais* à luz do princípio da dignidade humana,<sup>76</sup> em especial por intermédio dos parágrafos 2º e 3º do artigo 5º da Constituição Federal de 1988.<sup>77</sup>

Assim, a estratégia de Fachin (2010) concentra seu foco e esforço hermenêutico no sentido de buscar introduzir os direitos humanos relacionados ao direito ao desenvolvimento já consagrados na ordem internacional dentro do catálogo de direitos fundamentais expressos na Constituição Federal de 1988.

Além de Melina Fachin, Livia Maria de Sousa (2010) também reconhece que o caráter de direito fundamental do direito ao desenvolvimento pode ser extraído do § 2º do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, o qual prevê expressamente que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Em que pese este esforço seja interessante para que se possa compreender o direito ao desenvolvimento do plano internacional enquanto direito fundamental de aplicação imediata no Brasil, duas ressalvas importantes precisam ser feitas.

A primeira diz respeito ao fato de que a autora, aparentemente, nega a existência de um direito ao desenvolvimento próprio do plano interno, principalmente quando menciona que “em que pese o Estado brasileiro ter sido signatário da r. Declaração, não há no direito (constitucional) pátrio qualquer menção ao direito ao desenvolvimento como um direito fundamental neste sentido abrangente e inclusivo que trata o documento internacional” (FACHIN, 2010, p. 179).

E neste sentido, parte a autora para o esforço hermenêutico de superação da distinção entre direitos humanos e fundamentais (tanto é que seu critério de distinção é meramente o alcance geográfico), justamente para o fim de equiparar ambos e, portanto, fazer aplicar o *direito ao desenvolvimento do plano internacional* no plano interno,

---

<sup>76</sup> “Em geral, a doutrina distingue os direitos humanos dos direitos fundamentais tendo em consideração o alcance geográfico destes. Ou seja, a expressão *direitos humanos* é geralmente inserida ao plano internacional, e *direitos fundamentais* é terminologia predileta no plano constitucional interno. Por sua vez, o emprego da locução *direitos do homem* suscita quiçá menos indagações uma vez que é refutada tomando em consideração sua base jusnaturalista” (FACHIN, 2010, p. 182).

<sup>77</sup> Estes dispositivos constitucionais estabelecem que: “[...] § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte; § 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004).”

como direito fundamental, a partir das vias do parágrafos 2º e 3º do artigo 5º da Constituição Federal de 1988.

Importante destacar que a pretensão de Melina Fachin não parece ser incorreta, ou seja, deve-se sim defender a abordagem da autora, de superação da bipartição entre *direitos humanos e direitos fundamentais* à luz do princípio da dignidade humana. Entretanto, não se deve enxergar esta como única alternativa possível, vez que, mesmo a despeito da inexistência de menção expressa no texto constitucional, defende-se a existência de um direito ao desenvolvimento próprio do plano interno e constitucional brasileiro (o que é amplamente aceito e reconhecido pela literatura nacional que trata do tema), o que alarga sobremaneira a abordagem sobre o assunto, que não fica então restrita à previsão do direito ao desenvolvimento no plano internacional e do direito ao desenvolvimento enquanto um direito fundamental.

A segunda ressalva diz respeito ao fato de que, como já se apontou, a previsão do direito ao desenvolvimento no plano internacional diz respeito apenas ao plano mais básico dos direitos humanos, devendo justamente os Estados reforçar e aprofundar a noção de direito ao desenvolvimento a partir das necessidades (econômicas, sociais, culturais, etc.) específicas de seus povos, conferindo, assim, maior abrangência e densidade ao conteúdo deste direito no plano interno.

Já se apontou, no primeiro capítulo, para a necessidade de participação efetiva dos indivíduos e grupos neste processo, que inclusive é fortemente destacada na Declaração da ONU de 1986, e chama a atenção para a necessidade de não haver a imposição de *uma forma* de desenvolvimento, o que deixa em aberto à participação popular a definição e extensão do conteúdo de *seu* direito ao desenvolvimento.

Afirmou-se que referida previsão parece bastante adequada, vez que cabe à cada indivíduo e à coletividade nela inserido a tarefa de, politicamente, elencarem seus valores fundamentais e necessidades de vida, de modo que sejam efetivadas por meio do direito ao desenvolvimento.

Ou seja, não há como se satisfazer apenas com o direito ao desenvolvimento enquanto um direito fundamental advindo do plano internacional, vez que este plano consagrou apenas valores universais básicos, a partir dos quais nunca é muito se pensar e defender sua expansão jurídico-normativa, ainda mais no plano interno, em que as possibilidades de sua efetivação parecem maiores.

Diversos autores, dentre eles Antonio Enrique Perez Luño, citado por Fachin (2010), reconhecem que o termo *direitos humanos* aparece como um conceito de

contornos mais amplos e imprecisos do que a noção de direitos fundamentais, demonstrando a necessidade de se identificar o direito ao desenvolvimento no plano interno constitucional brasileiro, para que este não se resuma apenas aos direitos fundamentais.

Desta forma, se a própria Declaração da ONU de 1986 reforça a necessidade dos Estados em “[...] tomar medidas para assegurar o pleno exercício e o fortalecimento progressivo do direito ao desenvolvimento, incluindo a formulação, adoção e implementação de políticas, medidas legislativas e outras, em níveis nacional e internacional” (artigo 10º), não há como se imaginar como suficiente apenas a incorporação do direito ao desenvolvimento do plano internacional ao plano interno, até mesmo porque o catálogo internacional, ainda mais abstrato, deixa à margem as especificidades das necessidades do povo brasileiro, razão pela qual se deve defender a *previsão constitucional originária* deste direito, muito mais do que a mera *recepção* do direito ao desenvolvimento pelas vias do Direito Internacional Público.

Tal tarefa, no entanto, exige o esforço de se identificar o direito ao desenvolvimento a partir de alguns dispositivos importantes da Constituição Federal de 1988 que se relacionam direta ou indiretamente com este direito, conforme se passará a expor.

### 2.2.2. As acepções do direito ao desenvolvimento a partir dos princípios e direitos fundamentais

De início, ao pensar a construção jurídica do direito ao desenvolvimento a partir da Constituição Federal de 1988, Carla Rister (2007) identifica a associação deste direito com os fundamentos e objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a saber: soberania (art. 1º, inc. I), cidadania (art. 1º, inc. II); dignidade da pessoa humana (art. 1º, inc. III); valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art. 1º, inc. IV); construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, inc. I); garantia do desenvolvimento nacional (art. 3º, inc. II); erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, inc. III); promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, inc. IV).

Inicialmente, em relação à *soberania*,<sup>78</sup> vista por Rister (2007) como expressão do desenvolvimento em sentido subjetivo, ou seja, fundada no interesse primordial da República Federativa do Brasil em relação a outras nações,<sup>79</sup> não obstante a autora também entenda que a soberania seja temperada pelo dever de “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade” (art. 4º, inciso IX, CF/88), compreendendo-se este progresso como o avanço de uma situação para outra com benefícios líquidos conferidos à humanidade como um todo (RISTER, 2007).

A soberania pode ser compreendida, portanto, como o poder político e econômico precípua que autoriza/legitima a busca pelo desenvolvimento nacional.

A soberania também é vista sob novo ângulo quando perpassa alguns dos demais princípios que regem as relações internacionais da República Federativa do Brasil, previstos pelo artigo 4º da CF/88, a saber: prevalência dos direitos humanos (inc. II); autodeterminação dos povos (inc. III); defesa da paz (inc. VI); solução pacífica dos conflitos (inc. VII) e repúdio ao terrorismo e ao racismo (VIII);

Ademais, o parágrafo único do artigo 4º da CF/88 também estabelece que “a República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”, como forma de dar maior concretude ao princípio da cooperação. Contudo:

[...] se por um lado a Constituição previu o princípio da cooperação entre os povos nas relações internacionais, fato é que tal cooperação não se deve dar sem respeito mútuo. Desta feita, acordos comerciais prejudiciais ao país, em que exista um intercâmbio não equitativo, ou seja, que admitam uma disparidade muito alta entre os termos de troca, em detrimento dos países subdesenvolvidos, como frequentemente vem ocorrendo, em prejuízos aos interesses dos povos desses países, que se vêem cada vez mais empobrecidos e com seu desenvolvimento obstaculizado, não devem ser

---

<sup>78</sup> Francisco Rezek (2014) afirma que a soberania se constitui como um atributo fundamental do Estado, fazendo-o titular de competências que apesar de serem exclusivas e superiores, não são ilimitadas, precisamente porque existe uma ordem jurídica internacional. Dalmo de Abreu Dallari (1971, p. 67), por sua vez, sintetiza o pensamento de diversos autores sobre o conceito de soberania, destacando que: “entre os autores há quem se refira a ela como um poder do Estado, enquanto que outros preferem concebê-la como qualidade do poder do Estado, sendo diferente a posição de KELSEN, que, segundo sua concepção normativista, entende a soberania como expressão da unidade de uma ordem. Para HELLER e REALE ela é uma qualidade essencial do Estado, enquanto que JELLINEK prefere qualificá-la como nota essencial do poder do Estado. RANELLETTI faz uma distinção entre a soberania, com o significado de poder de império, hipótese em que é *elemento essencial* do Estado, e soberania com o sentido de *qualidade* do Estado, admitindo que esta última possa faltar sem que se desnature o Estado, o que, aliás, coincide com a observação de JELLINEK de que o Estado Medieval não apresentava essa qualidade. Procedendo a uma síntese de todas as teorias formuladas, o que se verifica é que a noção de soberania está sempre ligada a uma concepção de poder, pois mesmo quando concebida como o centro unificador de uma ordem está implícita a idéia de poder de unificação”.

<sup>79</sup> Regida pelo princípio da independência nacional (art. 4º, inc. I, CF/88), que ainda será melhor aprofundado nesta pesquisa.

aceitos, pois, além de não revelarem qualquer sentido de cooperação, portanto, acabam por ferir os demais princípios da autodeterminação dos povos e da igualdade entre os Estados, também previstos nos incisos III e V do art. 4º da CF, a reger as relações internacionais (RISTER, 2007, p. 256).

Por isto, o que se evidencia é que o processo de cooperação econômica (ou de integração dos povos mais ampla da América Latina, como desejou a Constituição) deverá considerar os impactos positivos no tecido social interno dos países participantes. Assim, o desenvolvimento é incentivado com vistas ao favorecimento da integração regional latino-americana (RISTER, 2007).

Ainda de acordo com Rister (2007), o princípio da cooperação se apresenta como uma importante ferramenta do desenvolvimento em seu aspecto objetivo, vez que demonstra a necessidade de se estabelecerem padrões de condutas que limitem a luta de todos contra todos, tendo como norte o progresso da humanidade.

A relação do desenvolvimento com a *cidadania* e a *dignidade da pessoa humana*<sup>80</sup> (art. 1º, II e III, CF/88), por outro lado, é bastante estreita, vez que a cidadania está ligada justamente à prática de direitos (desenvolvimento subjetivo) e deveres (desenvolvimento objetivo) de um indivíduo, tendo em vista que o cumprimento dos deveres implica, ainda que em tese, no benefício de toda a sociedade.

A dignidade da pessoa humana, conforme se discutirá mais a fundo nas próximas seções, e em especial na última seção deste capítulo, constitui-se como uma das finalidades dos processos de desenvolvimento. Isto é, o direito ao desenvolvimento busca justamente como fim dotar a pessoa humana de dignidade, ou seja, de condições materiais suficientes à percepção de uma vida digna.

Além disto, a partir das contribuições do pensamento de Emerson Gabardo (2009), pretende-se defender, também na última seção deste capítulo, que a dignidade da pessoa humana se constitui apenas como a finalidade mínima dos processos de desenvolvimento, ao passo que estes processos devem buscar atingir seu ponto máximo, consistente no direito à felicidade.

Sendo assim, afere-se o tratamento especial dado pela Constituição Federal de 1988 à dignidade da pessoa humana, incluído como princípio fundamental da República Federativa do Brasil. De acordo com Rister (2007), tal previsão se conecta perfeitamente com os termos da Declaração da ONU de 1986, que estabeleceu a pessoa humana como sujeito central do desenvolvimento:

---

<sup>80</sup> Luís Roberto Barroso (2013) bem lembra que a *dignidade* tornou-se, após a Segunda Grande Guerra, um dos grandes consensos éticos do mundo ocidental, materializado em declarações de direito, convenções internacionais e constituições.

De acordo com o inciso IV do art. 1º, a dignificação deve se dar pelos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. Portanto, da redação dos incisos III e IV do art. 1º se pode inferir que a Constituição adotou, como princípio, o desenvolvimento individual do homem, que decorre de sua dignidade enquanto pessoa humana, que fundamenta toda a abordagem do direito ao desenvolvimento como direito fundamental, nos termos de sua formulação delineada no âmbito da ONU (RISTER, 2007, p. 263).

Na próxima seção também se abordará a previsão do artigo 170 da CF/88, em que a dignidade da pessoa humana comparece como diretriz da ordem econômica, eis que esta deverá ter por fim “assegurar a todos existência digna”, de acordo com os ditames da justiça social (RISTER, 2007). Mesmo a despeito do desenvolvimento se apresentar aqui numa perspectiva mais individualizada, não se pode olvidar que tal direito, por óbvio, se apresentada como “[...] uma *via de mão dupla*, já que o desenvolvimento de uma sociedade depende dos desenvolvimentos individuais de seus sujeitos e vice-versa” (FACHIN, 2010, p. 197), por isto da importância de não se perder de vista também a noção objetiva do direito ao desenvolvimento.

O último fundamento da República Federativa do Brasil (*pluralismo político*, art. 1º, inc. V, CF/88) possui também intrínseca relação com o desenvolvimento, na medida em que, conforme já se assinalou, é preciso haver participação efetiva dos indivíduos e grupos no processo de sua construção. Esta tarefa, inclusive, é fortemente destacada pela Declaração da ONU de 1986, que deixa em aberto à participação popular a definição e extensão do conteúdo de *seu* direito ao desenvolvimento. Daí a importância do pluralismo político, pressuposto para fazer representar e expressar os diversos valores fundamentais e necessidades de vida, de modo que sejam efetivadas por meio do direito ao desenvolvimento.

Evidente, portanto, que o direito ao desenvolvimento pressupõe a democracia e o Estado Democrático de Direito, sendo inviável se pensar o direito ao desenvolvimento em regimes totalitários em que a sociedade não consiga sequer expressar seus anseios e necessidades em relação à concepção de vida.

Passando-se para a análise do artigo 3º da Constituição Federal de 1988, que dispõe acerca dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, tem-se, num primeiro momento, que se trata de dispositivo de fundamental importância ao tema, vez que este artigo prevê expressamente como um dos objetivos o de *garantir desenvolvimento nacional*.

Segundo Gilberto Bercovici (2005), os princípios fundamentais – cuja característica teleológica lhes confere relevância e função de princípios gerais de toda a ordem jurídica –, como o artigo 3º, possuem “[...] caráter obrigatório, com vinculação imperativa para todos os poderes públicos, ou seja, conformam a legislação, a prática judicial e a atuação dos órgãos estatais, que devem agir no sentido de concretizá-los” (BERCOVICI, 2005, p. 105). Ainda segundo Bercovici (2005, p. 105), estes princípios “são marcos do desenvolvimento do ordenamento, apontando objetivos e proibindo o retrocesso, funcionando como parâmetro essencial para a interpretação e concretização da Constituição”, e remetem à questão dos fins do Estado.

Ao estabelecer como objetivo fundamental a *construção de uma sociedade livre, justa e solidária* (art. 3º, inc. I, CF/88) a Constituição relaciona tal objetivo com a noção de desenvolvimento na sua acepção objetiva, com vistas à construção de uma sociedade perfeita, ainda que idealizada (RISTER, 2007).

Assim, a Constituição ressalta a importância da liberdade, da justiça social e da solidariedade para os processos de desenvolvimento:

A dimensão individual, portanto, não pode ser desprezada, pois, segundo Rousseau, se o homem cede uma parte de sua liberdade para a formação da sociedade, não é com outro objetivo que não o seu favorecimento pessoal. No entanto, o egoísmo exacerbado de cada um, que conduz à guerra de todos contra todos e visa tão-somente ao desenvolvimento próprio, subjetivo, deve ser freado por mecanismos de redução das desigualdades e de cooperação, tendo em vista que não se perca a dimensão da fraternidade do direito em tela. Daí a razão pela qual os sentidos objetivo e subjetivo se complementam mutuamente (RISTER, 2007, p. 269).

Ademais, *sociedade livre* pode ser compreendida sob o primado da *liberdade*, em todas as suas manifestações; *sociedade justa* é aquela que realiza a *justiça social*;<sup>81</sup> *solidária*, por outro lado, é a sociedade que não inimiza as pessoas entre si, que se realiza no retorno, na fraternidade e não no afastamento dos homens uns dos outros (GRAU, 2018). A previsão contida no art. 3º, inc. I, da CF/88 pressupõe, assim, uma sociedade harmônica e pacífica, ou seja, fundada efetivamente no pilar da *paz*.

Por outro lado, o art. 3º, inc. II, da CF/88, consagra como um dos objetivos da República a *garantia do desenvolvimento nacional*, promovendo como titulares do direito ao desenvolvimento a própria nação e seus povos. No entanto:

---

<sup>81</sup> Deter-se-á sobre o significado da expressão na próxima seção, onde se abordará a previsão do artigo 170 da CF/88, que dispõe que a ordem econômica deverá ter por fim assegurar a todos existência digna, *conforme os ditames da justiça social*.

Como balizador das lutas entre os Estados federados, conforme se abordou, com vistas ao seu próprio desenvolvimento, previu a Constituição em seu art. 3º, III, conjuntamente com os objetivos de erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais, o propósito de redução das desigualdades regionais (RISTER, 2007, p. 265).

Ao estipular como escopo a redução das desigualdades regionais, a Constituição traz novamente a necessidade de instituição de um padrão cooperativo de desenvolvimento, no sentido objetivo, de modo a compor ou limitar o aspecto subjetivo do desenvolvimento almejado (RISTER, 2007).

De toda forma, o enunciado do princípio expressa o reconhecimento explícito de marcas que caracterizam a realidade brasileira,<sup>82</sup> como a pobreza, marginalização, desigualdades, sejam sociais e/ou regionais (GRAU, 2018). Esta questão ainda será retomada e melhor discutida/aprofundada quando da análise do direito ao desenvolvimento a partir da ordem social (subseção 2.4.1).

Além disto, ao estabelecer como objetivo fundamental o dever de *promover do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação* (art. 3º, inc. IV, CF/88) a Constituição relaciona tal objetivo novamente com a noção de desenvolvimento na sua acepção objetiva, ou seja, pretendendo o melhor para todos, que devem viver livres de quaisquer formas de discriminação negativa (preconceitos).

Afere-se, portanto, que o artigo 3º da CF/88 representa um verdadeiro programa de governo, conformador de políticas públicas. Isto porque ao fixar o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades regionais como fins a serem alcançados, fundamenta-se a reivindicação do direito à realização de políticas públicas para a concretização do programa constitucional (RISTER, 2007).

Aliás, “*garantir o desenvolvimento nacional é, tal qual construir uma sociedade livre, justa e solidária, realizar políticas públicas cuja reivindicação, pela sociedade, encontra fundamentação neste art. 3º, II*” (GRAU, 2018, p. 212), até porque, como bem reconhece Eros Grau (2018), o processo de *desenvolvimento*, de grande densidade,<sup>85</sup> não

---

<sup>82</sup> “Eis um quadro de subdesenvolvimento, incontestado, que, todavia, se pretende reverter. Essa reversão nada tem, porém, em relação aos padrões do capitalismo, de subversiva. É revolucionária apenas enquanto voltada à modernização do próprio capitalismo. Dir-se-á que a Constituição [de 1988], aí, nada mais postula, no seu caráter de Constituição dirigente, senão rompimento do processo de subdesenvolvimento no qual estamos imersos e, em cujo bojo, pobreza, marginalização e desigualdades, sociais e regionais, atuam em regime de causação circular acumulativa – são causas e efeitos de si próprios [...]. O programa que propõe não é senão o de instalação de uma sociedade estruturada segundo o modelo do *Welfare State*.” (GRAU, 2018, p. 213-214).

<sup>85</sup> Para Eros Grau (2018, p. 211), “o desenvolvimento supõe não apenas crescimento econômico, mas sobretudo elevação do nível cultural-intelectual comunitário e um processo, ativo, de mudança social”.

é natural, mas voluntário e programado, ou seja, ele somente se desencadeia com a instauração de uma política nacional a longo prazo, abrangendo todos os setores da vida social.

Por isto, de acordo com Eros Grau (2018), tratam-se os fundamentos (art. 1º) e objetivos (art. 3º) da República Federativa do Brasil de verdadeiros *princípios constitucionais impositivos* (Canotilho) ou de *diretrizes* (Dworkin), ou, então, de *normas-objetivo*, dotados de *caráter constitucional conformador*.

Ademais, se o direito ao desenvolvimento foi concebido pela Declaração da ONU de 1986 como um “[...] direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados”, não há como não se associar o direito ao desenvolvimento ao rol de direitos e garantias fundamentais previstos pela Constituição Federal de 1988, sejam estes individuais, coletivos ou sociais e/ou difusos.

Isto é, não há como não se relacionar o direito ao desenvolvimento ao catálogo de direitos previstos pelos artigos 5º, 6º e 7º da Constituição, vez que estes se constituem como meios para o desenvolvimento econômico, social, cultural e político da pessoa humana, assim como preconizado pela Declaração da ONU de 1986.

Inês Virginia Prado Soares conseguiu captar bem esta relação ao dispor que:

O direito ao desenvolvimento está intrinsecamente ligado aos valores democráticos espalhados em diversos dispositivos da Constituição, dentre os quais, pode-se destacar: a cidadania e dignidade humana (art. 1º, II e III); os direitos sociais (art. 6º: educação, saúde, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados); a ordem econômica conformada aos ditames da justiça social para assegurar a todos existência digna (art. 170); a ordem social baseada no primado do trabalho e com objetivo de proporcionar bem-estar e justiça sociais (art. 193); a garantia a todos, pelo Estado, do pleno exercício dos direitos culturais (art. 215); o dever do Estado e da sociedade em proteger o meio ambiente, para a geração presente e também para as futuras gerações (art. 225); e direito ao desenvolvimento tecnológico (art. 218), dentro outros (SOARES, 2010, p. 472).

A supramencionada análise de Soares já fornece um panorama bastante amplo das raízes do direito ao desenvolvimento na Constituição Federal de 1988, que não se esgota no elenco dos artigos 1º e 3º da Constituição. Afere-se, portanto, que o artigo 3º da CF/88 representa um verdadeiro programa de governo, conformador das políticas públicas. Isto porque ao fixar o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades

regionais como fins a serem alcançados, fundamenta-se a reivindicação do direito à realização de políticas públicas para a concretização do programa constitucional (RISTER, 2007). Até porque, como bem analisa Bercovici:

A ideologia constitucional não é neutra, é política, e vincula o intérprete. Os princípios constitucionais, como o art. 3º da CF, são a expressão das opções ideológicas essenciais sobre as finalidades sociais e econômicas do Estado, cuja realização obrigatória para os agentes estatais e para a sociedade ou, ao menos, os detentores do poder econômico ou social fora da esfera estatal. Constitui o art. 3º da CF um verdadeiro programa de ação e de legislação, devendo todas as atividades do Estado brasileiro (inclusive as políticas públicas, medidas legislativas e decisões judiciais) conformarem-se formalmente e materialmente ao programa inscrito no texto constitucional (BERCOVICI, 2005, p. 110).

Para uma análise mais detida, no entanto, mostra-se necessário, assim como propõem Eros Grau (2018) e Carla Rister (2007), categorizar a identificação e os significados do direito ao desenvolvimento previstos na Constituição Federal de 1988 a partir da *ordem econômica*, da *ordem social* e do capítulo que trata do *meio ambiente* (art. 225 da CF/88); ademais, por se relacionar diretamente com o objeto deste trabalho, propõe-se também identificar e analisar os significados do direito ao desenvolvimento a partir do capítulo que trata da *política agrícola e fundiária* (art. 184 a 191 da CF/88).<sup>84</sup>

Estas são, portanto, as tarefas que se pretende cumprir nas próximas seções.

### 2.3. O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO A PARTIR DA ORDEM ECONÔMICA

Preliminarmente à análise dos sentidos relativos à ordem econômica expressos na Constituição Federal de 1988, algumas considerações se mostram necessárias.

A primeira delas diz respeito à ambiguidade da expressão *ordem econômica*. Eros Grau (2018) chama a atenção para o fato de que, não obstante se oponha à *ordem jurídica* a *ordem econômica* – como propõe Max Weber<sup>85</sup> – esta tem sido utilizada para referir uma parcela da *ordem jurídica*, tomada como sistema de princípios e regras jurídicas. Destaca Eros Grau (2018), então, que existe uma evidente distinção entre a *ordem econômica* (mundo do ser, economia real) e *ordem econômica* (mundo do dever-ser, economia idealizada), dotada de caráter jurídico e não econômico.

<sup>84</sup> Vale mencionar, desde já, que a análise final da compatibilidade/incompatibilidade do agronegócio em relação ao direito ao desenvolvimento na perspectiva constitucional será realizada a partir destas categorias teóricas: ordem econômica, social, ambiental e agrária/fundiária.

<sup>85</sup> Segundo Eros Grau (2018), Max Weber se refere à ordem jurídica como esfera ideal do dever-ser e ordem econômica como esfera dos acontecimentos reais.

Sendo assim, quando referir à *ordem econômica*, estar-se-á referindo à *ordem econômica* do mundo do dever-ser, que ao mesmo tempo se constitui como parcela da ordem jurídica. Esta *ordem econômica*, portanto, apresenta-se como o conjunto de princípios jurídicos de conformação do processo econômico a partir de uma visão macrojurídica, exposta pelo texto constitucional. Tal conformação se opera, como explica Eros Grau (2018, p. 66), “[...] mediante o condicionamento da atividade econômica a determinados fins políticos do Estado”.

A *ordem econômica* a que refere este capítulo diz respeito, portanto, ao conjunto de normas (princípios e regras jurídicas) que define, institucionalmente, um determinado modo de produção e/ou atividade econômica: “assim, ordem econômica, parcela da ordem jurídica (mundo do dever-ser), não é senão o conjunto de normas que institucionaliza uma determinada ordem econômica (mundo do ser)” (GRAU, 2018, p. 68), o que levaria, segundo o autor, à transformação social:

A transformação que refiro se dá no instante em que as precedentes ordens econômicas (mundo do dever-ser) passam a instrumentar a implementação de políticas públicas. Vale dizer: no instante em que a ordem econômica – parcela da ordem jurídica –, já instalada no nível constitucional, passa a predicar o aprimoramento da ordem econômica (mundo do ser), visando à sua preservação (GRAU, 2018, p. 70).

Evidentemente que, a esta altura, pode-se afirmar que aquilo que se coloca em contraposição à ordem econômica e financeira está, igualmente, em posição contrária à ordem jurídica,<sup>86</sup> ou, com maior precisão, atos praticados contra a parcela da ordem jurídica (mundo do dever-ser) que ordena e conforma a ordem econômica real (GRAU, 2018).

De outra parte, Eros Grau (2018) também destaca que, salvo a Constituição de 1937, as demais Constituições brasileiras (incluindo a Constituição de 1988) acabaram por separar, inadvertidamente, a *ordem econômica* da *ordem social*, por mero modismo no uso do adjetivo *social*, de acordo com o referido autor.

Eros Grau defende que tal divisão, além de injustificada, conduz a ambiguidades, vez que “[...] toda ordem jurídica é social, na medida em que voltada à ordenação social” (GRAU, 2018, p. 67). Ademais, “[...] a alusão a uma *ordem econômica e social* ou a uma *ordem econômica* e a uma *ordem social* reproduz o equívoco semântico que supõe

---

<sup>86</sup> Tanto é que o § 5º do artigo 173 da CF/88 estabelece que: “a lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular”.

econômica a produção e social a repartição, equívoco que Geraldo Vidigal, apoiado em Marx, também aponta” (GRAU, 2018, p. 67).

No entanto, apesar de se reconhecer o equívoco desta separação, conforme aponta Eros Grau, o presente capítulo a adota para fins meramente didáticos, ou seja, para que se possa facilitar a tarefa de sistematização da busca e explicação dos significados relativos ao direito ao desenvolvimento a partir da perspectiva constitucional, muito embora esta divisão não reste tão clara em alguns pontos da análise, até mesmo porque, diante da unidade, verificar-se-á que os aspectos econômicos afetam os aspectos sociais e vice-versa, ou seja, recai-se na ambiguidade apontada por Eros Grau. Contudo, a divisão para fins meramente didáticos ainda apresenta relevantes vantagens que justificam a sua adoção no presente trabalho, por permitir uma melhor sistematização.

A segunda consideração preliminar apontada por Eros Grau (2018) traz também outra importante distinção, agora em relação às chamadas *Constituições estatutárias* e *Constituições diretivas ou programáticas*. Ensina o referido autor que as *Constituições estatutárias* são aquelas que se satisfazem ao definir um estatuto de poder, concebendo-o como *instrumento de governo*, enunciadoras de competências e reguladoras de processos; de outro lado, por *Constituições diretivas ou programáticas* entende-se aquelas que “[...] não se bastam em conceber-se como mero ‘instrumento de governo’, mas, além disto, enunciam diretrizes, programas e fins a serem pelo Estado e pela sociedade realizados” (GRAU, 2018, p. 73-74).

A ordem econômica – ou *Constituição Econômica*,<sup>87</sup> como refere Eros Grau a essa parcela da ordem jurídica constitucional, assim como faz também Gilberto Bercovici (2005) – trazida pela Constituição diretiva ou programática compreende a enunciação dos fins da política econômica e postula, na sua conformação, a implementação de uma nova ordem econômica: “É no seio das Constituições diretivas que germinam as *novas ordens econômicas* (mundo do dever-ser), [...]” (GRAU, 2018, p. 74), ou seja, é por meio das Constituições diretivas que se opera a transformação do real para o ideal:

A diferença essencial, que surge a partir do “constitucionalismo social” do século XX, e vai marcar o debate sobre a Constituição Econômica, é o fato de que as Constituições não pretendem mais receber a estrutura econômica existente, mas querem alterá-la. Elas positivam tarefas e políticas a serem realizadas no domínio econômico e social para atingir certos objetivos. A ordem econômica destas Constituições é “programática” – hoje diríamos

---

<sup>87</sup> “A ideia de Constituição Econômica ganhou corpo na doutrina alemã a partir da consideração do quanto dispôs a Constituição de Weimar a respeito da *vida econômica*” (GRAU, 2018, p. 75).

“dirigente”. A Constituição Econômica que conhecemos surge quando a estrutura econômica se revela problemática, quando cai a crença na harmonia preestabelecida do mercado. Ela quer uma nova ordem econômica; quer alterar a ordem econômica existente, rejeitando o mito da auto-regulação do mercado (BERCOVICI, 2005, p. 33).

Por outro lado, por ser a Constituição Federal de 1988 uma Constituição programática, no sentido de enunciar diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade, tem-se que:

A Constituição do Brasil de 1988 projeta um Estado desenvolvido e forte, o quanto necessário seja para que os fundamentos afirmados no seu art. 1º e os objetivos definitivos no seu art. 3º venham a ser plenamente realizados, garantindo-se tenha por fim, a ordem econômica, assegurar a todos existência digna (GRAU, 2018, p. 125).

O que importa, de toda forma, é a possibilidade de se encontrar, no bojo da Constituição Federal de 1988, parâmetros conformadores da ordem econômica, conforme se passará a identificar e analisar.

A terceira e última consideração preliminar de Eros Grau vai no sentido de que a ordem econômica constitucional, assim como toda a ordem constitucional, não se apresenta como “[...] produto de imposições circunstanciais ou meros caprichos dos constituintes, porém como resultado do confronto de posturas e texturas ideológicas e de interesses [...]” (GRAU, 2018, p. 188).

A ordem constitucional, portanto, resultou da correlação de forças entre os diversos segmentos da sociedade, cada qual carregando suas bandeiras e seus interesses para formar uma estrutura ideológica que se acomodou no texto constitucional (GRAU, 2018). Com isto, pretende-se rebater eventuais afirmações no sentido de que a ordem constitucional seria resultado de meros caprichos dos constituintes para satisfação de suas predileções políticas/ideológicas, o que evidentemente não é verdade.

### 2.3.1. Os princípios da ordem econômica (mundo do dever-ser) a partir do *caput* do artigo 170 da Constituição de 1988

Segundo Eros Grau (2018), uma das características da Constituição de 1988 está em que ela é marcadamente *principiológica*, no sentido de que dispõe não apenas *regras*, mas também *princípios*. Sustenta o autor que a particularidade mais marcante da Constituição de 1988 é o fato dela se constituir como um *estatuto jurídico do político*, utilizando a expressão de Canotilho, o que remete à questão da ponderação de valores

políticos, e o que suscita a necessidade de se observar tais valores justamente a partir dos princípios constitucionais:

Como, no entanto, esses “valores” penetram o nível do jurídico, na Constituição, quando contemplados em princípios – seja em *princípios explícitos*, seja em *princípios implícitos* - desde logo se antevê a necessidade de tomarmos, tais princípios, como conformadores da interpretação das regras constitucionais (GRAU, 2018, p. 158).

A partir disto, tem-se que o modelo adotado pelo autor para subsidiar a interpretação da ordem econômica na Constituição Federal de 1988 é fundamentalmente informado e conformado pela ponderação dos princípios jurídicos explícitos e implícitos no texto constitucional.<sup>88</sup> Trata-se, portanto, de uma interpretação lógico-sistemática, ou seja, na qual a norma é concebida como parte de um sistema: “é que cada Direito não é mero agregado de normas, porém um conjunto dotado de unidade e coerência – unidade e coerência que repousam precisamente sobre os seus (dele = de um determinado Direito) princípios” (GRAU, 2018, p. 161).

A Constituição de 1988, de inquestionável caráter dirigente, assume e enuncia um conjunto de diretrizes e programas a serem realizados pelo Estado e pela sociedade, de modo que a Constituição confere um caráter de *plano global normativo* e seu artigo 170 prospera, evidentemente, no sentido de pretender implantar uma *nova* ordem econômica (GRAU, 2018).

Sendo assim, a partir desta premissa interpretativa, parte-se para a análise do *caput* do artigo 170 da CF/88, que inaugura o Título VII (da ordem econômica e financeira), e estabelece que “a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...]”.

De início, levando em consideração a distinção entre a ordem jurídica (mundo do dever-ser) e a ordem econômica (mundo do ser), Eros Grau sugere que tal dispositivo constitucional deve ser lido no sentido de que as relações econômicas, ou as atividades econômicas (mundo do ser) “[...] *deverão ser (estar)* fundadas na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim (fim delas, relações econômicas ou atividade econômica) assegurar a todos existência digna, conforme ditames da justiça social [...]”

---

<sup>88</sup> Afirma Eros Grau (2018, p. 160), que “a opção por uma *interpretação principiológica*, mais a premissa de que a Constituição deve ser sempre interpretada como um todo, não conduzem, entretanto, a uma adesão nem ao método científico-espiritual (= método valorativo, sociólogo), nem a uma *jurisprudência de valores*”.

(GRAU, 2018, p. 64), e observados os demais princípios elencados pelos incisos do artigo 170, que serão objeto de análise na próxima subseção.

Trata-se, nitidamente, de um dever de adequação da *ordem econômica do mundo do ser* à *ordem econômica do mundo do dever-ser*,<sup>89</sup> com importantíssimas consequências:

A perfeita compreensão dessa obviedade é essencial, na medida em que informará a plena compreensão de que qualquer prática econômica (*mundo do ser*) incompatível com a valorização do trabalho humano e com a livre iniciativa, ou que conflite com a existência digna de todos, conforme os ditames da justiça social, será adversa à ordem constitucional. Será pois, *institucionalmente inconstitucional*. Desde a compreensão desse aspecto poderão ser constituídos novos padrões não somente de controle de constitucionalidade, mas, em especial, novos e mais sólidos espaços de constitucionalidade. A amplitude dos preceitos constitucionais abrange não apenas normas jurídicas, mas também condutas. Daí por que desejo afirmar, vigorosamente, serem constitucionalmente inadmissíveis não somente normas com ele incompatíveis, mas ainda quaisquer condutas adversas ao dispositivo no art. 170 da Constituição (GRAU, 2018, p. 191).

Em sentido semelhante, mas ao tratar de forma específica da política industrial, Calixto Salomão Filho, citado por Rister (2007), afirma que os princípios previstos pelo artigo 170 da Constituição de 1988 se constituem todos como *limites absolutos* para qualquer política industrial.

Necessário que se compreenda, portanto, quais seriam exatamente essas acepções que decorrem da ordem econômica constitucional (*mundo do dever-ser*), vez que o aspecto econômico se encontra diretamente relacionado com o direito ao desenvolvimento, que pressupõe, entre outras coisas, o desenvolvimento econômico. Neste sentido, as acepções da ordem econômica constitucional marcariam exatamente as acepções econômicas do direito ao desenvolvimento presentes na Constituição Federal de 1988, razão pela qual se mostra necessária a investigação.

De início, ao interpretar o *caput* do artigo 170 da CF/88, José Afonso da Silva (2010) esclarece que, em relação ao fundamento e natureza da ordem econômica instituída pela Constituição Federal de 1988, trata-se, em primeiro lugar, de dizer que a Constituição consagrou uma economia de mercado, de natureza capitalista, porque a *iniciativa privada* é princípio básico da ordem capitalista.

---

<sup>89</sup> “O Direito não descreve situações ou fatos senão para a eles atribuir consequências jurídicas. Por isso o texto do art. 170 não afirma que a ordem econômica *está* fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa e *tem* por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, senão que ela *deve estar* vale dizer, *tem de necessariamente estar* – fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, e *deve ter* – vale dizer, *tem de necessariamente ter* – por fim a assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social” (GRAU, 2018, p. 190-191).

Em segundo lugar, significa que, “[...] embora capitalista, a ordem econômica dá prioridade aos valores do trabalho humano sobre todos os demais valores da economia de mercado” (SILVA, 2010, p. 788), bem como que “conquanto se trate de declaração de princípio, essa prioridade tem o sentido de orientar a intervenção do Estado, na economia, a fim de fazer valer os valores sociais do trabalho” (SILVA, 2010, p. 789), vez que, ao lado da iniciativa privada, estes princípios se constituem não só como fundamentos da ordem econômica, mas também da própria República Federativa do Brasil (art. 1º, inc. IV, CF/88), conforme já assinalado.

José Afonso da Silva (2010) compreende que a Constituição capitalista, não obstante, abre caminho para as transformações da sociedade com base nos instrumentos e mecanismos sociais e populares que consagrou; além disto, o referido autor também compreende que a liberdade de iniciativa econômica seria legítima tão somente quando exercida no interesse da justiça social: “isso significa que a *livre iniciativa* não é tomada, enquanto fundamento da República Federativa do Brasil, como expressão individualista, mas sim no quanto expressa de socialmente valioso” (GRAU, 2018, p. 196), ou seja, não se pode tomar o sentido da *livre iniciativa* na Constituição como síntese do princípio básico do liberalismo econômico ou da liberdade de desenvolvimento da empresa, tão somente.

Vale dizer, nas palavras de Eros Grau (2018, p. 198), que “não se pode visualizar no princípio tão somente uma afirmação do capitalismo”, já que condicionada a diversos outros princípios de ordem social.<sup>90</sup> Assim, compreende o autor que o conteúdo da *livre iniciativa* é bem mais amplo e que parece estar vinculado não apenas à empresa, mas também ao trabalho: “é que a livre iniciativa é um modo de expressão do trabalho e, por isso mesmo, corolária da valorização do trabalho, do trabalho livre – como observa Miguel Reale Júnior – em uma sociedade livre e pluralista” (GRAU, 2018, p. 201).

Tal sentido explicaria, portanto, a dupla previsão dos princípios na ordem constitucional:

---

<sup>90</sup> Em relação ao sentido da *livre iniciativa* na ordem econômica constitucional, Eros Grau (2018, p. 201) esclarece que: “[...] o caráter liberal da ordem econômica na Constituição de 1988 tem relevância normativa menor. Pois é certo que postulação primária da liberdade de iniciativa econômica, como acima mencionei, é a garantia da liberdade: liberdade de iniciativa econômica é liberdade pública precisamente ao expressar *não sujeição a qualquer restrição estatal senão em virtude de lei*. O que esse preceito pretende introduzir no plano constitucional é tão somente a sujeição ao *princípio da legalidade em termos absolutos* – e não, meramente, ao *princípio da legalidade em termos relativos* (art. 5º, II) – da imposição, pelo Estado, de autorização para o exercício de qualquer atividade econômica. Em nada, pois fortalece ou robustece o princípio da *livre iniciativa* em sua feição de *liberdade de iniciativa econômica*”, e conclui que “a Constituição, ao contemplar a *livre iniciativa*, a ela só opõe, ainda que não a exclua, a ‘iniciativa do Estado’; não a privilegia, assim, como bem pertinente apenas à empresa” (GRAU, 2018, p. 201).

Daí por que o art. 1º, IV, do texto constitucional – de um lado – enuncia como fundamento da República Federativa do Brasil o *valor social* e não as virtualidades individuais da livre iniciativa e – de outro – o seu art. 170, *caput*, coloca lado a lado *trabalho humano* e *livre iniciativa*, curando contudo no sentido de que o primeiro seja valorizado (GRAU, 2018, p. 201).

Por outro lado, se a ordem econômica deve ser dinamizada em vista da promoção da existência digna de que todos devem gozar, afere-se que a *dignidade da pessoa humana* comparece na Constituição de 1988 como princípio político constitucional conformador (art. 1º, inc. IV) e também, no art. 170, como princípio constitucional impositivo (de acordo com Canotilho) ou diretriz (de acordo com Dworkin), ou, ainda, como *norma-objetivo*, conforme assinala Eros Grau (2018).

O que resta evidente, contudo, é que a ordem econômica, assim como o desenvolvimento econômico, não são um fim em si mesmo, mas um meio para se atingir os preceitos da ordem e do desenvolvimento social.

Segundo Eros Grau (2018), ademais, nesta segunda consagração constitucional, a *dignidade da pessoa humana* assume a maior relevância, porque compromete todo o exercício da atividade econômica em sentido amplo, ou seja, tanto o setor público quanto o privado: “logo, o exercício de qualquer parcela da atividade econômica de modo não adequado àquela promoção expressará violação do princípio duplamente contemplado na Constituição” (GRAU, 2018, p. 193).

De acordo com José Joaquim Gomes Canotilho e Vital Moreira (1984, p. 70):

Concebida como referência constitucional unificadora de todos os direitos fundamentais, o conceito de dignidade da pessoa humana obriga a uma densificação valorativa que tenha em conta o seu amplo sentido normativo-constitucional e não uma qualquer ideia apriorística do homem, não podendo reduzir-se o sentido de dignidade humana à defesa dos direitos pessoais tradicionais, esquecendo-a nos casos de direitos sociais, ou invoca-la para construir uma “teoria do núcleo da personalidade” individual, ignorando-a quando se trate de direitos econômicos, sociais e culturais.

Ou seja, verifica-se que a dignidade da pessoa humana não pode restar vista apenas numa dimensão meramente individualista, senão que deve ser incorporada, também, a dimensão social relativa aos direitos.

Outro princípio que se encontra duplamente consagrado é o do *valor social do trabalho*, que inicialmente surge com fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º), e posteriormente também aparece como fundamento da ordem econômica, que, de

acordo com o art. 170, deve estar fundada na *valorização do trabalho humano*. Trata-se, certamente, de princípio político constitucionalmente conformador.

Disto resulta que *valorizar o trabalho humano* e tomar como fundamento o *valor social do trabalho* importa em conferir ao trabalho e seus agentes (os trabalhadores) tratamento peculiar,<sup>91</sup> não meramente filantrópico, mas politicamente racional (GRAU, 2018).

Sendo assim, *valorização do trabalho humano* e reconhecimento do *valor social do trabalho* consubstanciam cláusulas principiológicas que portam em si evidentes potencialidades transformadoras, pois expressam a prevalência dos valores do trabalho na conformação da ordem econômica,<sup>92</sup> e poderão, se induzidos pela força do regime político, reproduzir em atos efetivos as suas potencialidades transformadoras (GRAU, 2018), ou seja, podem se constituir no fio condutor da mudança na direção da ordem econômica ideal.

Destaca Carla Rister (2007) que a concretização de tal princípio pode ocorrer de várias formas, mas em especial pela fiel observância das normas consagradoras dos direitos sociais dos trabalhadores, conforme estatuídas no artigo 7º da Constituição de 1988. Por fim, conforme se verificou, tem-se que a ordem econômica (mundo do ser) deve ter por finalidade assegurar a todos existência digna *conforme os ditames da justiça social* (art. 170 da CF/88). Resta, pois, analisar as acepções mais precisas desta expressão.

Afere-se que o princípio da *justiça social*, ao mesmo tempo em que conforma a concepção de existência digna cuja realização é o fim da ordem econômica, compõe também um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, inc. III, CF/88).

Contudo, é importante que se esclareça que:

---

<sup>91</sup> “Titulares de capital e de trabalho são movidos por interesses distintos, ainda que se o negue ou se pretenda enunciá-los como convergentes. Daí por que o capitalismo moderno, renovado, pretende a conciliação e composição entre ambos. Essa pretensão é instrumentalizada através do exercício, pelo Estado – pelo Estado, note-se –, de uma série de funções [...]. A evolução do Estado *gendarme*, garantidor da paz, até o Estado do bem-estar keinesiano, capaz de administrar e distribuir os recursos da sociedade de forma a contribuir para a realização e a garantia das noções prevalentes de *justiça*, assim como de seus pré-requisitos evidentes, tais como o crescimento econômico, demarca o trajeto trilhado nessa busca” (GRAU, 2018, p. 194-195).

<sup>92</sup> Prevalência justamente no sentido de prioridade sobre os demais valores da economia de mercado. Miguel Reale Júnior, citado por Eros Grau (2018, p. 196), lembra que: “[...] quando submetido ao Plenário da Constituinte o Projeto de Constituição A, o Projeto alternativo, apresentado pelo grupo de constituintes que ficou conhecido pelo nome de “Centrão”, fazia, no texto do art. 199 – atual art. 170 –, anteceder a livre iniciativa à valorização do trabalho humano. A proposta não foi acolhida, mantendo-se, no texto, inicial referência à valorização do trabalho humano”. De toda forma, o mais importante é a circunstância de que a Constituição consagra a *valorização* do trabalho humano e não a valorização de ambos ou apenas o da livre iniciativa (GRAU, 2018).

*Justiça social* é conceito cujo termo é indeterminado (note-se que “conceitos indeterminados”, não os há), contingencial. Do que seja *justiça social* temos a ideia, que fatalmente, no entanto, sofreria reduções – e ampliações – nesta e naquela consciência, quando enunciada em qualificações verbais. É que *justiça social* é expressão que, no contexto constitucional, não designa meramente uma *espécie* de justiça, porém um seu *dado ideológico* (GRAU, 2018, p. 222).

E a partir disto, sustenta Eros Grau (2018) que a *justiça social* quer significar, inicialmente, a superação das injustiças na repartição, a nível pessoal, do produto econômico. No mesmo sentido, mas aprofundando a análise, José Afonso da Silva afirma que:

Um regime de justiça social será aquele em que cada um deve poder dispor dos meios materiais para viver confortavelmente segundo as exigências de sua natureza física, espiritual e política. Não aceita as profundas desigualdades, a pobreza absoluta e a miséria. O reconhecimento dos direitos sociais, como instrumentos de tutela dos menos favorecidos, não teve, até aqui, a eficácia necessária para reequilibrar a posição de inferioridade que lhes impede o efetivo exercício das liberdades garantidas (SILVA, 2010, p. 789-790).

Ainda, Inês Virgínia Prado Soares (2010, p. 473) apontou com perspicácia que “a projeção dos resultados das atuações que objetivam o desenvolvimento deve ser também analisada e discutida na perspectiva da comunidade e não somente numa quantificação do ganho econômico para setores específicos”.

Evidente, portanto – a partir da menção aos princípios que condicionam toda e qualquer atividade econômica<sup>95</sup> a ser desenvolvida no país –, que a Constituição Federal de 1988 refutou por completo a ideia de busca pelo simples *crescimento econômico* enquanto objetivo e idealizou a noção de *desenvolvimento* (sustentável, como adiante se afigurará), o que se afere pela tutela constitucional de dimensões que estão para além do aspecto meramente econômico ou da busca de resultados econômicos sem qualquer preocupação com outros aspectos da vida.

### 2.3.2. Outros princípios condicionantes da ordem econômica (mundo do ser)

Além de mencionar que a ordem econômica (mundo do ser) deve estar fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim garantir a todos uma vida dignidade conforme os ditames da justiça social, a parte final do *caput* do artigo

---

<sup>95</sup> Toma-se aqui a noção de atividade econômica em sentido amplo, incluindo os serviços públicos e a atividade econômica em sentido estrito, que é a atividade dos agentes privados.

170 ainda menciona que outros princípios também devem ser observados, a saber: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42/2003); VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6/1995).

Destaque-se que, pela própria natureza (por serem mais afetos à dimensão social e ambiental do direito ao desenvolvimento), alguns princípios serão melhor discutidos nas próximas duas seções, em especial os princípios da *propriedade privada, função social da propriedade, defesa do meio ambiente e redução das desigualdades regionais e sociais*.

O primeiro dos princípios a ser aqui analisado é o da *soberania nacional*. Trata-se de princípio constitucional impositivo que, além de se caracterizar como fundamento da República (soberania política), nesta segunda disposição é visto enquanto *soberania econômica*: “a afirmação da *soberania nacional econômica* não supõe o isolamento econômico – e da sociedade – e a ruptura de nossa situação de dependência em relação às sociedades desenvolvidas” (GRAU, 2018, p. 223).

Ao afirmar a *soberania econômica nacional* como meio para a realização do fim de assegurar a todos existência digna, parece necessário um programa de políticas públicas voltadas não ao isolamento econômico, mas em especial para viabilizar a participação da sociedade brasileira no mercado internacional em condições de igualdade (GRAU, 2018).

Vale dizer que, a partir deste princípio, cabe ao Estado brasileiro desenvolver políticas voltadas principalmente à diversificação de sua economia, ao investimento no desenvolvimento de novas tecnologias, ao fomento na busca de parcerias internacionais, enfim, tudo aquilo que for possível para a superação da dependência econômica e para participação na economia global em termos de maior igualdade e menor submissão.

Para José Afonso da Silva (2010), a ordem econômica constitucional (mundo do dever-ser) impõe à ordem econômica do mundo do ser, ainda de natureza periférica, a tarefa de empreender a ruptura de sua dependência em relação aos centros capitalistas desenvolvidos, sendo esta uma tarefa que a Constituinte, em última análise, teria

confiado à burguesia nacional, na medida em que constitucionalizou uma ordem econômica de base capitalista, porém, quis que se formasse um capitalismo nacional autônomo, isto é, não dependente.

Com isso, segundo Rister (2007), a Constituição de 1988 teria criado as condições jurídicas fundamentais para a adoção do *desenvolvimento autocrado, nacional e popular*, que, não sendo sinônimo de isolamento, possibilitaria marchar para um sistema econômico mais desenvolvido, em que a burguesia local e seu Estado tenham o domínio da reprodução da força de trabalho, da centralização do excedente da produção, do mercado e a capacidade de competir no mercado mundial, dos recursos naturais e, enfim, da tecnologia. Entretanto, a autora reconhece também que:

Romper totalmente com essa dependência, que já é crônica e vem de longa data, revela-se nos uma tarefa quase impossível, eis que pressuporia uma autossuficiência que praticamente nenhum país possui na atualidade. Tampouco é possível no panorama atual, como aduzido, o isolamento. O que se afigura factível e imperativo é buscar minimizar essa dependência, por meio de um projeto próprio de desenvolvimento, considerada a realidade nacional, eis que, nessa matéria, não é adequada a importação de soluções preestabelecidas ou preconcebidas segundo a realidade de outros países (RISTER, 2007, p. 283).

Veja-se, portanto, que se afigura imperativa a *busca de alternativas* no sentido de minimizar a dependência histórica da economia brasileira e rumar para a independência ou soberania nacional econômica. A superação desta dependência histórica se mostra um dos intuitos da ordem econômica prevista pela Constituição de 1988, que “[...] não autoriza a postura passiva do país como objeto de tal processo, mas sim atribui a ele a condição de sujeito de seu próprio processo de desenvolvimento, cujo destinatário último é o seu povo” (RISTER, 2007, p. 285).

E tais alternativas estariam estampadas justamente no desenvolvimento de uma economia nacional mais consciente de suas relações, que por suposto deveriam ser mais diversificadas (tanto em relação à produção quanto aos países com os quais se estabelece relação), bem como no domínio da reprodução da força de trabalho, da centralização do excedente da produção, do mercado e a capacidade de competir no mercado mundial, dos recursos naturais e, enfim, da tecnologia, conforme já se mencionou.

Também em relação à soberania econômica, dispõe o artigo 172 da Constituição de 1988 que a lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros.

Segundo Rister (2007), trata-se de um mecanismo que visa conter o investimento estrangeiro meramente especulativo e que não colabora para o desenvolvimento nacional.

Sendo assim, o incentivo aos reinvestimentos se mostra ponto essencial, na medida em que se apresenta como parte do processo de fomento ao desenvolvimento nacional. Seu objetivo é fazer com que os lucros gerados pelos investimentos de capital estrangeiro possam ser reinvestidos na economia brasileira e não simplesmente remetidos para a origem, sem qualquer afetação qualitativa na economia nacional. A partir deste mecanismo de reinvestimento, fortalecem-se e solidificam-se os processos de desenvolvimento que se operam no território nacional, de modo que se possa cumprir melhor com os objetivos da República e da ordem econômica constitucional.

Por outro lado, os incisos II e III do artigo 170 da CF/88 preveem os princípios da *propriedade privada* e da *função social da propriedade*, que merecem análise em conjunto, porque intimamente relacionados.

Importante salientar que, do ponto de vista lógico, a *função social da propriedade* pressupõe necessariamente a *propriedade privada*<sup>94</sup> (GRAU, 2018), ao passo que a *propriedade privada*, do ponto de vista jurídico constitucional, exige necessariamente o respeito à *função social da propriedade*.

A propriedade dotada de *função social* é aquela justificada pelos seus fins, seus serviços, sua função. Não exerce esta função, por exemplo, a propriedade detida meramente para fins de especulação ou acumulação, sem destinação ao uso a que se destina (GRAU, 2018). Assim, explica Eros Grau (2018) que o mais relevante a se enfatizar é o fato de que o princípio da *função social da propriedade* impõe ao proprietário – ou a quem detém o poder de controle, na empresa – o dever de *exercê-lo em benefício de outrem* e não, apenas, de *não o exercer* em prejuízo de outrem.

Há uma importante mudança de paradigma, vez que a propriedade é vista, então, num perspectiva comunitária e não mais meramente individualista. Para Eros Grau (2018), ainda, a consagração do *princípio da função social da propriedade* em si, tomada isoladamente, pouco significa além de possibilitar uma aspiração autenticamente capitalista, a de preservação da propriedade privada dos bens de produção:

---

<sup>94</sup> “Não obstante, embora a afirmação da *função social da propriedade* compreenda, prévia – porém não declarada, explicitamente – afirmação da *propriedade privada*, umas tantas vezes a primeira afirmação foi e permanece sendo, tida como ‘revolucionária’” (GRAU, 2018, p. 230).

No mais, quanto à inclusão do princípio da garantia da *propriedade privada dos bens de produção* entre os princípios de ordem econômica, tem o condão de não apenas afetá-los pela *função social* – conúbio entre os incisos II e III do art. 170 – mas, além disso, de subordinar o exercício dessa propriedade aos ditames da justiça social e de transformar esse mesmo exercício em instrumento para a realização do fim de assegurar a todos existência digna (GRAU, 2018, p. 244).

Sua maior importância recairá, portanto, na concreção das regras do *caput* do artigo 184 da Constituição Federal de 1988,<sup>95</sup> que trata da reforma agrária, conforme se analisará mais adiante.

Por outro lado, da mesma forma como se interpretou o princípio da livre iniciativa, previsto no *caput* do artigo 170 da Constituição de 1988, o princípio da *livre concorrência* (art. 170, inc. IV, CF/88) também se apresenta legítimo tão somente quando exercido no interesse da justiça social, não se permitindo tomar o sentido da *livre concorrência* na Constituição como síntese do princípio básico do liberalismo econômico ou da liberdade de desenvolvimento da empresa, tão somente.

Nas palavras de Tércio Sampaio Ferraz Júnior, citado por Eros Grau (2018, p. 205), a *livre concorrência* prenunciada pelo art. 170, inc. IV, da CF/88 desdobra da liberdade de concorrência:

A livre concorrência de que fala a atual Constituição como um dos princípios da ordem econômica (art. 170, IV) não é a do mercado concorrencial oitocentista de estrutura atomística e fluida, isto é, exigência estrita de pluralidade de agentes e influência isolada e dominadora de um ou uns sobre outros. Trata-se, modernamente, de um processo comportamental competitivo que admite gradações tanto de pluralidade quanto de fluidez. E este elemento comportamental – a competitividade – que define a livre concorrência. A competitividade exige, por sua vez, descentralização de coordenação com base na formação dos preços, o que supõe livre iniciativa e apropriação privada dos bens de produção. Nesse sentido, a livre concorrência é forma de tutela do consumidor, na medida em que competitividade induz a uma distribuição de recursos a mais baixo preço. De um ponto de vista político, a livre concorrência é garantia de oportunidades iguais a todos os agentes, ou seja, é uma forma de desconcentração de poder. Por fim, de um ângulo social, a competitividade deve gerar extratos intermediários entre grandes e pequenos agentes econômicos, como garantia de uma sociedade mais equilibrada.

O princípio da *livre concorrência* se relaciona, portanto, com a melhor distribuição das oportunidades, permitindo o acesso e participação de agentes de todos

---

<sup>95</sup> Dispõe o *caput* do artigo 184 da Constituição Federal de 1988 que “Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei”.

os extratos e, conseqüentemente, a desconcentração do poder econômico, melhor distribuição de recursos a preços mais baixos e/ou de melhor qualidade, em benefício dos consumidores. A ordem econômica constitucional (mundo do dever ser) exige, portanto, a *livre concorrência* nas atividades econômicas.

Ademais, ao se falar em consumidor, afere-se que o inciso V do artigo 170 da Constituição de 1988 dispõe também que a ordem econômica deve observar a *defesa do consumidor*, o que não parece ser natural quando se parte do pressuposto da economia capitalista, razão pela qual o princípio reclama promoção mediante implementação específica de normatividade e de medidas dotadas de caráter interventivo (GRAU, 2018).

Quanto aos princípios da *defesa do meio ambiente* (art. 170, inc. VI, CF/88) e da *redução das desigualdades regionais e sociais* (art. 170, inc. VII, CF/88), estes serão tratados nas próximas seções, mais específicas quanto às dimensões social e ambiental. De todo modo, consigna-se que se tratam de princípios conformadores de toda e qualquer atividade econômica, bem como que a redução das desigualdades regionais e sociais condiz com a justiça social a ser almejada pela República e com as modernas concepções de desenvolvimento, que não se restringe ao campo econômico, abarcando, sobretudo, a dimensão social (RISTER, 2007).

Em relação ao princípio da *busca do pleno emprego*<sup>96</sup> (art. 170, inc. VIII, CF/88), destaca Eros Grau (2018, p. 250) que este se consubstancia, ainda que indiretamente, em “[...] uma garantia para o trabalhador, na medida em que está coligado ao princípio da *valorização do trabalho humano* e reflete efeitos em relação ao *direito social ao trabalho* (art. 6º, *caput*)”.

Por fim, quanto ao princípio que determina o *tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País* (art. 170, inc. IX, CF/88), tem-se que este representa um preceito mais específico, mas intimamente relacionado à *livre concorrência*, no sentido de que se relaciona com a melhor distribuição das oportunidades<sup>97</sup> (permitindo o acesso e participação de agentes de todos os extratos), e conseqüentemente a desconcentração do poder econômico, melhor distribuição de recursos a preços mais baixos e/ou de melhor qualidade, em benefício dos consumidores.

---

<sup>96</sup> Segundo Paulo Sandroni, citado por Rister (2007, p. 279), “o pleno emprego consiste numa situação em que a demanda de trabalho é igual ou inferior à oferta. Isso significa que todos os que desejarem vender sua força de trabalho pelo salário corrente terão condições de obter um emprego”.

<sup>97</sup> Carla Rister (2007, p. 301) afirma que tal princípio “[...] consiste em desdobramento do princípio da igualdade, na medida em que tem por escopo incentivar a participação das empresas de pequeno porte no mercado”.

## 2.4. O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO A PARTIR DA ORDEM SOCIAL

Antes de abordar as acepções do direito ao desenvolvimento a partir da dimensão social da Constituição Federal de 1988, cumpre renovar a advertência no sentido de que, apesar de se refutar a ideia de pluralidade de “ordens” dentro da estrutura Constitucional, conforme já apontado, o presente capítulo se apoia em tal divisão para fins meramente didáticos.

Esta opção facilita a tarefa de sistematização da busca e explicação dos significados relativos ao direito ao desenvolvimento a partir da perspectiva constitucional, o que contribui, em última análise, no processo de sua compreensão.

Outra ressalva importante que merece ser renovada é aquela no sentido de que a presente abordagem não se faz de maneira exauriente, diante da amplitude do tema e da decorrência desse fato, que recomenda uma necessária escolha ou preponderância de análise, buscando-se o que é essencial em relação a ele.

### 2.4.1. A erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais

Inicialmente, faz-se necessário retomar, com maior aprofundamento, a análise do objetivo fundamental<sup>98</sup> da República Federativa do Brasil consagrado no art. 3º, inc. III, da CF/88, que consiste em “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”, porque intimamente relacionado com a dimensão social do direito ao desenvolvimento.

Conforme já se apontou, o referido enunciado expressa, antes de tudo, o reconhecimento explícito das marcas que infelizmente caracterizaram e continuam a caracterizar a realidade brasileira, como a pobreza, a marginalização e as desigualdades, sejam estas sociais e/ou regionais (GRAU, 2018).

Quando se trata do fenômeno da *pobreza*, cujo objetivo da República consiste na sua erradicação, deve-se ter em mente que:

---

<sup>98</sup> “Os princípios constitucionais fundamentais, como os do art. 3º, possuem caráter obrigatório, com vinculação imperativa para todos os poderes públicos, ou seja, conformam a legislação, a prática judicial e a atuação dos órgãos estatais, que devem agir no sentido de concretizá-los. São marcos do desenvolvimento do ordenamento, apontando objetivos e proibindo retrocesso, funcionando como parâmetro essencial para a interpretação e concretização da Constituição” (BERCOVICI, 2005, p. 105).

Pobreza é um fenômeno complexo, podendo ser definido de forma genérica como a situação na qual as necessidades não são atendidas de forma adequada. Para operacionalizar essa noção ampla e vaga, é essencial especificar que necessidades são essas e qual nível de atendimento pode ser considerado adequado. A definição relevante depende basicamente do padrão de vida e da forma como as diferentes necessidades são atendidas em determinado contexto socioeconômico. Em última instância, ser pobre significa não dispor dos meios para operar adequadamente no grupo social em que se vive (ROCHA, 2006, p. 9-10).

No mesmo sentido está Milton Santos (2013) quando afirma que a definição de pobreza é relativa a uma determinada sociedade, tratando-se de uma noção historicamente determinada.

Assim, no Brasil, de acordo com os dados divulgados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o número de pessoas que viviam abaixo da linha da *extrema pobreza*<sup>99</sup> era de 20,24% em 1991, data de pesquisa mais próxima em relação à promulgação da Constituição Federal de 1988.

No mesmo ano de 1991, cerca de 19% dos brasileiros eram considerados extremamente pobres e abaixo da chamada *Linha de Pobreza Baseada em Necessidades Calóricas*,<sup>100</sup> ou seja, quase 1/5 da população brasileira não conseguia sequer ingerir o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa por dia, fazendo emergir, também, a grave questão da fome no país, fenômeno intimamente ligado à pobreza e tão bem estudado por Josué de Castro na clássica obra *Geografia da Fome*.<sup>101</sup>

Ainda conforme os dados do IPEA, em 1991, 45,46% dos brasileiros eram considerados pobres, ou seja, com renda familiar *per capita* inferior a 50% do salário mínimo.<sup>102</sup>

---

<sup>99</sup> De acordo com o IPEA, consideram-se neste grupo as pessoas que viviam com renda domiciliar *per capita* inferior a R\$ 37,75, o equivalente a 1/4 do salário mínimo vigente em agosto de 2000.

<sup>100</sup> Segundo o IPEA, a linha de extrema pobreza aqui considerada é uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e da Organização Mundial da Saúde (OMS). Série calculada a partir das respostas à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE).

<sup>101</sup> Segundo Josué de Castro (2008, p. 267), “[...] esta situação de desajustamento econômico e social foi consequência da inaptidão do Estado Político para servir de poder equilibrante entre os interesses privados e o interesse coletivo. Ou mesmo pior, entre os interesses nacionais e os dos monopólios estrangeiros interessados em nossa exploração de tipo colonial. Foram os interesses alienígenas que predominaram, orientando a nossa economia para a exploração primária da terra e para a exportação das matérias-primas assim obtidas”. Sendo assim, para Josué de Castro, o fenômeno da fome estava diretamente relacionado com a prevalência dos interesses externos em relação à exploração primária da terra e exportação de matérias-primas.

<sup>102</sup> Não obstante a utilização do critério renda, reconhece-se como adequada a crítica de Milton Santos (2013), para quem a questão da pobreza não pode ficar restrita a definições parciais com limiar estatístico exato, tomando-se como referência, por exemplo, os salários e as horas de trabalho. Contudo, o referido autor também reconhece as dificuldades relativas aos deficientes instrumentos de pesquisa, que muitas vezes prejudica a análise deste fenômeno.

Ademais, para dar a dimensão desta pobreza e também da desigualdade inerente, veja-se que, em 1988, ano da promulgação da Constituição Federal, 30,5% da população brasileira mais pobre dispunha de renda total igual à do 1% mais rico, de acordo com o IPEA.

Entre os pobres (45,46% da população total em 1991), 27,21% eram brancos e 54,17% eram negros, conforme dados do IPEA, o que evidencia uma enorme desproporção entre estes dois grupos e expõe a questão racial brasileira, marca profunda da história nacional e que persiste até os dias de hoje.

Além disto, os dados do IPEA também confirmam que a pobreza está regionalmente localizada no Brasil: em 1991, 71,68% da população que vivia na região nordeste e 58,63 da população que vivia na região norte eram pobres, bem acima das médias das demais regiões, a saber: 39,31% na região centro-oeste; 36,88% na região sul; 29,66% na região sudeste.

Aliás, em termos de desigualdade, em 1988, o índice ou coeficiente de Gini<sup>105</sup> medido no Brasil foi de 0,616, também de acordo com os dados do IPEA. Este número equipara-se ao coeficiente medido em países do continente africano, como África do Sul, Botsuana e Namíbia, todos com coeficiente de Gini atual acima de 0,600.

Neste sentido, Rister (2007) defende que não haveria desenvolvimento quando o crescimento de uma região se dá às custas de outra. Citando Cristiane Derani, Rister (2007, p. 319) defende que:

[...] não é qualquer política prospectiva, não é qualquer planejamento construído pelo poder público que é aceito pela sociedade por intermédio do pacto constitucional: é o planejamento voltado ao desenvolvimento nacional equilibrado. O Estado brasileiro seria um Estado que deve pensar criativamente o futuro, e este pensamento criativo deveria estar orientado para que toda a sociedade brasileira, em toda região geográfica do Estado brasileiro, seja beneficiada.

Sendo assim, o modelo cooperativo de organização federal se elege como fundamento básico da cooperação e integração entre as unidades federadas e seus povos, tendo por fim o objetivo nacional do desenvolvimento equilibrado, como bem explica Gilberto Bercovici:

---

<sup>105</sup> “O Coeficiente de Gini é uma medida de desigualdade desenvolvida pelo estatístico italiano Corrado Gini e publicada no documento *Variabilità e mutabilità* em 1912. É comumente utilizada para calcular a desigualdade de distribuição de renda, mas pode ser usada para qualquer distribuição. Ele consiste em um número entre 0 e 1, sendo que 0 corresponde à completa igualdade de renda (em que todos têm a mesma renda) e 1 corresponde à completa desigualdade (em que uma pessoa tem toda a renda e as demais nada têm).” (IPEA, 2012, p. 20).

O Federalismo Cooperativo está em estreita relação com o Estado intervencionista (o chamado Estado Social), que tem por objetivos, entre outros, a igualação das condições sociais de vida e a redução das desigualdades socioeconômicas em todo território nacional (no caso, inclusive, por determinação expressa do art. 3º da CF [...]). É justamente a exigência de solidariedade do Estado Social que fez com que fosse formulado um princípio de fidelidade federal que vincula a União e os entes federados, condicionando e orientando suas políticas na direção da diminuição das desigualdades sociais. Não é possível, porém, a uniformização das condições sociais de vida entre os vários entes federados se estes não tiverem capacidade suficiente (não apenas econômica, mas, também, política) para satisfazer plenamente todas as suas funções. Assim, a forma cooperativa de federalismo tem por objetivo fundamental a igualação da capacidade dos membros da Federação (BERCOVICI, 2005, p. 91).

Por outro lado, importa destacar que, não obstante a significativa redução da pobreza e da extrema pobreza desde então – operada principalmente pelos programas de transferência de renda –, a atual realidade brasileira ainda dá conta de evidenciar que, em 2017, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 54,8 milhões de brasileiros, ou seja, pouco mais do que 25% de toda a população, ainda estavam abaixo da linha da *pobreza*, quer dizer, tinham renda domiciliar por pessoa inferior a R\$ 406,00 mensais.

Além disto, a desigualdade, que em 2014 foi medida em 0,518 (Coeficiente de Gini), de acordo com os dados do IPEA, continua sendo bastante alta, mesmo em comparação a países muito menos desenvolvidos, como Guiné-Bissau (0,507), Ruanda (0,504), Congo (0,489) e Quênia (0,485).

Evidente, portanto, que o histórico de incidência da pobreza no Brasil<sup>104</sup> levou a uma configuração constitucional que desejasse a sua erradicação, como objetivo fundamental da República, ao lado da redução das desigualdades sociais e regionais.

Segundo Carla Rister (2007), a relação entre a problemática da pobreza com o desenvolvimento é bastante estreita, podendo-se considera-la como um ponto de partida para a formulação de políticas públicas para atingir o desenvolvimento, vez que impossível se conceber que exista desenvolvimento social – o que se manifesta por meio do acesso a uma educação de qualidade para todos, moradia digna, saúde, etc. – num país que apresenta níveis de pobreza alarmantes, como é o caso do Brasil.

É evidente, portanto, que a preocupação com a superação da pobreza está presente de forma marcante na Constituição de 1988, de modo que esta prevê

---

<sup>104</sup> Para maior aprofundamento sobre este tema, ver: ROCHA, Sonia. *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?* 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006; e: CASTRO, Josué de. *Geografia da fome - o dilema brasileiro: pão ou aço*. 8 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

justamente a garantia de um rol de direitos sociais (à saúde, educação, alimentação, trabalho, entre tantos outros), buscando erradicar esta condição que degrada a dignidade humana de milhões de pessoas no Brasil:

[...] a superação da condição de pobreza se coaduna com o princípio da dignidade da pessoa humana que a Constituição tomou como fundamento da República, na medida em que a pobreza atenta contra tal dignidade, confirmando que sua erradicação deve constituir uma prioridade na formulação das políticas públicas (RISTER, 2007, p. 387).

A Constituição Federal de 1988 deve ser vista, portanto, como um verdadeiro pacto no sentido do desenvolvimento social que implica, necessariamente, na erradicação da pobreza. Citando Cançado Trindade, Rister (2007) aponta, com razão, que falar em pobreza é falar de sua antítese, que consiste justamente no direito ao desenvolvimento, apesar deste não se limitar apenas em buscar a superação da pobreza, conforme se analisará mais adiante neste capítulo.

E existe um consenso na literatura mais progressista quanto ao fato de que o mero crescimento econômico não implica, necessariamente, na redução da pobreza (apesar de lhe ser uma condição necessária, mas não suficiente), razão pela qual emerge o imperativo de políticas sociais que possibilitem que as camadas mais pobres da população se integrem no processo de desenvolvimento (RISTER, 2007).

Por isto, a Constituição de 1988 declara, em seu art. 3º, inc. III, o princípio da igualdade material como objetivo fundamental da organização política, sob o comando de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”.<sup>105</sup> Ademais:

A Constituição de 1988 demonstrou clara preocupação com a promoção do desenvolvimento equilibrado, buscando a diminuição das disparidades regionais. O art. 3º determina um inequívoco programa de atuação para o Estado e a sociedade brasileiros, determinando o sentido e o conteúdo de políticas públicas que, se implementadas, consubstanciariam uma real ruptura com as atuais estruturas sociais e econômicas (BERCOVICI, 2005, p. 113).

Por fim, afere-se que o objetivo de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (art. 3º, inc. III, CF/88) se enquadra como um limite/obstáculo ao crescimento e desenvolvimento econômico, razão pela qual deve constituir como preocupação fundamental para os governantes, traduzida mediante a

---

<sup>105</sup> De acordo com Daniel Sarmiento (2016), o princípio da igualdade também se encontra integralmente contido no próprio princípio da isonomia (art. 5º, *caput*, da CF/88).

efetiva consecução de políticas públicas que atuem no sentido de erradicar a pobreza e as desigualdades (RISTER, 2007), sendo vedado qualquer tipo de atuação econômica, seja pública ou privada, que não busque reduzir as dimensões de tais problemáticas.

#### 2.4.2. O direito ao desenvolvimento a partir dos direitos inerentes à ordem social

De acordo com José Afonso da Silva (2010), a ordem social, assim como a ordem econômica, adquiriu dimensão jurídica a partir do momento em que a Constituição de 1988 passou a disciplina-la sistematicamente, a exemplo da Constituição mexicana de 1917, pioneira neste aspecto.

A Constituição Federal de 1988 dispõe de capítulo próprio para tratar dos *direitos sociais* (Capítulo II do Título II) e, bem distanciado deste, um título específico sobre a *ordem social* (Título VIII). Contudo, não ocorre uma separação radical, como se os direitos sociais não fossem algo ínsito na ordem social (SILVA, 2010).

O artigo 6º da CF/88 trata, em especial, do conteúdo dos direitos sociais, mencionando que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. Inequívoco, portanto, que o direito ao desenvolvimento diz respeito também aos direitos sociais tratados pela Constituição Federal de 1988.

Ademais, a *forma* mencionada pela parte final do artigo 6º da CF/88 é dada precisamente no título da ordem social, conforme afirma José Afonso da Silva (2010). Segundo o autor, apesar de o constituinte não atender aos melhores critérios metodológicos, o texto constitucional fornece ao jurista a possibilidade de extrair, de ambas as partes, aquilo que constitua o conteúdo dos direitos relativos a cada um daqueles objetos sociais.

Ao conceituar os *direitos sociais*, José Afonso da Silva explica que:

[...] os *direitos sociais*, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade (SILVA, 2010, p. 286).

Sendo assim, é possível afirmar que os direitos sociais permitem à pessoa dispor de condições materiais melhores e mais equiparadas aos seus semelhantes dentro de uma dada sociedade. Ao mesmo tempo, são estas condições materiais favoráveis que permitem o efetivo exercício da liberdade, que muitas vezes resta obstaculizada não pela ausência de condições formais, mas sim de meios materiais que conduzam para sua realização.

Por outro lado, José Afonso da Silva (2010) também explica que não é tarefa fácil estremar, com nitidez, os direitos sociais dos direitos econômicos, pois alguns autores colocam os direitos dos trabalhadores entre os direitos econômicos, sem motivo para censura-los, vez que o trabalho é um componente das relações de produção e, sendo assim, teria dimensão econômica indiscutível. Contudo, esclarece o referido autor, a Constituição de 1988 tomou partido a esse propósito e incluiu o direito dos trabalhadores como espécie dos direitos sociais (artigo 7º) e o trabalho como primado básico da ordem social (artigo 193), sendo esta a posição mais correta, na medida em que o direito econômico teria uma dimensão institucional, enquanto que os direitos sociais constituem formas de tutela pessoal.

A propósito, dispõe o artigo 193 que “a ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais”. José Afonso da Silva (2010) chama a atenção para o fato de que o fundamento da ordem social, à semelhança do que a Constituição previu para a ordem econômica, refere-se ao *trabalho*, expresso nesta última como “a valorização do trabalho humano”.

Tendo em vista que já se analisou o sentido de tal expressão, passa-se à análise dos objetivos da ordem social (bem-estar e a justiça sociais), que, segundo Rister (2007), consistem exatamente nos componentes objetivo e subjetivo, respectivamente, do desenvolvimento, conforme as acepções tratadas anteriormente. De acordo com a referida autora, o bem-estar está associado à satisfação das necessidades elementares da população, que se dá justamente por meio da efetiva promoção dos direitos econômicos e sociais, como direito à saúde, educação, alimentação, moradia, entre outros:

O desenvolvimento social no sentido objetivo, portanto, tem como utopia o atingimento do bem-estar social, havendo a Constituição traçado os indicativos de como ele deve se dar e de como devem ser os caminhos para se atingi-lo, mediante melhoria das condições de vida da população (RISTER, 2007, p. 390).

A justiça social, contudo, já foi tratada como próprio objetivo da ordem econômica, qual seja a de assegurar a todos existência digna, “conforme os ditames da justiça social”, nos termos do artigo 170 da Constituição Federal de 1988. O termo “social”, de acordo com Eros Grau (2018), implica no dever de superação das injustiças na repartição, no âmbito pessoal, do produto econômico.

Sendo assim, “as correções na injustiça da repartição deixariam de ser apenas uma imposição ética, passando a consubstanciar exigência de qualquer política econômica capitalista” (RISTER, 2007, p. 390). Em verdade, trata-se de reconhecer que as correções na injustiça na repartição deixaram de ser um mero princípio filosófico para se tornarem um objetivo jurídico constitucionalizado (GRAU, 2018).

Além daqueles direitos previstos pelo artigo 6º da CF/88, pode-se afirmar que o bem-estar e a justiça sociais traduzem-se por meio dos direitos sociais e outras imposições constitucionais previstas nos capítulos relativos ao título da ordem social, a saber: seguridade social (composta pela previdência social, saúde e assistência social); educação, cultura e desporto; ciência e tecnologia; comunicação social; meio ambiente; proteção à família, criança, adolescente, idoso e aos índios.

A efetiva promoção dessas categorias de direitos, de acordo com Rister (2007), é que, portanto, irá estimular o próprio desenvolvimento social, aspecto imprescindível do direito ao desenvolvimento.

## 2.5. O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO A PARTIR DA ORDEM AMBIENTAL E AGRÁRIA

Tendo em vista que a concepção mais moderna acerca do desenvolvimento sugere que este seja constituído de três dimensões (econômica, social e ambiental), cumpre a identificação e compreensão desta última dimensão a partir das proposições da Constituição Federal de 1988.

### 2.5.1. O direito ao desenvolvimento e o meio ambiente

Já se afirmou neste trabalho que um dos princípios da ordem econômica consiste na *defesa do meio ambiente* (art. 170, inc. VI, CF/88), que, conforme Eros Grau, passa a conformar a ordem econômica (mundo do ser), “[...] informando substancialmente os princípios da *garantia do desenvolvimento* e do *pleno emprego*. Além de objetivo [defesa do meio ambiente], em si, é instrumento necessário – e

indispensável – à realização do fim dessa ordem, o de *assegurar a todos existência digna*” (GRAU, 2018, p. 248).

O constituinte previu, assim, que a defesa do meio ambiente seja utilizada como instrumento imprescindível para a garantia do pleno desenvolvimento, bem como para assegurar a todos existência digna.

De acordo com Eros Grau (2018), a Constituição de 1988 conferiu concreção ao princípio da *defesa do meio ambiente* em especial no seu artigo 225 e parágrafos (Capítulo VI do Título VIII), sendo que, embora integrado por um só artigo, é bastante avançado e dá vigorosa resposta às correntes que propõem a exploração predatória dos recursos naturais. Veja-se o conteúdo do mencionado artigo:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

§ 7º Para fins do disposto na parte final do inciso VII do § 1º deste artigo, não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais, conforme o § 1º do art. 215 desta Constituição Federal, registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, devendo ser regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 96, de 2017).

A Constituição de 1988, portanto, definiu o *meio ambiente* ecologicamente equilibrado como *direito de todos* e lhe atribuiu natureza de *bem de uso comum do povo*<sup>106</sup> e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (GRAU, 2018).

Segundo Cristiane Derani (2008), o texto do artigo 225 está estruturado em três partes: 1) Apresentação de um direito fundamental: direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; 2) Descrição de um dever do Estado e da coletividade: defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações; 3) Prescrição de normas impositivas de conduta, inclusive normas-objetivo, visando assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Evidencia-se, portanto, e de acordo com as concepções já analisadas sobre o desenvolvimento, que a Constituição de 1988 adotou o *desenvolvimento sustentável* como instrumento necessário no sentido de orientar a implementação de alguns dos atributos de *sustentabilidade*.<sup>107</sup>

Isto porque, da mesma forma como restou expresso no *caput* do artigo 225 da Constituição Federal de 1988, o conceito de desenvolvimento sustentável também obedece ao duplo imperativo ético da solidariedade com as gerações presentes e futuras (conforme expresso no Relatório Brundtland), bem como exige a explicitação de critérios de sustentabilidade social e ambiental e de viabilidade econômica (art. 225, § 1º, incisos IV e V, CF/88).

<sup>106</sup> Em relação ao caráter difuso deste direito, Cristiane Derani (2008, p. 248) bem destaca que “O meio ambiente ecologicamente equilibrado é um bem jurídico, constitucionalmente protegido. Este bem não pode ser desmembrado em parcelas individuais. Seu desfrute é necessariamente comunitário e reverte ao bem-estar individual. Já se disse que o meio ambiente, enquanto bem jurídico, apresenta-se como garantia das condições básicas necessárias para a manutenção e desenvolvimento da vida em geral e da humana em particular”.

<sup>107</sup> Não obstante a ressalva já mencionada na subseção 1.1.2, sobre a contradição existente entre a lógica do desenvolvimento de tipo capitalista, de maximização dos lucros às expensas da natureza e a dinâmica da sustentabilidade, que se rege pelo equilíbrio e pela interdependência de todos com todos e de todos com a natureza

Desta forma, a Constituição Federal de 1988 nitidamente expressou seu inconformismo com a mera noção de *crescimento econômico*, exigindo respeito às dimensões social e ambiental, por meio da adoção e implementação de políticas públicas e do controle de toda e qualquer atividade produtiva nociva aos aspectos sociais e ambientais do desenvolvimento. Sendo assim, de acordo com Sachs (2002, p. 77), “apenas as soluções que considerem esses três elementos, isto é, que promovam o crescimento econômico com impactos positivos em termos sociais e ambientais é que mereceriam a denominação de *desenvolvimento*”.

A partir da análise do artigo 225 e de seus parágrafos, pode-se perceber, portanto, no que implica, efetivamente, esta dimensão ambiental do direito ao desenvolvimento desenhada pelo constituinte.

O artigo 225, § 1º, arrola as medidas e providências que incumbem ao Poder Público tomar para assegurar a efetividade do desenvolvimento sustentável, conceito implicitamente acatado pelo *caput*.

Além destes meios de atuação do Poder Público, a Constituição de 1988 também impõe condutas preservacionistas a quantos possam direta ou indiretamente gerar danos ao meio ambiente, conforme se afere do § 2º do artigo 225. De acordo com José Afonso da Silva (2010), tal dispositivo dá ênfase à atuação preventiva, sem descuidar de medidas repressivas, ao exigir a recuperação do meio ambiente degradado por atividades regulares, e especialmente ao sujeitar as condutas e atividades lesivas ao meio ambiente a sanções penais e administrativas, sem prejuízo da obrigação de reparar os danos causados (artigo 225, § 3º, CF/88).

O § 4º do artigo 225 declara como patrimônio nacional a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira, não para torna-las estaticamente preservadas, como afirma José Afonso da Silva (2010), mas para que sua utilização econômica seja feita na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente.

José Afonso da Silva então sintetiza muito bem a nova consciência que toma a Constituição de 1988 acerca do processo de desenvolvimento:

Toma consciência de que a qualidade do meio ambiente se transformara num bem, num patrimônio, num valor mesmo, cuja *preservação, recuperação e revitalização* se tornaram num imperativo do Poder Público, para assegurar a saúde, o bem-estar do homem e as condições de seus desenvolvimento. Em verdade, para assegurar o direito fundamental à vida. As normas constitucionais assumiram a consciência de que o direito à vida, como matriz de todos os demais direitos fundamentais do homem, é que há de orientar

todas as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente. Compreendeu que ele é um valor preponderante, que há de estar acima de quaisquer considerações como as de desenvolvimento, como as de respeito ao direito de propriedade, como as da iniciativa privada. Também estes são garantidos no texto constitucional, mas, a toda evidencia, não podem primar sobre o direito fundamental à vida, que está em jogo quando se discute a tutela da qualidade do meio ambiente, que é instrumental no sentido de que, através dessa tutela, o que se protege é um valor maior: *a qualidade da vida humana* (SILVA, 2010, p. 849).

O desenvolvimento sustentável seria responsável, de acordo com a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), pela salvaguarda dos sistemas naturais que sustentam a vida na Terra, tais como a atmosfera, as águas, os solos e os seres vivos. A CMMAD atenta, então, para alguns problemas imediatos que colocam em risco a vida na Terra:

A monocultura, o desvio de cursos d'água, a extração mineral, a emissão de calor e de gases nocivos na atmosfera, as florestas comerciais e a manipulação genética – todos estes são exemplos da intervenção humana nos sistemas naturais durante o desenvolvimento. Até pouco tempo, tais intervenções eram em pequena escala e tinham impacto limitado. Hoje, seu impacto é mais drástico, sua escala maior, e por isso elas ameaçam mais os sistemas que sustentam a vida, tanto em nível local como global. Isso não precisaria ocorrer. No mínimo, o desenvolvimento sustentável não deve pôr em risco os sistemas naturais que sustentam a vida na Terra: a atmosfera, as águas, os solos e os seres vivos (CMMAD, 1991, p. 47-48).

O processo de satisfação das necessidades humanas essenciais não pode, portanto, conforme a postura assumida pela Constituição Federal de 1988, colocar em risco sistemas naturais que sustentam a própria vida, sob pena de incorrer na mais simples das contradições, consistente na destruição dos elementos que sustentam a vida para a satisfação de necessidades, sabendo-se que, sem vida, qualquer discussão sobre necessidades restará logicamente prejudicada.

Assim, as atividades produtivas devem buscar a satisfação das necessidades humanas produzindo o menor impacto possível no meio ambiente, com base na adoção de atributos de sustentabilidade. Em essência, conforme também reconhece a CMMAD (1991), a exploração da natureza, na direção de investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional devem se harmonizar e reforçar o potencial presente e futuro, com o intuito de atender as necessidades e aspirações humanas.

## 2.5.2. As acepções do desenvolvimento a partir da política agrícola e fundiária

As questões agrária e fundiária<sup>108</sup> se intensificaram no Brasil a partir da década de 1930, conforme explica Gilberto Bercovici (2005), muito em consequência das desigualdades sociais causadas pela má distribuição fundiária operada no país no passado, o que exige do Estado (agora prestador de políticas públicas), medidas que acabem ou, ao menos, amenizem a concentração de terras.

Segundo Bercovici (2005), no período entre 1930 e 1964, a *reforma agrária*<sup>109</sup> passou a ser uma reivindicação e preocupação constante, sendo tão mais necessária, em determinado país, quanto maior for a desigualdade na distribuição da terra.

Esta desigualdade na distribuição da terra se apresenta, portanto, como um desdobramento, uma especificidade da própria desigualdade social e da marginalização, cuja erradicação consiste em objetivo da República Federativa do Brasil (art. 3º, inc. III, CF/88). É porque “a propriedade rural, que se centra na propriedade da terra, com sua natureza de bem de produção, tem como *utilidade natural* a produção de bens necessários à sobrevivência humana” (SILVA, 2010, p. 819), razão pela qual a democratização do acesso à terra se relaciona com diretamente com a dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, inc. III, CF/88).

No sentido de superar as históricas e graves distorções fundiárias, implicitamente reconhecidas pela Constituição Federal de 1988, foi que seu artigo 184 dispôs que:

---

<sup>108</sup> As questões agrária e fundiária, facetas da questão social, envolvem, entre outras coisas, toda a gama de problemas e disputas sociais pelo uso, posse e propriedade da terra.

<sup>109</sup> A reforma agrária, no seu sentido mais amplo, consiste na ação de redefinir a ordem jurídica e material que regulamenta o uso, a posse e a propriedade da terra, de forma a permitir a resolução ou a atenuação da questão agrária. Num sentido mais histórico e político, a reforma agrária significa a redefinição da estrutura fundiária com o objetivo de promover uma distribuição mais justa da terra para conferir melhores condições e oportunidades para todos os membros da sociedade (TAWFEIQ; SILVA, 2017). José Afonso da Silva (2010, p. 821) explica que “O *conceito de reforma agrária* sempre foi muito controvertido. Aceita-se que não serão reforma agrária as intervenções que não importem na repartição direta da propriedade e do rendimento social agrícola. Não se confundem *reforma agrária* e *revolução agrária*. Se se faz uma transformação profunda das relações de produção agrárias, ‘que implique a destruição de um tipo de Estado, a abolição de uma classe dominante e também, naturalmente, a erradicação do modo de produção na agricultura’, como na ex-URSS e China de Mao, temos mais do que uma reforma, temos uma revolução agrária. *Reforma agrária* é programa de governo, plano de atuação estatal, mediante intervenção do Estado na economia agrícola, não para destruir o modo de produção existente, mas apenas para promover a repartição da propriedade e da renda fundiária. Ao contrário, a concepção de reforma agrária, que se tem postulado no Brasil, até pelas esquerdas, e a Constituição consagrou (art. 189), reforça o modo de produção capitalista, na medida em que se pleiteia a redistribuição da terra em favor de unidade de produção familiar, o que difunde e consolida a propriedade agrária e cria resistências a uma transformação de tipo socialista”.

Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

Sendo assim, a Constituição de 1988 elegeu a *reforma agrária* como instrumento destinado à erradicação da desigualdade na distribuição da terra. A reforma agrária, por sua vez, pode ser considerada igualmente como objetivo da República, já que se trata de desdobramento da erradicação da desigualdade social (art. 3º, inc. III, CF/88). Citando José Gomes da Silva, Bercovici explica que:

A reforma agrária é um processo de mudança da estrutura fundiária, necessariamente amplo, pois precisa beneficiar parcela significativa da população sem terra. Sua aplicação não pode ficar sendo protelada e arrastada indefinidamente. A modificação da estrutura fundiária através da reforma agrária deve ser necessariamente drástica, pois não se trata de concessão passageira visando a amainar as demandas sociais. O cerne das políticas de reforma agrárias é a redistribuição da propriedade. As políticas de apoio e assistência são extremamente importantes, mas secundárias em relação à redistribuição da terra. Decorre disto a característica fundamental da reforma agrária: ser um processo redistributivo de renda (BERCOVICI, 2005, p. 152).

Por outro lado, pode-se afirmar que os atributos da propriedade, em especial o uso e gozo da coisa, também ficam condicionados aos demais objetivos da República estabelecidos no art. 3º da CF/88, ou seja, deve a utilização do direito de propriedade contribuir na construção de uma sociedade livre, justa e solidária, em processo de cooperação para a concretização do desenvolvimento nacional e promoção do bem de todos, sem discriminação.

No mesmo sentido está Gilberto Bercovici, quando sustenta que:

O debate sobre a reforma agrária ganha novo ímpeto com a redemocratização e a Constituição de 1988. A reforma agrária, segundo a Constituição de 1988, deve ocorrer no âmbito de uma vasta política de desenvolvimento social e econômico. Sua viabilização atende aos objetivos fundamentais da República, especialmente no tocante à erradicação da pobreza e marginalização e redução das desigualdades sociais (art. 3º). Nestes termos, enquanto parte de uma política pública realizada conforme os princípios fundamentais, a reforma agrária deve ser planejada, para a utilização da propriedade enquanto instrumento da política constitucional de tutela da dignidade humana (BERCOVICI, 2005, p. 166).

Veja-se, portanto, que a reforma agrária, aplicada apenas casuisticamente, não teria o alcance desejado, razão pela qual deveria esta ocorrer no âmbito de uma vasta política de desenvolvimento social e econômico.

De toda forma, não se nega a grande capacidade do instituto na promoção da propriedade enquanto meio da política constitucional para a tutela da dignidade humana, como afirma Gilberto Bercovici.

Entretanto, Bercovici (2005) argumenta que o fundamento básico da reforma agrária está centrado na *função social da propriedade*, vez que a terra é um meio de produção. Ou seja, é possível também relacionar o direito ao desenvolvimento com a política agrária e fundiária na medida em que o acesso à terra se apresenta como condição básica para a realização de quaisquer processos produtivos materiais, com vistas ao atingimento da dignidade e felicidade humana.

Assim, a concentração de terras e a dominação destes meios nas mãos de poucas pessoas acaba por privar e inviabilizar que outra grande parcela da população possa concretizar também seu desejo de produzir e de se desenvolver. Justamente por isso que a *função social* passa a balizar o direito de propriedade, fazendo com que a Constituição garanta o direito de propriedade apenas quando esta cumprir sua função social (art. 5º, incs. XXII e XXIII, e art. 170, incs. II e II, CF/88). A função social é direcionada para a dignidade humana e para a busca da igualdade material.

Em relação à propriedade rural, a função social, que pressupõe a propriedade privada<sup>110</sup> (GRAU, 2018), conforme já mencionado, é cumprida quando atender os requisitos previstos pelo artigo 186 da Constituição de 1988, a saber: aproveitamento racional e adequado (inc. I); utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente (inc. II); observância das disposições que regulam as relações de trabalho (inc. III); exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (inc. IV).

Estes requisitos devem ser atendidos simultaneamente, ou seja, o cumprimento de apenas um ou alguns dos requisitos não basta para considerar o cumprimento da função social da propriedade rural (BERVOCIVI, 2005).

Cumpra destacar, no entanto, que a *pequena e média propriedade rural*, desde que seu proprietário não possua outra, bem como a *propriedade produtiva* são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária, nos termos do que dispõe o artigo 185 da Constituição Federal de 1988.

---

<sup>110</sup> José Afonso da Silva bem esclarece que o conjunto de disposições constitucionais acerca da propriedade rural e de sua função social “[...] possibilita ampla intervenção do Poder Público nas relações de propriedade e de trabalho rural, com condicionamentos profundos, mas não fundamenta a socialização da terra” (SILVA, 2010, p. 819).

Logicamente que a propriedade somente será produtiva se atender a todos os pressupostos da proteção constitucional, ou seja, torna-se insuscetível de desapropriação por cumprir as exigências constitucionais, sendo que “não procede, portanto, a crítica feita à Constituição de 1988 no sentido de que, ao incluir a propriedade produtiva nos bens insuscetíveis de desapropriação, tenha representado um retrocesso em matérias de reforma agrária” (BERCOVICI, 2005, p. 166-167).

Sobre este caráter mais qualitativo da função social, José Afonso da Silva argumenta que:

A produtividade é um elemento da função social da propriedade rural. Não basta, porém, ser produtiva para que ela seja tida como cumpridora do princípio. Se ela produz, mas de modo irracional, inadequado, descumprindo a legislação trabalhista em relação a seus trabalhadores, evidentemente que está longe de atender a sua função social (SILVA, 2010, p. 820).

O descumprimento da função social, portanto, exclui a concessão de garantias ao proprietário, vez que a propriedade se legitima pela própria função social (BERCOVICI, 2005).

Neste sentido, ressurge a necessidade de garantia de bem utilizar os recursos naturais, preservar o meio ambiente, observar as disposições que regulam as relações de trabalho e promover uma exploração que favoreça o bem estar de ambas as classes ligadas à propriedade, ou seja, aos proprietários e trabalhadores, sob pena de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária (art. 184 da CF/88).

Interessa notar que, em parte, os requisitos da função social se mostram como requisitos específicos do próprio direito de desenvolvimento, na medida em que refutam o desperdício do espaço, primam pelo cuidado com os recursos naturais e o meio ambiente, bem como pugnam pela observância das boas relações de trabalho, numa acepção que leve ao bem-estar de todos. Disto decorre, logicamente, que o descumprimento do princípio da função social da propriedade implica em ofensa ao direito ao desenvolvimento proposto constitucionalmente.

## 2.6. O DESENVOLVIMENTO COMO FELICIDADE: UMA ANÁLISE ACERCA DOS FINS DESENVOLVIMENTISTAS

Mencionou-se no decorrer deste trabalho que o direito ao desenvolvimento se apresenta como um conceito multidimensional, que vai muito além da dimensão meramente econômica, sem, contudo, negar-se a importância desta.

No entanto, mencionou-se também que, embora se configure como um direito humano e fundamental, o direito ao desenvolvimento possui caráter meramente instrumental, vez que se justifica “[...] apenas quando se tem em vista que se trata de um meio apto à consecução de um objetivo maior: a felicidade” (GABARDO, 2009, p. 328).

Neste sentido, pode-se afirmar que todos os significados extraídos para o direito ao desenvolvimento a partir da Constituição Federal de 1988 tem como objetivo maior a realização da *felicidade* humana, que, segundo Gabardo (2009), seria o próprio fundamento político do Estado.

É que quando se afirma que o direito ao desenvolvimento implica na garantia de acesso de qualidade a diversos direitos – como educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, meio ambiente equilibrado, entre tantas outras implicações –, está se afirmando que tais direitos, indivisíveis, não se constituem num fim em si mesmo, senão que se apresentam como condições para a garantia de algo maior que é a felicidade humana.

O atendimento do direito ao desenvolvimento visa trazer, portanto, no mínimo a dignidade da pessoa humana e no máximo a felicidade das pessoas.

Verificou-se que há quem entenda o desenvolvimento como mera liberdade, como Amartya Sen (2010), e há, por outro lado, quem entenda o desenvolvimento como meio de garantia da dignidade, como Carla Rister (2007).

Há, ainda, quem compreenda o desenvolvimento como meio de garantia da felicidade humana, para uma visão mais ampla do que o mínimo da dignidade, como se verifica no pensamento de Emerson Gabardo (2009), que identifica na Constituição Federal de 1988 a opção que visa não apenas a garantia da liberdade e da dignidade, mas o estabelecimento de um rol de direitos e garantias fundamentais que têm em vista, fundamentalmente, a felicidade do povo.

É assim que, partindo das contribuições do pensamento de Emerson Gabardo (2009), pretende-se defender que a dignidade da pessoa humana se constitui apenas como a finalidade mínima, embora imprescindível, dos processos de desenvolvimento, ao passo que estes processos devem buscar atingir seu ponto máximo na consecução do direito à felicidade.

Trata a presente seção, portanto, de uma análise finalística do desenvolvimento a partir da leitura da Constituição Federal de 1988,<sup>111</sup> tendo por objeto seus dois componentes: *dignidade da pessoa humana e felicidade*.

#### 2.6.1. A dignidade humana como ponto de partida

A *dignidade humana*, segundo Luís Roberto Barroso (2013), constitui-se num valor fundamental que ingressa no mundo do Direito na forma de princípio.

Inicialmente, consigna-se que parece haver um consenso quanto a ideia de que a o princípio da dignidade humana se afigura como ponto de partida para a justificação dos fins do Estado. Em outras palavras, equivale a dizer que a atuação do Estado se presta para garantir a *dignidade das pessoas*. Tal afirmação pode ser constatada pela própria análise topográfica da Constituição de 1988, conforme reconhece Daniel Sarmento ao analisar o caso brasileiro:

A centralidade da pessoa humana, tratada não como meio, mas como fim da ordem jurídica e do Estado, revela-se logo na organização da Lei Maior. Se as constituições anteriores começavam disciplinando a estrutura estatal e só depois enunciavam os direitos fundamentais, a Carta de 88 faz o oposto, principiando pela consagração dos direitos das pessoas. A inversão não foi gratuita. Trata-se de modelo adotado em diversas constituições europeias do 2º pós-guerra, que indica a absoluta prioridade dos direitos fundamentais em nosso sistema jurídico (SARMENTO, 2016, p. 72).

Sarmento (2016) destaca que tal prioridade se verifica também quando da elevação inédita dos direitos fundamentais à qualidade de cláusulas pétreas, conforme estabelece o art. 60, § 4º, inc. IV, da CF/88. Na condição de cláusulas pétreas, “[...] os direitos são garantidos como ‘trunfos’, postos ao abrigo da vontade das maiorias políticas, mesmo as mais qualificadas” (SARMENTO, 2016, p. 73). A ideia de que os direitos fundamentais seriam uma espécie de salvaguarda contra as maiorias também está refletida na obra de Jorge Reis Novais, intitulada como *Direitos fundamentais: trunfos contra a maioria*.

---

<sup>111</sup> Importa considerar a advertência de Daniel Sarmento (2016), para quem a definição do conteúdo e das características do princípio da dignidade pessoa humana, apesar de conter forte vocação universalista, exigem uma análise do sistema jurídico de cada Estado, até porque, como sustenta o referido autor, a interpretação desse princípio não tem como se desvincular da moral, no sentido da *moralidade pública*, ou seja, aquela que se destina à conformação das instituições e práticas sociais vigentes em uma comunidade, e não da *moralidade privada*, destinada a definir modelos de virtude ou de “vida boa” para as pessoas.

O certo, assim, é que os pilares da ordem jurídica constitucional brasileira convergem para a compreensão da pessoa humana como centro e razão última da ordem jurídica (SARMENTO, 2016).

Quanto à concepção de *pessoa*, Sarmiento (2016, p. 74) esclarece que “[...] se trata de pessoa concreta, enraizada, de carne e osso, que tem o direito de se autodeterminar, mas também experimenta necessidades materiais e espirituais, e que só realiza na vida em sociedade, em sua relação com o outro”. Neste aspecto, o autor refuta a concepção mais abstrata e as compreensões organicistas e estamentais da pessoa, que não reconhecem nas pessoas uma dignidade intrínseca e igual, atribuindo a cada indivíduo o valor correspondente a sua posição ocupada na estrutura social.<sup>112</sup>

Por esta razão que a moralidade pública da democracia, segundo Sarmiento (2016), deve estar fundada na compreensão de que os seres humanos devem ser tratados como livres e iguais, merecedores do mesmo respeito e da mesma consideração:<sup>113</sup>

Portanto, a argumentação moral e a interpretação sistemática da Constituição são plenamente convergentes nesse ponto. A Constituição de 88, interpretada à luz do seu sistema e da moralidade crítica, endossa a ideia de que o Direito e o Estado existem para a pessoa, e não o contrário. A pessoa, nesse sentido, tem um *valor intrínseco*, e não pode ser instrumentalizada. Isso vale para absolutamente toda e qualquer pessoa. Não importa o seu *status* social, ou os atos heroicos ou hediondos que tenha porventura praticado: todos têm *igual dignidade*. O ser humano é concebido como um *sujeito* com capacidade para tomar decisões e o direito de fazê-lo – daí a garantia das liberdades individuais e da democracia (autonomias privada e pública). Ele é tido como um ser *racional*, mas não apenas racional: também *sentimental*, *corporal* e *social*, e todas estas dimensões da sua humanidade são igualmente valorizadas. É concebido como alguém que tem necessidades materiais básicas que devem ser atendidas – daí os direitos sociais (SARMENTO, 2016, p. 76-77).

A partir desta concepção de *pessoa*, Sarmiento (2016) defende que o princípio da dignidade visa proporcionar a proteção integral à pessoa, e não tutelar aspectos fragmentados de sua personalidade e dos seus direitos.

---

<sup>112</sup> Adverte Daniel Sarmiento (2016, p. 75) que esta concepção “[...] contém uma implícita dimensão prescritiva que é inaceitável. Ela despreza as emoções e a corporalidade, glorificando, com isso, a imagem idealizada de um determinado tipo de sujeito, hipoteticamente mais racional, menos emotivo e corporal. Essa imagem corresponde a um homem branco, heterossexual e burguês. Na imaginação social, esse é, *par excellence*, o sujeito racional. Tal idealização torna-se a *norma*. Com isso, sujeitos concebidos como mais emotivos e ‘físicos’ – negros, indígenas, mulheres, homossexuais etc. – são situados *abaixo* na escala valorativa da sociedade”.

<sup>113</sup> Para ilustrar esta afirmação, Sarmiento (2016, p. 75) cita uma importante constatação/reflexão de Jean-Jacques Rousseau: “naturalmente, os homens não são nem reis, nem pobres, nem cortesões, nem ricos; todos nasceram nus e pobres, todos sujeitos às misérias da vida, às tristezas, aos males, às necessidades, às dores de toda a espécie; enfim, são todos condenados à morte”.

Em relação ao conteúdo da dignidade humana, Vicente de Paulo Barretto (2010, p. 78) afirma que este pode “[...] desdobrar-se em duas máximas: não tratar a pessoa humana como simples meio e assegurar as necessidades vitais da pessoa humana. Ambas as máximas deitam suas raízes na teoria moral de Kant [...]”, bem como que a dignidade humana poderia ser compreendida como “um dever e um encargo” (BARRETTO, 2010, p. 80), o qual “[...] possibilitaria a limitação da liberdade individual para obrigar as pessoas a viverem de modo digno” (SARMENTO, 2016, p. 91).

Outros componentes inerentes ao conteúdo da dignidade humana são destacados por Daniel Sarmiento (2016): a) *valor intrínseco da pessoa*: o que veda a sua instrumentalização em proveito de interesses de terceiros ou de metas coletivas; b) *igualdade*:<sup>114</sup> que implica na rejeição das hierarquias sociais e culturais e impõe que se busque a sua superação concreta; c) *autonomia*: tanto na dimensão privada (autodeterminação), quanto na dimensão pública (democracia); d) *mínimo existencial*: que envolve a garantia das condições materiais indispensáveis à vida digna; e) *reconhecimento*: relacionada com o respeito à identidade individual e coletiva das pessoas nas instituições, práticas e relações intersubjetivas.

Por pressuposto, conforme bem observa Ingo Wolfgang Sarlet (2018) não há como negar que os direitos à vida, bem como os direitos à liberdade e igualdade correspondem diretamente às exigências mais elementares da dignidade da pessoa humana.

O princípio da dignidade humana implica, portanto, na valorização de toda e qualquer pessoa, apenas por sua condição humana; na garantia da busca pela igualdade material, da autonomia plena e do reconhecimento da identidade individual e coletiva, bem como na garantia do mínimo existencial, a partir do acesso às condições materiais indispensáveis à vida digna.

#### 2.6.2. A felicidade como ponto de chegada

Embora se reconheça no princípio da dignidade humana o fim mínimo do direito ao desenvolvimento, Emerson Gabardo bem esclarece que:

---

<sup>114</sup> Muito embora Daniel Sarmiento (2016) entenda que a *igualdade* também esteja integralmente contida no princípio da isonomia (art. 5º, *caput*, CF/88), diferentemente dos demais componentes da dignidade humana, tutelados apenas parcialmente, de modo fragmentado, pelos direitos fundamentais e princípios enumerados pela Constituição.

Um modelo de Estado social que garanta direitos fundamentais precisa superar a noção de dignidade rumo à de felicidade, a partir da ideia de sobreposição e não de abandono [da dignidade], pois não é possível, do ponto de vista jurídico-político, aceitar a idéia de um ser humano indigno, porém feliz (GABARDO, 2009, p. 331).

A dignidade se apresenta como condição necessária, porém não suficiente, da realização dos direitos fundamentais, tornando-se “[...] imprescindível recorrer à ideia de felicidade como princípio condição-suficiente, pois esta sim diz respeito às obrigações do Estado social republicano com o máximo atendimento aos indivíduos e não somente com o mínimo” (GABARDO, 2009, 341).

Daí que, segundo Gabardo (2009), o desenvolvimento se mostra como corolário desta perspectiva, porque ultrapassa em muito a noção de dignidade vinculada à ideia de Estado subsidiário que atende apenas ao mínimo existencial quando os indivíduos não puderem se autorresponsabilizar por sua “existência civilizada”.

Por outro lado, a Constituição Federal de 1988 fez esta opção de forma clara, vez que vai muito além da mera garantia da liberdade e dignidade, principalmente por estabelecer um rol de direitos e garantias fundamentais que têm em vista a felicidade do povo,<sup>115</sup> que passa a ser um objetivo jurídico constitucionalizado (GABARDO, 2009).

Quanto à qualificação desta *felicidade*, Gabardo explica que:

[...] os homens não são felizes apenas em decorrência da ausência de obstáculos à conquista do que necessitam ou desejam, como em uma relação comensalista na qual o Estado representaria um parceiro neutral. A condição humana implica uma relação simbiótica por conta do obrigatório pertencimento a um sistema social cuja interface estabelece uma relação de troca. Esta relação é alusiva ao recebimento de elementos que compõem a sua esfera individual e social. E mais, sua felicidade também está condicionada aos valores compartilhados e sua maior ou menor realização. Por este motivo é que a felicidade de que ora se trata não coincide com a tradicionalmente defendida pelo utilitarismo (ou mesmo pelo que Sen chama de ‘libertarismo’). É uma felicidade estabelecida por princípio, e não a partir de relações consequenciais (GABARDO, 2009, p. 331).

Desta forma, trata-se a felicidade de um fim estabelecido por princípio e não por critérios pragmáticos.

---

<sup>115</sup> No entanto, Emerson Gabardo (2009, p. 342) reconhece que “o discurso da dignidade efetivamente propiciou resultados positivos com influência formal importante nos ordenamentos nacionais. Destarte, neste início de século XXI é preciso retomar a idéia fundamental norteadora do Estado social, que não deve se limitar à dignidade e realmente não se limita”.

A felicidade, assim, decorre de um paradigma principiológico,<sup>116</sup> como corretamente propõe o sistema constitucional brasileiro (GABARDO, 2009). Ou seja, na medida em que a Constituição Federal de 1988 prescreve um vasto catálogo de direitos e garantias fundamentais (individuais, coletivos e sociais), intencionou esta avançar para além da dignidade humana e sua representação de mínimo existencial. Bem por isto que a dignidade é tida, portanto, apenas como ponto de partida na proteção integral da pessoa humana:

Esta opção constitucional de serem amalgamadas a dignidade e a felicidade é adequada considerando que tais fundamentos, em conjunto, remetem-se a um princípio ético aglutinador, que é o do humanismo republicano. [...]. Não basta que o Estado, por intermédio dos representantes do povo, garanta o mínimo relativo à dignidade de todos, por isso expressaria apenas um cumprimento parcial das obrigações tipicamente republicanas. Mas do que reconhecer a ideia tipicamente democrática da dignidade, é preciso ressaltar a ideia republicana da felicidade, que, embora não mencionada expressamente pelo constituinte, é decorrência inexorável da sistemática constitucional (GABARDO, 2009, p. 344).

Em relação ao conteúdo da felicidade, Gabardo (2009, p. 359) destaca que a ideia de felicidade “[...] não vem sugerir nada além do que o modelo do Estado social já propôs e o constituinte de 1986-1987 reconheceu expressamente [...]”. A felicidade, assim, seria o “nível ótimo” de vida a partir das reais possibilidades do tempo presente, tendo sempre em vista que a pessoa humana pode aperfeiçoar-se em busca do autodesenvolvimento e do desenvolvimento da sociedade e do Estado (GABARDO, 2009).

A Constituição de 1988, reconhece Emerson Gabardo (2009), representa um amálgama entre capitalismo e socialismo gerado num ambiente histórico de forte experimentação democrática, como foi o processo constituinte, cujo resultado foi a consagração de um bem construído Estado social na esfera do dever ser: “esta é a

---

<sup>116</sup> Desta conclusão, Gabardo (2009) refuta com certa facilidade duas objeções bastante comuns e problemáticas a este respeito: a primeira, de caráter *subjetivista*, que afirma que a realização da felicidade seria *a priori* impossível, devido ao aspecto eminentemente subjetivo; a segunda, de caráter *pragmatista*, que afirma que o Estado em regra não promoveria a felicidade, pelo contrário, muitas vezes é a origem de infelicidade concreta dos homens. A primeira objeção é contestada pelo fundamento de que, em verdade, o sistema constitucional brasileiro busca uma felicidade estabelecida como *princípio objetivo*, cuja apreensão é objetivamente justificável, ou seja, aquela que pode ser submetida à prova e compreendida por todos; a segunda é refutada quando o autor afirma que “a provável situação de que um ou mais sujeitos não sejam felizes (e, até mesmo, não sejam feitos felizes pelo Estado – ou, mais do que isso, tornem-se infelizes por obra do Estado) em nada influencia o Direito objetivo” (GABARDO, 2009, p. 354-355). Sendo assim, conclui Gabardo (2009) que a felicidade subjetiva de cada um é inerente aos seus sentimentos, sendo objeto de tarefa da psicologia ou da psicanálise. Por outro lado, “[...] se não é relevante para o entendimento definitivo a felicidade fática, mas sim o dever jurídico de felicidade, então não será relevante qualquer conceito psicológico ou empírico, mas sim o jurídico-ético (que será construído politicamente), sendo irrelevantes quaisquer aferições ou juízos de probabilidade” (GABARDO, 2009, p. 355).

ideologia que contorna a Constituição de 1988: equilíbrio entre consagração de direitos e garantia do bem público; entre autonomia privada e intervenção pública; entre um ideário socialista e outro capitalista” (GABARDO, 2009, p. 367), numa estrutura coletiva que busca uma sociedade mais justa.

PARTE II

---

AGRONEGÓCIO

### CAPÍTULO 3

---

#### O INGRESSO DO CAPITAL FINANCEIRO NA AGRICULTURA E A CONSTRUÇÃO DO AGRONEGÓCIO

*“Esta opção – a estratégia da modernização conservadora – se enquadra perfeitamente no chamado ‘modelo econômico brasileiro’, capitalista, associado, dependente, concentrador, exportador e excludente. O mais grave da opção por este caminho é o fato de que agora ela se ajusta também à estratégia agrícola mundial liderada pelo complexo agroindustrial. Ora, dificilmente poderia ser diferente, uma vez que esta opção foi habilmente induzida pelos grandes grupos econômicos norte-americanos (e mundiais), através da chamada ‘Revolução Verde’, como parte da estratégia global para a expansão de seus negócios no mundo, na consolidação da nova fase do sistema capitalista a partir da Segunda Guerra Mundial.”*

Argemiro Jacob Brum

Estabelecidas as diretrizes, mediante intensa previsão de normas-objetivo na Constituição Federal de 1988, e sabendo-se que os meios devem ser compatíveis com fins almejados, há que se verificar em quais aspectos e de que forma as atividades econômicas e as políticas públicas funcionam ou não em sintonia com o processo de consecução do direito ao desenvolvimento.

Sabe-se, por outro lado, que o desenvolvimento econômico é notadamente uma condição necessária para assegurar o direito ao desenvolvimento, apesar de insuficiente.

Afirmou-se, desde o início, que o direito ao desenvolvimento pressupõe o desenvolvimento econômico, mas para se garantir a sustentabilidade do processo, deve-se buscar a implementação de mecanismos de redistribuição, cooperação e conservação, eticamente fundados e socialmente estabelecidos.

Sendo assim, a partir da perspectiva constitucional, tem-se que todo processo e projeto de desenvolvimento deve estar juridicamente submetido aos fins do Estado, elencados pela própria sociedade na Constituição Federal de 1988, ainda que num sentido negativo, ou seja, de ao menos não contrariar os referidos fins.

É neste sentido que se busca relacionar o *direito ao desenvolvimento* com o *agronegócio*, setor que possui função estratégica na economia brasileira ao longo das últimas décadas e, atualmente, afirma-se como responsável pela geração de 23 a 24% do PIB nacional.

O agronegócio vem se constituindo como modelo econômico agrícola *standard* tanto no plano nacional quanto no plano internacional, sendo programado, em especial, para países periféricos e semiperiféricos, como no caso do Brasil, dentro da perspectiva teórica do *sistema-mundo*, que será abordada neste capítulo.

Tal perspectiva, no entanto, obriga este trabalho a realizar uma análise mais profunda acerca do processo histórico de formação e conformação de modelos estruturais, como é o caso da estrutura agrária, sobre a qual se fundam e se constituem os modelos econômicos e as demais relações.

No Brasil, inclusive antes da Constituição Federal de 1988, entre as décadas de 1960 e 1970, os governos passaram a patrocinar a modernização das estruturas do campo. Optou-se, no passado recente brasileiro, pelo projeto da modernização da agricultura,<sup>117</sup> como se pretende demonstrar mais adiante, num movimento de revolução da grande propriedade latifundiária, cuja atualização no presente está representada no próprio modelo do agronegócio.

O grande investimento dos governos brasileiros – que continuou sendo realizado por políticas públicas de fomento e incrementado no período pós Constituição Federal de 1988 – resultou na presente estrutura da atividade econômica agrária brasileira, voltada para maior competitividade do setor agroindustrial e recordista em termos de produtividade e exportação, conforme se verificará no decorrer da pesquisa.

Nesta linha, atualmente tem se tornado cada vez mais recorrente a afirmação, quase acrítica, por parte dos setores do agronegócio, de que “- *O agronegócio carrega o país nas costas*”, sustentada no imaginário da perspectiva linear de que o simples aumento da produtividade agrícola seria o caminho mais eficiente para se eliminarem as barreiras que impedem o desenvolvimento, como se os benefícios desta base econômica revertissem naturalmente em favor de todos os membros da sociedade brasileira.

---

<sup>117</sup> A literatura brasileira que trata do tema denomina este fenômeno, indistintamente, como “modernização técnica”, “modernização conservadora” ou “revolução verde”. Mendonça (2013, p. 98) explica que “[...] a ‘revolução verde’ se constitui como estratégia de internacionalização do modelo de agronegócio, que abrange a mecanização das fazendas e a intensificação do uso de agrotóxicos, além da liberalização comercial patrocinada pelo Estado. As pesquisas que deram origem a pesticidas e máquinas agrícolas foram iniciadas durante a Segunda Guerra Mundial, com o objetivo de produzir armas químicas e tanques de guerra”. George Martine (1991, p. 9) explica bem este processo modernizante no campo brasileiro: “Em consequência, a agricultura atravessou um processo radical de transformação em vista de sua integração à dinâmica industrial de produção e da constituição do complexo agroindustrial. Foi alterada a base técnica, desenvolvida a indústria fornecedora de meios de produção para a agricultura e ampliada, em linhas modernas, a indústria processadora de alimentos e matérias-primas. Deste modo, a base tecnológica da produção agrícola foi alterada profundamente, assim como a composição das culturas e os processos de produção”.

Contudo, apesar dos aparentes números positivos e expressivos do agronegócio no plano econômico, é notório o fato de que a sociedade brasileira ainda convive com graves problemas econômicos, sociais e ambientais de toda ordem, a saber: pobreza, fome, desnutrição, violência, exclusão, desigualdade social e regional, concentração de renda e de poder, exploração intensa da mão de obra (más condições e precarização do trabalho), saúde pública precária, falta de saneamento, desmatamento, poluição de rios e nascentes, ausência de destinação correta dos resíduos sólidos, contaminação de trabalhadores e consumidores por agrotóxicos,<sup>118</sup> insegurança alimentar, ameaça à fauna e flora, perda de biodiversidade, desrespeito aos povos e culturas tradicionais, entre diversos outros.

Conforme se afirmou, muitas destas questões, que historicamente assolam a sociedade brasileira, decorrem, notoriamente, da ausência ou ineficiência do Estado brasileiro e de seus governos; por outro lado, muitas decorrem dos próprios modelos e dos resultados das atividades econômicas desenvolvidas pelos diversos segmentos da economia – e suas externalidades negativas –, dentre elas o agronegócio, expressão maior do ingresso do capitalismo no campo, e que recebeu e recebe forte apoio por meio de políticas públicas e ações governamentais, a exemplo da concessão de subsídios e/ou renúncias fiscais em favor do setor, entre outras que serão melhor analisadas.

Daí a necessidade de melhor explorar esta relação entre *direito ao desenvolvimento e agronegócio*, o que permitiu sintetizar a problemática deste trabalho na seguinte questão central: *em quais aspectos e de que forma o agronegócio – modelo promovido por meio de políticas públicas e ações governamentais ao longo das últimas décadas – se mostra incompatível com as acepções do direito ao desenvolvimento previstas pela Constituição Federal de 1988?*

Eros Grau (2018) afirma que qualquer prática econômica contrária à ordem constitucional seria, pois, *institucionalmente inconstitucional*. Rister (2007), por sua vez, reconhece que, do caráter constitucional do direito ao desenvolvimento, decorreriam consequências marcantes, dentre elas, a de tornar inconstitucional a implementação de políticas públicas incompatíveis com os fins almejados.

---

<sup>118</sup> Sobre a retórica da ocultação deste termo por parte do setor do agronegócio, Paulo Petersen pondera que “designar os agrotóxicos como defensivos agrícolas é o artifício retórico mais elementar para dissimular a natureza nociva desses produtos. Por um lado, ele sugere que os agrotóxicos supostamente protegem os cultivos; por outro, oculta os efeitos deletérios desses produtos sobre a saúde humana e o meio ambiente” (PETERSEN, 2015, p. 28).

Daí também a tese de que “*o agronegócio se mostra incompatível com a Constituição Federal de 1988 por violar as acepções de direito ao desenvolvimento nela previstas*”.

Por consequência, a tese busca revelar a inconstitucionalidade das atividades econômicas do setor do *agronegócio* e das políticas públicas e ações governamentais de fomento a este modelo promovidas a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, tendo em vista que a constitucionalidade de qualquer projeto deve estar vinculada ao atendimento satisfatório dos fins estabelecidos pelo Estado (dignidade, no mínimo, e felicidade, ao máximo), intimamente relacionados com o direito ao desenvolvimento, que se constitui como o direito instrumental para tais fins, conforme já se mencionou.

Neste sentido, em mais um passo rumo à concretização do objetivo geral desta pesquisa – *que é o de verificar em quais aspectos e de que forma o agronegócio se mostra incompatível com as acepções do direito ao desenvolvimento previstas pela Constituição Federal de 1988* –, o presente capítulo pretende cumprir o terceiro e quarto objetivos específicos estabelecidos, quais sejam: compreender a formação e identificar as proposições do modelo *agronegócio*, bem como compreender o processo de formação de suas bases no Brasil.

O presente capítulo está organizado em três seções: na primeira abordar-se-á o processo histórico mais geral de formação do *agronegócio* a partir da perspectiva da teoria sistema-mundo; na segunda seção pretende-se compreender o conceito de *agronegócio*, incluindo a noção de cadeia produtiva, bem como identificar suas principais proposições teóricas acerca do desenvolvimento; na terceira e derradeira seção buscar-se-á compreender o processo de formação das bases do modelo *agronegócio* no Brasil.

### 3.1. O SISTEMA-MUNDO NA PERSPECTIVA AGRÁRIA E O AGRONEGÓCIO ENQUANTO NOVO CICLO DE ACUMULAÇÃO CAPITALISTA

A primeira seção do presente capítulo inicia debatendo os fundamentos para o uso da *teoria sistema-mundo*, opção esta que fornece ao presente trabalho subsídios teóricos e metodológicos que permitem compreender, inicialmente, o processo de formação do *agronegócio*. Tal opção revela, então, a compreensão do processo de surgimento do *agronegócio* como um novo *ciclo sistêmico de acumulação capitalista*, noção que será melhor analisada adiante.

De toda forma, esta importante etapa possibilitará que, posteriormente, se possa compreender de que maneira este modelo foi programado para espaços semiperiféricos como o Brasil, revelando um pano de fundo importante para as pretensões do presente trabalho.

### 3.1.1. Fundamentos teóricos para o uso da teoria sistema-mundo

Quando se está a afirmar a compreensão do processo de formação do agronegócio enquanto novo *ciclo sistêmico de acumulação capitalista*, estar-se-á, logicamente, revelando a base teórica na qual se funda o presente capítulo, relacionada à *teoria sistema-mundo*.<sup>119</sup>

A opção por este referencial se dá, num primeiro momento, pela própria visão de mundo, no sentido de que não se pode pensar o agronegócio nos espaços semiperiféricos – como no Brasil – num contexto isolado, que não considere estes espaços enquanto parte imbricada numa dinâmica econômica muito mais ampla e determinada, em boa parte, por derivações da economia-mundo capitalista. Esta opção teórica permite justamente, então, e num primeiro plano, uma explicação da questão central posta à luz de uma dimensão mais ampla, que incorpore suas estruturas e determinações externas.

A teoria sistema-mundo foi desenvolvida por meio das contribuições de seus principais adeptos, o sociólogo estadunidense Immanuel Wallerstein, seu proponente, o economista político italiano Giovanni Arrighi, e os intelectuais brasileiros Theotonio dos Santos e Carlos Walter Porto-Gonçalves, que, sem abandonarem a teoria crítica e o método dialético de Marx e suas clássicas categorias como mediação, contradição, totalidade e história, promovem a reconstrução de algumas destas e se apropriam de novas para formar o núcleo central de sua abordagem (TAWFEIQ, 2015).

Esta teoria nasceu na década de 1970, na clássica obra *The Modern World-System*, publicada originalmente em três volumes (em 1974, 1980 e 1989).

---

<sup>119</sup> A aproximação e construção deste referencial teórico se deram por oportunidade da realização da dissertação de mestrado intitulada como “A política de resíduos sólidos do município de Ponta Grossa/PR e sua relação com a racionalidade ambiental globalizada”, desenvolvida também no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, sob a orientação da Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Lenir Aparecida Mainardes da Silva, e defendida no ano de 2015. A dissertação objetivou apreender, na crise contemporânea dos resíduos sólidos do município de Ponta Grossa/PR, as mediações existentes entre as grandes tendências ambientais globalizadas e a política municipal de resíduos sólidos, procurando identificar e compreender a forma com a qual a política local incorpora ou não o discurso da racionalidade global.

A partir da teoria sistema-mundo, Immanuel Wallerstein (2012) propõe uma análise das relações/interações sociais, culturais, políticas e econômicas a partir de uma nova unidade geográfica, delineada não por todo mundo, mas *pelo mundo*: Estados nacionais que compõe a economia capitalista a qual, apesar de não ser a única, constitui-se na grande dimensão deste sistema interestatal (TAWFEIQ, 2015).

Assim, conforme observam Wagner Leal Arienti e Felipe Amin Filomeno (2007, p. 103), “o sistema-mundo reúne uma economia-mundo capitalista e um conjunto de Estados nacionais em um sistema interestatal com múltiplas culturas”. Esta unidade econômica, por sua vez, é liderada pelos Estados nacionais chamados de hegemônicos ou centrais<sup>120</sup> e possui o intuito de integrar os demais Estados, ditos por periféricos e semiperiféricos, com a sociedade num projeto que visa a manutenção e reprodução do sistema capitalista, cujo objetivo consiste na maior acumulação possível de capital (TAWFEIQ, 2015).

José Ricardo Martins bem explica as funções de cada grupo de países dentro deste contexto de interação econômica:

Nessa divisão, formada a partir dos primórdios do capitalismo ocidental, os países ocupam uma função na ordem produtiva capitalista, sendo que os países centrais ocupam-se da produção de alto valor agregado, os periféricos fabricam bens de baixo valor e fornecem *commodities* e matérias-primas para a produção de alto valor dos países centrais e, por fim, os países da semiperiferia, ora comportam-se como centro para a periferia, ora como periferia para os Estados centrais, tendo um papel intermediário (MARTINS, 2015, p. 2).

Desta forma, os países, sejam eles centrais, periféricos ou semiperiféricos, não atuam em um *vazio político* (AREND, 2013), isolados das demais regras internacionais: todos os Estados que compõe a economia-mundo capitalista possuem e cumprem um papel decisivo nesta dinâmica de poder (WALLERSTEIN, 2012), assim como o Brasil, que ainda ostenta marcantes sinais históricos que remetem ao seu processo de colonização, e que destinou, ao longo dos séculos, um forte papel de produção e suprimento de bens primários necessários ao atendimento dos interesses externos.

Esta lógica de colonização, além de conformar e constituir uma estrutura econômica voltada para a exportação, culminou em marcas sociais que continuam presentes, destacando-se, dentre elas, a pobreza, a desigualdade e a exploração ambiental (TAWFEIQ; SILVA, 2017).

---

<sup>120</sup> Estes liderados, por sua vez, pelos Estados Unidos.

Isto porque, de acordo com Arienti e Filomeno (2007), a relação centro-periferia se baseia numa divisão axial do trabalho entre as várias regiões da economia-mundo capitalista, onde são desenvolvidas as etapas das cadeias de produção: centro e periferia devem ser vistos mais como conceitos da economia-mundo capitalista do que como regiões geográficas, isto é, só tem significado em uma análise sistêmica.

Tomando por base os estudos de Giovanni Arrighi, Marcelo Arend (2013) demonstra a posição do Brasil como sendo um Estado semiperiférico,<sup>121</sup> pois, em termos individuais, o país concentra tanto atividades centrais quanto periféricas (TAWFEIQ, 2015). Tal perspectiva de análise será bastante relevante para compreensão do processo formação das bases do agronegócio no Brasil.

A opção por este referencial se dá, num segundo momento, pelas categorias teóricas que esta teoria oferece e que podem ser utilizadas para o estudo do agronegócio na perspectiva que aqui se pretende, sem perder de vistas a dinâmica internacional.<sup>122</sup>

Assim, em termos de categorias teóricas, a primeira contribuição de Wallerstein para este capítulo está justamente na *unidade de análise*: as dimensões políticas, sociais, econômicas e culturais do sistema-mundo condensados numa unidade geográfica. Esta unidade, por sua vez, é redefinida para alcançar todos os Estados nacionais inscritos na economia-mundo capitalista, deixando de se limitar apenas às fronteiras territoriais do Estado-nação.

Isto porque a análise da dinâmica do modelo agronegócio deve ser feita à luz da dinâmica da economia internacional e de suas determinantes e condicionantes para os países semiperiféricos, incluindo-se aí o Brasil.

O estudo de Maria Luisa Rocha Ferreira de Mendonça (2013) – que será aprofundado mais adiante – sugere que, de fato, houve uma exportação do modelo do agronegócio para a América Latina a partir das décadas de 1960 e 1970, reconhecendo que:

A “exportação” deste modelo aprofunda a especialização dos monocultivos em determinados países e a divisão internacional do trabalho, a partir da

---

<sup>121</sup> “O Brasil ao longo do século XIX praticamente não elevou sua participação na riqueza mundial, mantendo-se esta em torno de 0,5% do PIB mundial. Entretanto, já nas primeiras décadas do século XX o país duplica sua capacidade de comando na riqueza mundial, com uma participação no PIB global de 1,14% em 1940. Até a década de 1980 há crescentes ganhos, chegando a 3,2%. Portanto, foi essa dinâmica de crescente elevação do nível de renda *per capita* e de participação no PIB global ao longo do século XX que levou Arrighi a classificar o Brasil no estrato semiperiférico do sistema mundial” (ARENDE, 2013, p. 139).

<sup>122</sup> Emery Kay Kunt e Mark Lautzenheiser (2013, p. 303) bem afirmaram que “O capitalismo sempre foi um sistema econômico que funcionou em escala internacional”.

herança colonial. Na América Latina, a expansão deste modo de produção na agricultura garante a manutenção do papel exercido historicamente por países da região, como fornecedores de matérias primas a partir da demanda mundial, principalmente de países industrializados (MENDONÇA, 2013, p. 65).

Logo, esta unidade de análise do sistema-mundo, condensada numa unidade geográfica, é imperiosa na medida em que a totalidade das relações sociais (incluídas as questões agrária e ambiental), tornaram-se globalizadas, exigindo uma reconfiguração espacial da totalidade em que se inscreve a análise desta complexa realidade. Almeida Filho (2006, p. 16), por sua vez, reconhece exatamente que:

[...] as mudanças no meio rural resultam da forma pela qual o desenvolvimento capitalista global avança, com relação ao padrão tecnológico, à concentração da riqueza e às formas de inserção econômica de países centrais e periféricos, ou seja, as implicações que aparecem no meio rural se subordinam às implicações do desenvolvimento capitalista brasileiro.

Sendo assim, parece inadequado abordar o agronegócio no Brasil num contexto puramente isolado, que não considere ao menos este espaço enquanto parte de uma dinâmica econômica muito mais ampla e em grande medida determinada a partir das derivações do sistema-mundo capitalista.

Assim, destaca-se a importância das mediações históricas para se compreender as especificidades da formação econômica e social dos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, como no caso do Brasil (PIRES; RAMOS, 2009). Immanuel Wallerstein sintetiza esta dinâmica na qual o Brasil está inserido:

A economia-mundo capitalista é um sistema social histórico, formado por uma divisão mundial de trabalho que abarca um grande espaço geográfico e que é unificada economicamente através do mercado e dividida politicamente em territórios nacionais distintos. Portanto, há uma unidade econômica (produzida pela divisão mundial do trabalho, que garante a reprodução material do sistema através da integração de cadeias de mercadorias), e várias unidades políticas, expressas pelo sistema interestatal composto por Estados nacionais. Nesse aspecto, o conceito de cadeias de mercadorias é relevante, pois ressalta que apesar de as atividades econômicas estarem internalizadas em determinados Estados nacionais, elas são parte da divisão mundial de trabalho e perpassam os limites nacionais. Daí decorre que a capacidade do Estado nacional de manipular as atividades econômicas que se desenvolvem dentro de seu território é sempre parcial e limitada, pois parte importante de tais atividades está vinculada a uma divisão mundial do trabalho que extrapola os limites de qualquer Estado nacional, estando, portanto, fora do controle absoluto de qualquer um deles. Por isso, as ações de um Estado nacional despertam reações de outros, estando, portanto, mutuamente cerceadas (WALLERSTEIN, 1983, p. 11).

E esta noção de cadeia produtiva guarda estreita relação com a dinâmica de funcionamento do agronegócio, conforme se abordará na próxima seção deste capítulo.

Por outro lado, com base nos estudos de Ilya Prigogine, Wallerstein (2012) extrai a noção de dinâmica “orgânica” do sistema, ou seja, que, de modo geral, todo sistema possui três fases: nascimento, evolução e morte. Por este motivo, defende Wallerstein que o sistema-mundo capitalista também não poderia escapar desta dinâmica orgânica inerente a todo e qualquer sistema, do mais simples até o mais complexo (TAWFEIQ, 2015).

E é justamente nesta contribuição que se buscará compreender de que forma e quais crises do capitalismo alimentaram o surgimento do agronegócio e sua propagação no espaço do sistema-mundo, em especial nos países periféricos e semiperiféricos, como no caso do Brasil.

Outra contribuição categorial de Wallerstein está ligada à noção de desenvolvimento desigual que orienta a análise histórica (ARIENTI; FILOMENO, 2007): os resultados sociais, econômicos e ambientais díspares nas relações inter e intra Estados nacionais (TAWFEIQ, 2015). Assim, é pela análise da dinâmica histórica do sistema-mundo que se pode compreender o desenvolvimento desigual entre os países centrais, periféricos e semiperiféricos (WALLERSTEIN, 2012).

Por conseguinte, além das diferenças históricas nos níveis de desenvolvimento, esta abordagem permite apreender as consequências socioambientais como efeitos desiguais distribuídos pelos territórios que compõe o sistema-mundo (TAWFEIQ, 2015), análise impossível de ser realizada apenas sob a unidade do Estado nacional de forma isolada e descontextualizada. Neste sentido, a unidade de análise da teoria sistema-mundo é uma exigência mais complexa do próprio objeto que ora se propõe estudar.

Ademais, o economista político Giovanni Arrighi (1996), ao complementar a teoria sistema-mundo de Wallerstein, lança sua contribuição com a noção de ciclos sistêmicos de acumulação (ancorada na ideia dos ciclos de Kondratiev,<sup>123</sup> porém aqui com marcante crítica ao sistema capitalista), permitindo enxergar dentro de um processo

---

<sup>123</sup> Em 1926, o economista russo Nikolai Kondratiev apresentou a ideia de ondas longas da conjuntura, a hipótese da existência de ciclos longos na dinâmica do capitalismo mundial, com base na análise de séries cronológicas de preços no atacado, de 1790 a 1920, nos Estados Unidos e no Reino Unido. O ciclo de negócio é composto por uma sequência de expansões e contrações da produção, e possui duas fases: uma de expansão material e outra financeira. Giovanni Arrighi (1996) então descreve que o primeiro ciclo é o genovês e abrange o longo século XVI, isto é, de cerca de 1450 a 1630; o segundo ciclo é o holandês, aproximadamente de 1630 a 1780; o terceiro ciclo é o britânico, alcançando o período de 1780 a 1930; e, por fim, o quarto ciclo sistêmico, que é o norte-americano, com os Estados Unidos como potência hegemônica e tendo como primeira fase o período de 1930-45 até a década de 70.

histórico de longa duração (apropriado da noção de *longue durée* de Fernand Braudel) a forma como o sistema-mundo capitalista consegue se rearticular e ganhar sobrevida, fortalecendo-se ao constituir novas formas de desenvolvimento (TAWFEIQ, 2015), identificando-se aqui o agronegócio como uma delas. Giovanni Arrighi, desta forma, aprofunda o debate em relação à fase da *evolução*, propondo a noção de ciclos sistêmicos como alternativas à *morte*.

Contudo, adere-se ao pensamento de Theotonio dos Santos e Carlos Eduardo Martins, que interpretam os ciclos de forma mais ampla que Arrighi, sustentando que:

[...] por ciclos não entendemos forças determinísticas e automáticas que atuam de forma independente da vontade humana. São expressões relacionais de certos padrões sociais dominantes de organização da vida humana e podem ser verificados no desenvolvimento do capitalismo. Não devemos qualificar estas tendências e ciclos como econômicos, mas sim como sociais, no sentido de que abarcam o amplo espectro da vida econômica, política, social e ideológica das sociedades (SANTOS; MARTINS, 2007, p. 2).

A criação de novos ciclos para servir ao sistema se apresenta, portanto, como a chave para reprodução da economia-mundo capitalista e, em última análise, do próprio sistema-mundo moderno proposto por Wallerstein, com implicações econômicas, políticas, sociais, ideológicas e ambientais, nas quais se inclui a questão agrária.

Consequentemente, entende-se que é por meio da renovação *nos* e *dos* processos econômicos do capitalismo é que o sistema logra êxito em se manter vivo, ou seja, pode-se afirmar que a busca por novas formas ou “ondas” de crescimento econômico implicam ao sistema-mundo o adiamento de seu fim, isto é, o revigoramento ao invés da morte, no momento decisivo de encruzilhada, chamado por Wallerstein (2012) de *bifurcação*. Esta se constitui, então, no momento histórico em que o sistema-mundo capitalista pode estar e onde dois caminhos lhe são possíveis: a *morte* ou a reinvenção, esta última tendo sempre como pressupostos novas formas e capacidades de reprodução de seu princípio básico, que é a acumulação sistemática de capital.

Neste sentido é que se identifica o agronegócio, ou seja, enquanto estratégia de reformulação do capital num momento de *bifurcação*, pensado a partir da modernização do campo:

As articulações formadas pelo capital financeiro transformam as fronteiras nacionais em abstração. Os chamados mercados *futuros*, que passam a caracterizar as exportações de commodities, expressam a busca por valorização em um tempo de rotação que se expressa como simultaneamente (MENDONÇA, 2013, p. 43).

De acordo com Ernest Mandel (1990), a recessão mundial que teve início nos primeiros anos da década de 1970 se deu após uma “onda longa expansiva” do capital, que teve início no período pós-guerra da década de 1940. Segundo o autor, a função objetiva da crise seria justamente a de fazer com que “caiam os ramos mortos”, ou seja, as empresas e os setores menos rentáveis. A partir desta dinâmica é que se cogita o agronegócio para os países periféricos e semiperiféricos como a saída encontrada pelo capitalismo no momento da *bifurcação* mencionada por Wallerstein.

Portanto, a opção pela análise do sistema-mundo capitalista se dá em razão da economia brasileira estar inserida neste sistema, principalmente por meio da exportação de *commodities*, a partir do modelo agronegócio.

Neste sentido, buscar-se-á reconstruir o sistema-mundo a partir de uma perspectiva agrária, na qual se analisará a crise do capitalismo, o momento da bifurcação e a emergência do agronegócio como novo ciclo de acumulação e solução para o capital, ou seja, buscar-se-á demonstrar a importância das categorias de análise fornecidas especialmente pela teoria sistema-mundo para a compreensão do processo de surgimento do agronegócio.

### 3.1.2. Capitalismo, crise e bifurcação: o agronegócio como solução

A esta altura resta evidente que, a partir da tese proposta, o presente trabalho invariavelmente acaba por explorar mais a fundo e colocar em evidência os impactos negativos gerados pelo agronegócio em face do direito ao desenvolvimento. Mencionou-se que o agronegócio tem se constituído como modelo econômico agrícola considerado mundialmente como *standard* e programado principalmente para países periféricos e semiperiféricos, como no caso do Brasil.

Esta perspectiva obriga o presente trabalho a realizar uma análise mais profunda acerca do processo histórico de formação e conformação de modelos estruturais, como é o caso da estrutura agrária, sobre a qual se fundam e se constituem as demais relações. A análise do processo histórico, então, é tida aqui como essencial para a compreensão e explicação do objeto de pesquisa, que consiste na relação entre o modelo agronegócio e o direito ao desenvolvimento na perspectiva constitucional.

Além disto, este processo também será imprescindível para a compreensão interna do fenômeno, ou seja, “para a identificação das dimensões maiores em que o

fenômeno se insere e na compreensão interna de cada uma dessas dimensões maiores, das diferentes totalidades relativas em que o fenômeno está compreendido” (MUNHOZ, 2006, p. 27); ademais, também contribuirá na explicação da problemática em função dos determinantes externos que influem na sua existência e dinâmica. Deste modo, pelo conhecimento das diferentes totalidades relativas (maiores e menores) em que se insere o fenômeno estudado, poder-se-á explicá-lo melhor (MUNHOZ, 2006).

Remontar a história a partir da perspectiva agrária fornecerá, portanto, importantes pistas para a compreensão das contradições do agronegócio no Brasil, pois com isto ter-se-á elementos suficientes para associar este fenômeno à síntese das determinações históricas (e maiores) que o conformam, e, assim, permitirá uma melhor e mais rica análise/explicação do objeto de pesquisa.

Pela perspectiva agrária, esta subseção objetiva, então, historicizar o surgimento do agronegócio e compreendê-lo enquanto como novo *ciclo de acumulação capitalista*, isto é, como solução à crise vivenciada pelo capitalismo mundial ao fim da longa onda expansiva iniciada no pós-guerra da década de 1940.

A noção de ciclo de acumulação pressupõe, como se observará, uma intrínseca relação entre crise e acumulação/expansão do sistema capitalista. De acordo com Mendonça (2013), é no período marcado pelo caráter monopolista do capital que se observa o processo de industrialização da agricultura, conhecido popularmente como agronegócio, pois a propriedade monopolista pressupõe a incorporação de todos os momentos da chamada *cadeia produtiva*, cujo objetivo é agregar atividades agroquímicas, industriais e comerciais aos cálculos econômicos da agricultura.

Entretanto, Mendonça (2013, p. 34) adverte que o agronegócio “[...] deve ser analisado a partir e uma determinação crítica, própria do desequilíbrio na composição orgânica do capital. A chamada *industrialização* da agricultura, portanto, se insere no âmbito da relação contraditória entre crise e acumulação capitalista”.

Esta relação contraditória, que deve ser então analisada a partir de uma determinação crítica, ocorre na medida em se identifica uma relação cíclica entre crise e acumulação, pois a partir das crises o capitalismo tem encontrado, ao longo da história, oportunidades que o levam a novos ciclos acumulação, o que, por sua vez, também leva à crise, em razão do recorrente problema da superprodução, identificado por Kondratiev já no início do século XX.

Wallerstein (2006) reconhece que a transformação da economia-mundo capitalista no período entre 1945 e 1970 foi notável, vez que a expansão absoluta da economia-mundo – em termos de população, de valor produzido e de riqueza acumulada – provavelmente alcançou o mesmo montante de todo o período entre 1500 e 1945.

Este período ficou conhecido como “a era de ouro do capitalismo”, na expressão consagrada por Eric Hobsbawm, em sua obra *A era dos extremos*.<sup>124</sup> Hobsbawm esclarece, contudo, que este período de glória econômica não foi homogêneo para todos os membros da economia-mundo do capitalismo, tendo em vista que:

Para os EUA, que dominaram a economia do mundo após a Segunda Guerra Mundial, ela não foi tão revolucionária assim. Simplesmente continuaram a expansão dos anos da guerra, que, como vimos, foram singularmente bondosos com aquele país. Não sofreram danos, aumentaram seu PNB em dois terços, e acabaram a guerra com quase dois terços da produção industrial do mundo. [...] Em todos os demais países industriais, incluindo até a lerdã Grã-Bretanha, a Era de Ouro bateu todos os recordes anteriores (HOBSBAWM, 1995, p. 254).

Ainda que não tenha revertido em crescimento homogêneo, todos os países industrializados experimentaram resultados econômicos excepcionais. Esta era viveria seu auge nas décadas de 1950 e 1960, reconhecidamente como período de maior esplendor do capitalismo mundial, vez que a Europa e Japão receberam ajuda dos organismos internacionais, o que empreendeu rápida recuperação de suas economias. Somado ao crescimento acelerado da economia norte-americana, impulsionada pela experiência da guerra, culminou no período de melhores resultados da economia mundial, alavancados pelos altos níveis de produção industrial, com crescimento médio de 5,6% ao ano entre 1948 e 1971 (CABRERA, 2014). Os Estados Unidos, por sua vez, experimentaram um crescimento médio do PIB na ordem de 7% entre 1946 e 1974 (KUNT; LAUTZENHEISER, 2013).

---

<sup>124</sup> Em sentido semelhante, Fábio Konder Comparato (2014) atribui a Jean Fourastié a expressão “trinta anos gloriosos” do capitalismo, referindo-se ao período entre 1940 a 1970. De toda forma, em *A era dos extremos*, Hobsbawm (1995) divide a história do século XX em três grandes eras: A primeira, “da catástrofe”, é marcada pelas duas grandes guerras, pelas ondas de revolução global em que a o sistema político e econômico da URSS surgia como alternativa histórica para o capitalismo e pela virulência da crise econômica de 1929. Também nesse período os fascismos e o descrédito das democracias liberais surgem como proposta mundial. A segunda são os anos dourados das décadas de 1950 e 1960 que, em sua paz congelada, viram a viabilização e a estabilização do capitalismo, responsável pela promoção de uma extraordinária expansão econômica e profundas transformações sociais. Entre 1970 e 1991 dá-se o “desmoronamento” final, em que caem por terra os sistemas institucionais que previnem e limitam o barbarismo contemporâneo, dando lugar à brutalização da política e à irresponsabilidade teórica da ortodoxia econômica e abrindo as portas para um futuro incerto.

Fábio Konder Comparato (2014) atribui este fenômeno de crescimento econômico especialmente à reconstrução dos países devastados pelo conflito armado, no qual a Europa Ocidental se beneficiou, em particular do Plano Marshall, a partir de uma substancial ajuda financeira oferecida pelo governo norte-americano.<sup>125</sup>

Quando esta fase atinge a década de 1970, o cenário econômico mundial começa a se transformar novamente. Os trinta anos gloriosos, pelo menos a partir de 1960, escondiam uma crise do capitalismo industrial no mundo inteiro, em razão da queda constante na taxa de rentabilidade das empresas, que, segundo Comparato (2014), poderia ser atribuída a três causas em especial: 1) A organização mais efetiva dos sindicatos de trabalhadores, com exigências mais intensas em relação às demandas dos trabalhadores que representavam; 2) A progressiva organização dos movimentos de proteção dos consumidores, que denunciavam publicamente a deterioração na qualidade dos produtos industriais e sua programada obsolescência. Assim, surgiu uma pressão da opinião pública para que tais empresas reduzissem práticas de deterioração do meio ambiente; 3) Por fim, a terceira causa foi a crise do sistema monetário internacional, vez que o excedente comercial norte-americano declinou rapidamente aos final dos anos 60, fazendo surgir os primeiros déficits, o que não ocorria desde 1935.

Abraham Aparicio Cabrera também havia identificado causas semelhantes, mas também destacou o crescimento e a concorrência dos países do sudeste asiático, bem como a crise dos preços do petróleo como causa da crise:

Las décadas de 1970 y 1980 se caracterizan por recesiones en Estados Unidos, Europa y América Latina, y por un crecimiento sostenido de la producción en algunos países del sureste asiático. Tres crisis marcaron estas décadas: la del dólar, la de los precios del petróleo y la de la deuda externa. Las dos primeras provocaron una espiral inflacionaria en las economías desarrolladas y la última dejó a las economías de América Latina en una posición muy endeble para hacer frente a los retos que impondría la economía mundial de finales del siglo XX (CABRERA, 2014, p. 6).

De toda forma, o movimento contraditório de crise-acumulação do capital fez com que a crise de valorização nos países centrais do capitalismo desse início a uma “[...] busca por maiores taxas de lucro através da apropriação de mais-valia e da renda da terra em países onde os custos da força de trabalho e das matérias primas seriam menores”

---

<sup>125</sup> Comparato (2014) destaca, inclusive, que neste período, em 1961, foi criada a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), que atualmente reúne 34 países com o objetivo de promover a democracia e o livre mercado.

(MENDONÇA, 2013, p. 42),<sup>126</sup> ou seja, a crise da década de 1970 faria com que o capitalismo entrasse numa nova fase de expansão, que apesar de revestida de aparentes novas formulações, basicamente resgata métodos imperialistas de abordagem, muito embora o imperialismo – enquanto categoria de análise – tenha perdido centralidade em análises geopolíticas nas últimas décadas, sendo substituído por categorias como globalização, mundialização e neoliberalismo.<sup>127</sup>

De toda forma, Mandel (1990) reconhece que a recessão mundial que teve início nos primeiros anos da década de 1970 se deu após uma longa onda expansiva do capital, que teve início no período pós-guerra da década de 1940. Este processo seria conhecido como “crise de supercapitalização”, onde a mais-valia total disponível não permitiria assegurar a todos os capitais a taxa de lucro esperada.

Abria-se, como também reconhece Comparato (2014), uma nova fase no desenvolvimento histórico do capitalismo. Consequentemente:

A partir desta situação de crise, acentua-se o processo de *deslocamento* do capital-dinheiro em relação ao processo produtivo, estimulando maior exportação de capitais para a *periferia* do sistema, em busca de valorização. É nesse contexto que se inscrevem, por exemplo, a crise das dívidas dos países periféricos na década de 1980 e a industrialização da agricultura, que veio a formar o chamado *agronegócio* no Brasil (MENDONÇA, 2013, p. 44).

Desta forma, na década de 1970, o processo expansivo da “era de ouro” culminou na crise econômica mundial que, para ser revertida, necessitou recorrer à velha tática da expansão material para além dos países centrais e de suas economias. É justamente este momento de necessidade de retomada do crescimento da economia-mundo capitalista, vista enquanto *bifurcação* na ordem capitalista, que remete à

<sup>126</sup> Faz sentido, então, a constatação de Porto-Gonçalves (2013), quando este afirma que no Brasil a terra para produção de *commodities* como a soja, por exemplo, custa seis vezes menos do que nos Estados Unidos da América, e o trabalho humano custa 2,7 vezes menos, o que acaba por tornar o Brasil um espaço propício para este tipo de mercado dentro da economia-mundo capitalista.

<sup>127</sup> Sobre esta mudança de abordagem dos países centrais em relação aos países periféricos e semiperiféricos, Fábio Konder Comparato (2014, p. 248) assinala que “A Segunda Guerra Mundial teve outro grande efeito histórico: a rápida liquidação, em todos os continentes, do colonialismo europeu e norte-americano. Importa salientar que a lógica do sistema capitalista de exploração colonial fundou-se, toda ela, na relação de domínio territorial das colônias; o que implicava, como já havia sido salientado pelo economista britânico John Atkinson Hobson, em seu artigo publicado em 1902, uma contradição insuperável entre os lucros apurados pela burguesia empresarial e os pesados ônus de administração direta das colônias, assumidos pelos Estados imperialistas. Tal fato levou, finalmente, à substituição desse sistema antiquado de dominação territorial pela segunda vaga de globalização, a partir dos anos 70. Doravante, as grandes potências capitalistas, tal como já se fizera com as antigas colônias na América Latina, passaram a exercer um estreito controle econômico-financeiro sobre os novos países independentes, sem o fardo da administração local desses territórios”.

investigação das determinações que resultaram na construção do conceito de agronegócio, que se apresentou então como alternativa viável de recuperação.

Destaca-se que, antes mesmo do cenário de crise dos países centrais do sistema-mundo na década de 1970, os primeiros teóricos do agronegócio já pensavam a necessidade de aceleração da transição da *agricultura* para o *agronegócio*, conforme se afere, em especial, das referências de John Davis e Ray Goldberg, do *Harvard Business School*, na década de 1950, ainda na era de ouro do capitalismo do século XX.

Importante imaginar que, apesar deste conceito ter sido gestado pelo país mais influente na economia-mundo capitalista (Estados Unidos), suas consequências materiais seriam depois igualmente impactantes nos países periféricos e semiperiféricos do sistema, como no caso do Brasil.

Mendonça (2013) avalia que a influência das idéias de Davis e Goldberg aparecem com frequência no discurso dos promotores do agronegócio; além disto, citando estes autores, a autora identifica a defesa deles em relação à transformação da agricultura em *negócio* como sendo um processo evolutivo e inevitável, ocasionado pelo avanço da tecnologia:

Em geral, os porta-vozes de grandes interesses econômicos – incluindo líderes rurais, empresários, membros do governo, e mesmo especialistas profissionais – têm demorado a compreender a magnitude das forças evolutivas que convertem *agricultura* em *agronegócio* e *problemas agrícolas* em *problemas empresariais*. Eles têm demorado a reconhecer a inevitabilidade das mudanças inerentes à aplicação de melhores tecnologias – mudanças como aumento das unidades, organização, competência gerencial, conhecimento técnico, necessidade de capital, e potencial de mercado (MENDONÇA, 2013, p. 77).

A análise de Mendonça (2013) acerca do pensamento de Davis e Goldberg também revela que estes autores, na década de 1950, apostaram na futura crise como fator essencial para a *consequência natural* no processo de modernização e industrialização da agricultura. É neste ponto que se identifica o agronegócio como solução para a bifurcação que se apresentou na década de 1970, já que naquele momento histórico a economia do sistema-mundo capitalista enxergava apenas dois caminhos possíveis: a *morte* ou a reinvenção, esta última tendo sempre como pressupostos novas formas e capacidades de reprodução de seu princípio básico, que é a acumulação sistemática de capital (TAWFEIQ, 2015).

É importante consignar, no entanto, que a aposta no agronegócio não foi a única alternativa encontrada pela economia do sistema-mundo capitalista, vez que teve origem, no mesmo período, a chamada sociedade pós-industrial, que segundo Comparato (2014), engendrou uma importante mudança do foco principal da atividade econômica, passando da produção industrial para a prestação de serviços. Além disto, os olhares também se voltaram para a supremacia das indústrias baseadas no novo saber tecnológico, notadamente a informática e a robótica.

De toda forma, com a crise econômica mundial, os países centrais do sistema-mundo voltaram seu olhar justamente para as propostas teóricas de Davis e Goldberg. De início, os Estados Unidos apoiaram fortemente as políticas de implementação tecnológica no campo, baseado, em especial, no sistema de empréstimos públicos, modelo posteriormente incorporado também pelo Brasil a partir do movimento que ficou conhecido como “modernização conservadora”. Com isto, as exportações agrícolas dos Estados Unidos tiveram um significativo aumento:

[...] passando de \$ 6.7 bilhões em 1970 para \$ 44 bilhões em 1981. O volume exportado pelo país passou de 60 milhões de toneladas para 160 milhões de toneladas nesse período. O país se tornou o maior exportador de grãos no mercado mundial, principalmente de trigo, milho e soja. O aumento das exportações ocorre principalmente devido à facilidade de acesso a crédito pelas empresas do agronegócio através da disponibilidade dos chamados “petrodólares” e ao crescimento da demanda por grãos na União Soviética (MENDONÇA, 2013, p. 86-87).

A exportação agrícola representou peça fundamental, tanto na economia quanto no projeto político externo dos Estados Unidos, que tinha objetivo de intensificar acordos de abertura comercial para seus produtos. Assim, é a redução da taxa de lucro na indústria que determinou a tendência do capital em migrar para ramos até então menos produtivos, mas com grande capacidade expansiva (já pensada por Davis e Goldberg), como a agricultura, no sentido de obter lucro suplementar fundamental para a emergência da economia americana à época. Por sua característica monopolista, a renda da terra gerou condições especiais de produção que permitiram transferência de valor para capitais com uma composição orgânica mais elevada (MENDONÇA, 2013).

Quando Nikolai Kondratiev apresentou a ideia de ondas longas da conjuntura e a hipótese da existência de ciclos longos na dinâmica do capitalismo mundial,<sup>128</sup> este apontou também para uma característica muito importante dos *ciclos*, consistente na presença de duas fases distintas de acumulação: uma de *expansão material* e outra de *expansão financeira*.

De acordo com Arrighi (1996), cada ciclo sistêmico de acumulação possui duas fases: a primeira seria relativa à expansão material e a segunda relativa à expansão financeira. O período de expansão material se constitui em fase de mudanças contínuas, durante as quais a economia capitalista mundial cresce por uma única via de desenvolvimento, onde uma determinada potência hegemônica lidera e controla este processo de expansão. Esta primeira fase recebe este nome porque a acumulação e reprodução do capital em sua maior escala se dão primordialmente na esfera produtiva, na produção e comercialização de mercadorias (PRADO, 2014).

Os períodos de expansão financeira, por outro lado, consistem em fases de mudanças descontínuas, durante as quais o crescimento pela via produtiva já atingiu seus limites e a economia capitalista mundial “se desloca”, através de reestruturações e reorganizações radicais, para outra via. Nas fases de expansão financeira o máximo lucro já não é obtido através da acumulação produtiva, mas sim no âmbito financeiro, ou seja, no comércio de moedas, títulos, etc. (ARRIGHI, 1996; PRADO, 2014).

Giovanni Arrighi assinala, então, que a fase de expansão financeira tende a ser a fase final de um determinado ciclo, vez que possui relação com o aparente esgotamento da fase de expansão material, que, por sua vez, é meramente instrumental para capitalismo:

A noção de ciclos sistêmicos de acumulação, que deduzimos da observação histórica braudeliana das expansões financeiras reiteradas, é uma decorrência lógica dessa relação estritamente instrumental do capitalismo com o mundo do comércio e da produção, e vem enfatizá-la. Ou seja, as expansões financeiras são tomadas como sintomáticas de uma situação em que o investimento da moeda na expansão do comércio e da produção não atende, com tanta eficiência quanto as negociações puramente financeiras, ao objetivo de aumentar o fluxo monetário que vai para a camada capitalista (ARRIGHI, 1996, p. 8).

---

<sup>128</sup> “Esta teoria foi bastante mal recebida na época, tanto no lado capitalista, quanto no lado comunista. Para os soviéticos, acreditar que o capitalismo, após a Crise de 1929, iria se recuperar, e que este período recessivo era apenas uma fase, que logo seria seguida por um período de crescimento, era bastante desconfortável. Da mesma forma, o bloco capitalista não via como agradável a ideia de que o capitalismo passaria por crises de tempos em tempos” (JESUS, 2016, n.p.).

Assim, a fase de expansão material – na qual a acumulação e reprodução do capital em maior escala se dão primordialmente na esfera produtiva, na produção e comercialização de mercadorias – ocorreu inicialmente nos próprios Estados Unidos, como forma de superação da crise da década de 1970.

Referida expansão material a partir do modelo do agronegócio romperia, posteriormente, as fronteiras americanas para atingir os países periféricos e semiperiféricos,<sup>129</sup> conforme se aprofundará ainda neste capítulo.

E é com o surgimento do agronegócio, a partir da exportação de seu modelo e da aplicação da noção de cadeia produtiva<sup>130</sup> aos países da periferia e semiperiferia – em que se efetivam todos os processos de extração, transformação e montagem de produtos –, é que se aprofunda a transferência dos custos sociais e ambientais para estes Estados nacionais, sem maiores problemas diretos para os países centrais do sistema-mundo capitalista, o que é característico do próprio processo de divisão mundial do trabalho.

Por outro lado, mas em paralelo, a fase de expansão financeira do ciclo do agronegócio se caracterizaria a partir das articulações formadas pelo capital financeiro na construção de um mercado futuro, com base na exportação de *commodities* e da especulação de seus preços, onde se inaugura o mercado financeiro do agronegócio.

Ademais, Guilherme Costa Delgado (2012) reconhece que a elevação do preço da terra tem justamente a função de possibilitar o aumento da circulação de capital em sua forma financeira ou fictícia, o que revela, então, que a supervalorização dos preços dos imóveis rurais também se amolda à fase de expansão financeira do ciclo do agronegócio. Além disto:

Um dos mecanismos essenciais de controle do mercado internacional, utilizado por grandes empresas de comercialização de *commodities*, ocorre através de sua atuação nos mercados de futuro. Além das apostas relacionadas aos preços de *commodities* agrícolas, outras formas de especulação do agronegócio nos mercados de futuro incluem a negociação com contratos de espaços para cargas. Por exemplo, estes espaços podem ser comercializados, porém não utilizados com carregamento de grãos, de acordo com a necessidade de se influenciar seu preço no mercado internacional (MENDONÇA, 2013, p. 64).

---

<sup>129</sup> Este modelo de produção difundido “[...] gerou expansão de monocultivos, a especialização da produção, a migração de trabalhadores e camponeses, causando uma mudança significativa na estrutura fundiária e na forma de uso da terra em vários países” (MENDONÇA, 2013, p. 101).

<sup>130</sup> Victor Prochnik (2002) define cadeia produtiva como um conjunto de etapas sucessivas formado basicamente por três fases: extração, transformação e montagem. O conceito ainda será melhor abordado na próxima seção do trabalho.

Veja-se que a *agricultura*, em si, somente se realiza no processo produtivo e no seu aspecto material de produção, ao passo que o *agronegócio*, diferentemente, se realiza também no processo especulativo, pois além da grande propriedade privada, pressupõe a criação de mercado financeiro próprio, em busca de maior lucratividade.

A combinação destes elementos permitem, portanto, identificar no processo de construção do agronegócio um novo ciclo de acumulação capitalista, que se caracteriza, então, por ser de longa duração e possuir duas fases de expansão (material e financeira), razão pela qual se distingue, precisamente, das chamadas *causas contrariantes* ou *contratendências*, que são medidas mais pontuais adotadas pelo capitalismo para conter momentos críticos de sua economia.

Assim, torna-se possível verificar que o modelo agronegócio opera no Brasil a partir das categorias de análise fornecidas especialmente pela teoria sistema-mundo, ou seja, em síntese: o agronegócio constitui-se como solução em momento de crise do capital internacional, e, portanto, caracteriza-se como um novo ciclo de acumulação; o agronegócio opera dentro de uma unidade geográfica que aprofunda a divisão axial do trabalho por meio da adoção da noção de cadeia produtiva, retirando certa soberania do Estado brasileiro em relação às atividades econômicas desenvolvidas em seu território, vez que, como afirmou Wallerstein, tais atividades estariam vinculadas a uma divisão mundial do trabalho que extrapola os limites de qualquer Estado nacional, estando, portanto, fora do controle absoluto de qualquer um deles.

### 3.2. DA MODERNIZAÇÃO DO CAMPO À AGROINDÚSTRIA: CONCEITO E FUNDAMENTOS DO AGRONEGÓCIO

A partir das referências teóricas e metodológicas fornecidas pela teoria sistema-mundo, buscou-se inicialmente compreender o processo de formação do agronegócio, identificando-o como um novo *ciclo sistêmico de acumulação capitalista*, ou seja, enquanto solução capitalista para mais uma de suas crises históricas.

Na presente seção, contudo, pretende-se abordar melhor a concepção/conceito de agronegócio, bem como identificar suas principais proposições teóricas em relação aos processos de desenvolvimento, vez que, como bem advertem Theotonio dos Santos e Carlos Eduardo Martins (2007), não se deve qualificar os ciclos apenas como *econômicos*, mas sim como sociais, no sentido de que abarcam o amplo espectro da vida econômica, política, social e ideológica das sociedades.

### 3.2.1. Conceito de agronegócio e a noção de cadeia produtiva

Enquanto conceito, o *agronegócio* surgiu da influência dos cientistas americanos John Davis e Ray Goldberg, na década de 1950, ainda na era de ouro do capitalismo do século XX. Conforme se mencionou anteriormente, a palavra *agronegócio* foi adaptada no Brasil a partir do conceito de *agribusiness*, que teve sua origem na *School of Business Administration* da Universidade de Harvard, com a obra “*A Concept of Agribusiness*”, de Davis e Goldberg (1957).

Segundo estes autores, a principal mudança observada nas “fazendas modernas” estava no fato de que estas deixarem de ser autossustentáveis e passarem a ter função comercial, com sua produção baseada em monocultivos, o que sugere um movimento de especialização na produção agrícola. Desta forma, haveria uma interdependência entre os diversos setores produtivos, mas segundo Davis e Goldberg, até então não existia uma palavra pra descrever este processo de fusão entre agricultura e indústria.

Em “*A Concept of Agribusiness*”, a definição do termo é descrita como “a soma total das operações que envolvem manufatura e distribuição de suprimentos agrícolas; operações produtivas nas fazendas; e armazenamento, processamento, e distribuição de *commodities* agrícolas e produtos feitos a partir destas” (DAVIS; GOLDBERG, 1957, p. 2). Por isto, Mário Otávio Batalha e Andrea Lago da Silva explicam que:

Segundo esses autores [Davis e Goldberg], a agricultura já não poderia ser abordada de maneira indissociada dos outros agentes responsáveis por todas as atividades que garantiriam a produção, transformação, distribuição e consumo de alimentos. Eles consideravam as atividades agrícolas como fazendo parte de uma extensa rede de agentes econômicos que iam desde a produção de insumos, transformação industrial até armazenagem e distribuição de produtos agrícolas e derivados (BATALHA; SILVA, 2009, p. 5).

O conceito de agronegócio pressupõe, num primeiro momento, esta relação mais intensa da agricultura com outros agentes responsáveis pelas demais atividades ligadas à produção, transformação, distribuição e consumo de alimentos, de modo que se possa falar em rede de agentes econômicos, que já não atuam mais de forma isolada.

No entanto, em relação ao conceito em si, Guilherme Delgado (2012, p. 89) bem adverte que “a noção de agronegócio é puramente descritiva das operações de produção e distribuição de suprimentos agrícolas e processamento industrial, realizadas antes, durante e depois da produção agropecuária, cuja soma econômica constituiria uma

espécie do novo setor de atividade econômica”. Sendo assim, Delgado (2012) avança para afirmar que, por se tratar de uma noção técnica, não constitui propriamente um conceito explicativo de relações econômicas e sociais determinadas:

Como mera descrição de fenômeno, o produto medido por transações monetárias, sem dupla contagem, que se gera neste setor de agronegócios, está aquém de um conceito teórico. É pura descrição de fenômeno empírico, cujo recorte taxonômico somente terá sentido na acepção de *theoria se*, ao recorte assim denominado, atribuímos algum significado, alguma relação real estável entre fenômenos, que de alguma maneira caracterize um sentido de determinação à constituição ou funcionamento deste setor de atividade (DELGADO, 2012, p. 90).

Neste sentido, falar do agronegócio no sentido convencional, ou seja, dos negócios do campo, seria apenas uma informação técnica. No entanto, o presente trabalho trata desta descrição técnica como necessária a um esforço ulterior, que diz respeito à análise da incompatibilidade deste setor no Brasil com o direito ao desenvolvimento previsto pela Constituição Federal de 1988. Ao se estabelecer esta relação, portanto, o presente trabalho procura fugir da mera descrição de um fenômeno empírico destituído de significado e sentido, conferindo-se ao conceito de agronegócio uma pretensão heurística, ou seja, ligada à descoberta e investigação científica.

De toda forma, ainda quanto a descrição do fenômeno, a grande diferença em relação à perspectiva econômica tradicional repousa no chamado “recorte vertical” no espaço analítico da economia, ou seja, deixa-se de analisar a economia em segmentos isolados, como primeiro, segundo ou terceiro setor, ligados à agricultura, indústria e serviços, respectivamente, para se pensar uma economia mais dinâmica e integrada entre os diversos setores, numa lógica de encadeamento das atividades. O recorte vertical implica, portanto, na análise dos diferentes processos de produção interligados.

Daí a noção de *cadeia produtiva*, fundamental à concepção de agronegócio.

Pouco mais de uma década depois da publicação de “*A Concept of Agribusiness*” (1957), Ray Goldberg publica a obra “*Agribusiness coordination*” (1968), na qual o autor refina a metodologia de análise em relação ao agronegócio. Nesta obra surge, então, pela primeira vez, a noção de *Commodity System Approach* (CSA), utilizada pelo autor para estudar o comportamento dos sistemas de produção da laranja, trigo e soja nos Estados Unidos, dando aplicabilidade à noção de cadeia produtiva.

A análise baseada na noção de *Commodity System Approach* permitiu a Goldberg identificar os pontos que limitam o desempenho da produção, transformação e distribuição de uma determinada matéria-prima agrícola.

O enfoque fluido e dinâmico da cadeia produtiva ressalta também a importância assumida pela tecnologia como agente indutor destas mudanças (BATALHA; SILVA, 2009), justificando-se aí a necessidade de revolução tecnológica, a fim de superar os pontos de estrangulamento eventualmente identificados nos processos produtivos. Por isto, o conceito de agronegócio pressupõe, num segundo momento, a modernização técnica para fins de ajustes necessários na extensa rede de atividades econômicas interligadas ao setor.

Por outro lado, verifica-se grande confusão na literatura que trata da problemática agroindustrial, em especial quanto aos conceitos de *sistema agroindustrial*, *complexo agroindustrial* e *cadeia de produção agroindustrial*. É fundamental que estes conceitos sejam nesta subseção esclarecidos, pois serão de grande importância à compreensão da análise final que se pretende realizar.

De acordo com Batalha e Silva (2009), a noção de *sistema agroindustrial* é a mais ampla possível e se aproxima bastante da definição de *agronegócio* proposta por John Davis e Ray Goldberg. Isto porque o sistema agroindustrial consiste no conjunto de atividades que concorrem para a produção de produtos agroindustriais, o que envolve tanto a produção de insumos (sementes, adubos, máquinas agrícolas, etc.), quanto a produção, distribuição e comercialização do produto final.

Desta forma, a noção de *sistema agroindustrial* é utilizada como sinônimo de *agronegócio*, por ser mais ampla, e não está associada a nenhuma matéria-prima agropecuária ou produto final específico (BATALHA; SILVA, 2009). A literatura identifica que o sistema agroindustrial é composto por seis conjuntos de atores: 1) agricultura, pecuária e pesca; 2) indústrias agroalimentares; 3) distribuição agrícola e alimentar; 4) comércio internacional; 5) consumidor; 6) indústrias e serviços de apoio (BATALHA; SILVA, 2009).

Percebe-se, portanto, a incorporação quase totalizante das atividades relacionadas à produção de alimentos e insumos pela noção de agronegócio. Daí, inclusive, a ideia transformada no bordão “agro é tudo”, pois o sistema agroindustrial incorporaria praticamente todas as etapas de produção de alimentos, insumos, e dos bens necessários ao desenvolvimento desta atividade.

A noção de *complexo agroindustrial*, por outro lado, “[...] tem como ponto de partida determinada matéria-prima de base” (BATALHA; SILVA, 2009, p. 12), ou seja, diz respeito a uma determinada matéria-prima que origina a produção de um derivado de outros produtos. Fala-se, então, e por exemplo, em “complexo do leite”, do qual deriva a produção de diversos outros produtos, como queijo, manteiga, iogurte, coalhada, creme de leite, leite condensado, doce de leite, entre outros; fala-se também em “complexo da soja”, do qual deriva a produção de soja em grãos, farinha, óleo, farelo, etc.

Já a *cadeia de produção agroindustrial*, por sua vez, “[...] é definida a partir da identificação de determinado produto final” (BATALHA; SILVA, 2009, p. 12), por meio do qual é possível se questionar qual a cadeia produtiva envolvida/encadeada na sua produção. Ao contrário do complexo agroindustrial, que parte de uma determinada matéria-prima, a cadeia produtiva parte do produto acabado. Sendo assim, pode-se, a título de exemplo, tomar a cadeia produtiva do *café*, que passa pela seleção de sementes, separação das mudas e adubação (fase de insumo), plantação, combate às pragas e colheita (fase de produção), torrefação e embalagem (fase de processamento), e, por fim, disponibilidade aos mercados nacional e internacional (fase de distribuição).

Sendo assim, é possível afirmar que um conjunto de cadeias produtivas formam um complexo, e a soma dos complexos agroindustriais forma, por sua vez, o agronegócio ou sistema agroindustrial.

A metodologia de análise oriunda do enfoque proposto por Ray Goldberg (1968) realiza um corte vertical no sistema econômico a partir de determinado produto final (cadeia produtiva) ou a partir de uma determinada matéria-prima (complexo agroindustrial), para então estudar sua lógica de funcionamento, abandonando-se a velha divisão do sistema em três setores mais distantes: agricultura, indústria e serviços (BATALHA; SILVA, 2009).

As noções de cadeia produtiva e de complexo agroindustrial, de acordo com Batalha e Silva (2009), constituem-se em importantes ferramentas metodológicas desenvolvidas para que se possa investigar as várias facetas que permeiam a dinâmica de funcionamento do sistema agroindustrial, permitindo a identificação de falhas no processo a serem superadas pelas inovações tecnológicas ou pelo suporte público em termos de infraestrutura.

No entanto, vale ressaltar o que restou consignado anteriormente quando da análise do surgimento do agronegócio pela lente da teoria sistema-mundo: a relação centro-periferia se baseia numa divisão axial do trabalho entre as várias regiões da

economia-mundo capitalista, onde são desenvolvidas as etapas das diversas cadeias de produção.

Neste aspecto, a noção de cadeia produtiva, fundamental à identificação de pontos de estrangulamento no processo produtivo do setor do agronegócio, acaba por ocultar a lógica da divisão internacional do trabalho e do deslocamento do passivo socioambiental. Como verificou Wallerstein (1983), o conceito de cadeias de mercadorias é relevante porque ressalta que apesar de as atividades econômicas estarem internalizadas em determinados Estados nacionais, elas são parte da divisão mundial do trabalho e perpassam os limites nacionais, muitas vezes violando a soberania econômica dos países, que sequer conseguem determinar e regulamentar adequadamente tais atividades.

Assim, a noção de cadeia produtiva inerente ao modelo agronegócio acaba por aprofundar, ainda mais, a especialização dos monocultivos em determinados países, a divisão internacional do trabalho e o deslocamento do passivo socioambiental, a partir da velha herança colonial, dinâmica na qual se garante aos países periféricos e semiperiféricos uma posição precária na cadeia produtiva, ou seja, de meros fornecedores de matérias primas a partir da demanda mundial, principalmente de países industrializados e desenvolvidos.

### 3.2.2. As proposições teóricas do modelo agronegócio acerca do desenvolvimento

A partir da referência de Theotonio dos Santos e Carlos Eduardo Martins (2007), mencionou-se que não se deve qualificar os ciclos capitalistas apenas como *econômicos*, mas sim como sociais, no sentido de que abarcam o amplo espectro da vida econômica, política, social e ideológica das sociedades. E denota-se, também, que a perspectiva da agricultura capitalista, idealizada por Davis e Goldberg (1957), está frequentemente associada à noção de desenvolvimento, tanto no Brasil quanto no contexto internacional, desde o seu surgimento na década de 1950.

De início, os ideólogos do agronegócio sustentaram que a modernização da agricultura e sua ligação mais direta com a indústria seria o melhor caminho para a recuperação econômica em momentos de crise, porque seria fundamental para o equilíbrio da balança comercial norte-americana. Mas além disto, os intelectuais do agronegócio apelaram também para a importância do agronegócio na melhoria da qualidade, variedade e nutrição da comida destinada à população urbana (DAVIS;

GOLDBERG, 1957), ou seja, o agronegócio teria como finalidade também a garantia da segurança alimentar mundial.

No entanto, Mendonça (2013) analisa que Davis e Goldberg mantêm uma perspectiva que imagina a própria história como um movimento linear e evolutivo, como se a modernização da agricultura implicasse necessariamente no desenvolvimento capaz de dissipar os desequilíbrios deste processo.

Em especial, a justificativa do desenvolvimento do agronegócio estava ligada ao provimento de alimentos em quantidade suficiente para alimentar a todos, o que se caracterizaria como uma finalidade social do modelo.

O implemento das políticas de “revolução verde” em nível mundial demandou a criação de uma imagem perante a opinião pública no sentido de que este modelo traria vantagens como o aumento da produtividade, gerando alimentos em abundância para todos. Para viabilizar e justificar este modo de produção na agricultura foram necessários alguns elementos centrais, tais como a uniformidade e extensão dos cultivos, o uso de máquinas e insumos químicos (requisitos que ficaram conhecidos como “pacote tecnológico”), além da intensificação do uso de água e energia no processo produtivo (MENDONÇA, 2009).

Além disto, os ideólogos do agronegócio avaliaram que a implementação da modernização na agricultura implicaria em benefícios ainda maiores, como geração de paz e segurança:

O complexo do agronegócio na economia dos Estados Unidos é uma maravilha para o mundo. Provavelmente nenhuma nação, no passado ou no presente, tenha se alimentado tão bem e contribuído imensamente para o suprimento mundial de comida. [...] O complexo do agronegócio nos Estados Unidos é tão eficiente e produtivo que o governo federal teve que instituir vários tipos de controle para evitar a superprodução! [...] O sucesso e poder do agronegócio nos Estados Unidos tem potencial para gerar paz e segurança (GOLDBERG, 1967, p. 7, *apud* MENDONÇA, 2013, p. 56).

No que diz respeito à geração de empregos, Davis e Goldberg imaginaram que:

Sem dúvida, o benefício de maior alcance resultante da evolução do agronegócio tem sido a liberação de trabalhadores da agricultura para o emprego em outras ocupações, um desenvolvimento possibilitado pelo aumento da eficiência na produção e comercialização de alimentos e fibras (DAVIS; GOLDBERG, 1957, p 19).

Aliás, no que diz respeito aos papéis clássicos da “agricultura moderna” no desenvolvimento econômico, Guilherme Delgado (2009) elenca as seguintes: 1) Liberação de mão-de-obra para a indústria; 2) Geração de oferta adequada de alimentos; 3) Suprimento de matérias primas para indústrias; 4) Elevação das exportações agrícolas; 5) Transferência de renda real para o setor urbano. Todas estes papéis da agricultura moderna foram idealizados por Davis e Goldberg em “*A Concept of Agribusiness*”, de 1957.

Até porque, ao final da “era de ouro do capitalismo”, a prioridade do apoio estatal à agricultura extensiva e mecanizada foi justificada pelo governo norte-americano como necessária para saldar a dívida externa e equilibrar a balança comercial (MENDONÇA, 2013), argumento largamente utilizado no Brasil quando da implementação da revolução verde e, posteriormente, quando da conformação das bases do modelo agronegócio.

Veja-se, então, que além da ideia de que o desenvolvimento poderia ser atingido via agronegócio, como pensaram Davis e Goldberg (1957), os teóricos deste modelo também defendem o agronegócio enquanto via para a solução de questões muito mais abrangentes, como oferta de alimentos e geração de paz e segurança no mundo, indo além da defesa do agronegócio enquanto mero condutor do processo de desenvolvimento econômico.

Já atualmente, no discurso dos defensores do agronegócio brasileiro, além de todos estes supostos benefícios já citados, o setor se apresenta como modelo capaz de conduzir a sociedade ao progresso, gerar empregos e renda, produzir os alimentos que irão acabar com a fome no Brasil, potencializar a riqueza do país e, ao mesmo tempo, preservar o meio ambiente (CARNEIRO *et al.*, 2015).

No discurso dos teóricos e defensores do modelo, portanto, estão as promessas de eliminar a pobreza, a fome e a escassez mundial de alimentos, bem como de gerar paz, segurança e outros diversos benefícios, novamente com fundamento no ideário linear de que o aumento da produtividade agrícola e o equilíbrio econômico seriam o caminho mais eficiente para o desenvolvimento sustentável, como se a redução das desigualdades e a superação das mazelas fosse um caminho natural, atingido automaticamente pelo mero êxito na dimensão econômica.

### 3.3. O AGRONEGÓCIO DO CENTRO DO SISTEMA-MUNDO À SEMIPERIFERIA BRASILEIRA

Na primeira seção deste capítulo se identificou o agronegócio enquanto estratégia de reformulação do capitalismo num momento crítico experimentado após uma longa onda expansiva que teve início no período pós-guerra da década de 1940. A partir deste cenário econômico vivenciado ao final da era de ouro do capitalismo, conjecturou-se, então, o agronegócio como a saída encontrada pela economia do sistema-mundo no momento da chamada *bifurcação*.

Conforme se mencionou, o movimento contraditório de crise-acumulação do capitalismo fez com que a crise de valorização nos países centrais do capitalismo desse início a uma “[...] busca por maiores taxas de lucro através da apropriação de mais-valia e da renda da terra em países onde os custos da força de trabalho e das matérias primas seriam menores” (MENDONÇA, 2013, p. 42).

Assim, a crise da década de 1970 forçaria o capitalismo a buscar novas fases/formas de expansão, rompendo novamente as fronteiras nacionais da economia-mundo capitalista. E ao se conformar o agronegócio no conceito de ciclo sistêmico de acumulação, observou-se sua dinâmica em duas fases distintas: a de expansão material e a de expansão financeira.

Cumprir verificar que a “exportação” do agronegócio para os países periféricos e semiperiféricos ocorreu, inicialmente, a partir da fase de expansão material – na qual a acumulação e reprodução do capital em maior escala ocorreram primordialmente na esfera produtiva, na produção e comercialização de mercadorias. Esta expansão material, a partir do modelo do agronegócio, acabou por romper as fronteiras nacionais dos países centrais para atingir os países periféricos e semiperiféricos da economia-mundo capitalista. É este movimento que será objeto de análise nesta seção.

Este processo, de expansão material deste novo ciclo capitalista, estaria inserido dentro de uma geopolítica territorial que visava, às expensas dos países periféricos e semiperiféricos – em especial dos países da América Latina e da Ásia –, a extração de mais-valia por meio de relações degradantes de trabalho, deterioração dos recursos naturais e obtenção de fundos públicos via subsídios e/ou renúncia fiscal, como parte do processo de ampliação da riqueza dos países centrais do sistema, como bem apontou Glauber Lopes Xavier (2017).

A presente seção, portanto, tem como objetivo compreender de que modo o agronegócio foi programado para espaços semiperiféricos como o Brasil, ou seja, de que forma o agronegócio sairia das proposições teóricas de seus idealizadores para se instalar em países como o Brasil.<sup>131</sup>

Para tanto, torna-se imprescindível a reconstrução do debate sobre a questão agrária brasileira, já que, no Brasil pós-guerra, duas alternativas surgiram para o seu enfrentamento: a via em defesa da reforma agrária, de um lado, e, em reação contrária, a via em favor da modernização técnica da agricultura, que terminaria prevalecendo logo depois do golpe militar de 1964 e com seu apoio, também por isso chamada de “modernização conservadora”. Estes fatores que, posteriormente, possibilitaram os meios necessários para o surgimento do agronegócio.

A partir deste cenário, conjectura-se um duplo objetivo no sistema-mundo com a implementação do modelo agronegócio nos países periféricos e semiperiféricos, sendo um econômico e outro político: 1) No plano econômico, o de constituir um novo ciclo de acumulação, com todos os benefícios já mencionados na primeira seção deste capítulo; 2) No plano político, a conformação do agronegócio no Brasil e na América Latina também teria um papel central no arrefecimento dos movimentos comunistas que ganhavam força naquele período, principalmente com o fortalecimento dos ideais a favor da reforma agrária.

Neste sentido, para se compreender a conjuntura e as condições de prevalência da modernização conservadora no Brasil, torna-se necessário analisar estes dois modelos (reforma agrária e revolução verde) em debate acerca da questão agrária brasileira no período pós-guerra.

Entende-se, assim, e conforme restará mais claro ao final deste capítulo, que a conjuntura do triunfo da modernização conservadora sobre o a via da reforma agrária evidencia o próprio modo pelo qual o modelo agronegócio foi programado para espaços semiperiféricos como o Brasil, conforme se pretende demonstrar a seguir.

---

<sup>131</sup> Parte do debate da presente seção também foi objeto do artigo intitulado “Reforma Agrária e Desenvolvimento: perspectivas para a superação estrutural da pobreza”, publicado pela Revista Paranaense de Desenvolvimento (Curitiba, v. 38, n. 133, p. 163-175, jul./dez. 2017).

### 3.3.1. O modelo da reforma agrária e seus prováveis impactos sobre os processos de desenvolvimento

Como bem sintetiza Argemiro Jacob Brum (1988), a opção pela reforma agrária tem como ponto de partida a reformulação da estrutura fundiária, com redistribuição da propriedade, posse e uso da terra, acompanhada de políticas agrícolas adequadas que garantam condições efetivas à expansão da produção agropecuária e ao bem-estar, bem como a elevação do padrão de vida dos trabalhadores e das famílias rurais. Assim, mais do que redistribuir direitos reais, a reforma agrária consistiria num conjunto de medidas tendentes a melhorar as condições de vida da população que vive e trabalha no campo.

Contudo, o debate acerca da questão agrária, nos moldes propostos por este trabalho, tem como pressuposto uma íntima preocupação quanto ao papel do Estado na promoção do bem-estar da sociedade e de seu desenvolvimento.

É fundamental se consignar que a questão agrária e as tensões e disputas pelo acesso à terra não se encontram isoladas ou deslocadas de um contexto de preocupações mais abrangentes, as quais exigem um posicionamento do Estado acerca da questão agrária, revelando sua importância frente ao debate do desenvolvimento. Assim, torna-se possível inferir que os projetos de desenvolvimento liderados pelo Estado não se apresentam de forma homogênea, dados os variados modos de enfrentamento da questão pelos diversos Estados nacionais existentes.

Para exemplificar o que aqui se quer afirmar, recorre-se inicialmente ao caso da Coreia do Sul, que, nos anos 1970, avançou economicamente a partir de uma reforma agrária prévia ao seu projeto desenvolvimentista, tendo como principal efeito a desarticulação da elite agrária e a viabilização de maior autonomia ao Estado na implementação de suas políticas.<sup>132</sup>

---

<sup>132</sup> Em relação aos países centrais, a Coreia do Sul e o Brasil são chamados de *late-comers* no processo de desenvolvimento, porque ambos demoraram em colocar em prática seus projetos desenvolvimentistas. Ainda em relação à não homogeneidade dos processos tardios de desenvolvimento, Celia Lessa Kerstenetsky classifica-os em dois estilos: de “bem-estar seletivo” (focado em grupos específicos) e de “bem-estar inclusivo” (focado em investimentos sociais universais). Nesta classificação, Coreia do Sul e Brasil são dois exemplos de modelo seletivo, mas há diferenças importantes entre eles: a Coreia se apoiou mais nas famílias e no mercado de trabalho para a provisão de bem-estar, concentrando o gasto público em educação, onde investiu fortemente. Já o Brasil se apoiou mais na proteção social pública (seguro social), com escassos investimentos em educação e saúde. Verificar-se-á, mais adiante, que as diferentes estratégias adotadas por estes países em relação à questão agrária também pode ser um dado decisivo nos resultados atingidos por ambos (KERSTENETZKY, 2012).

Consagrados estudiosos da questão agrária no Brasil, dentre eles José Eli da Veiga (1989), também reconhecem o sucesso do modelo sul-coreano de redistribuição da riqueza a partir da reorganização da estrutura fundiária, em consonância com objetivos mais amplos, notadamente ligados ao desenvolvimento humano. De fato, conforme bem explica Argemiro Brum:

Depois da Segunda Guerra Mundial, pequenas e grandes reformas foram praticadas em muitos países do mundo, tanto capitalistas como socialistas: Japão, Formosa, China, Israel, México, União Soviética, Índia, Argélia, Cuba, etc. As reformas realizadas, de acordo com as características de cada país, se constituem em experiências criativas e importantes contribuições para a modificação das estruturas agrárias nos países em que foram implantadas e no mundo. Em geral, propiciaram uma melhor distribuição da renda, com elevação do padrão de vida da família rural (BRUM, 1988, p. 52).

Estes mesmos estudiosos apontam então para uma relação estreita entre *concentração fundiária e subdesenvolvimento*, justamente porque tal concentração privaria a maioria da população rural do acesso à terra e, principalmente, da renda proveniente dela.

Além disto, a intervenção pública via ampliação do acesso à terra e a assistência ao produtor beneficiado pela reforma agrária teriam papel fundamental na melhoria dos processos de desenvolvimento, pois “[...] ao favorecer a desconcentração da riqueza, a intervenção pública contribuiria para viabilizar a participação nos mercados e em igualdade de condições de grupos em desvantagem que então veriam seus valiosos projetos produtivos finalmente realizados” (KERSTENETZKY, 2012, p. 40-41).

No caso brasileiro, a historiografia aponta para o fato de o Estado ter ignorado uma maior distribuição de fundo por meio de uma efetiva reforma agrária e optado por vocalizar preferencialmente interesses dos grandes proprietários rurais, que concentraram suas bases de riqueza e consolidaram seu domínio, conforme aponta Kerstenetzky (2012). Tal quadro também é identificado por Argemiro Brum, com marcantes consequências sobre a estrutura agrária brasileira:

No Brasil, a estrutura fundiária é marcada historicamente pelo latifúndio, desde a época da colonização. A terra não se tornou propriedade de quem trabalhava a terra. Ao contrário, sempre foi utilizada como fator de dominação – domínio econômico e político. Serviu de base do poder para uns poucos senhores sobre milhares e milhões de escravos, parceiros, meeiros, arrendatários e posseiros sem terra. Por outro lado, em virtude do processo de colonização ou da presença marcante do latifúndio, se originaram e se multiplicaram os minifúndios. Ainda hoje, a estrutura agrária brasileira se

caracteriza pela presença acentuada desses dois elementos antieconômicos: o latifúndio e o minifúndio. O primeiro, por ser pouco ou mal aproveitado; o segundo, por ter tamanho insuficiente para absorver toda a mão-de-obra a ele vinculada (BRUM, 1988, p. 52).

O economista político Lauro Francisco Mattei (2012), por outro lado, sugere que as concepções mais abrangentes sobre o fenômeno do subdesenvolvimento não devem se restringir apenas à análise de privação da renda, mas também à privação de outros bens materiais e de acesso aos serviços sociais essenciais, especialmente nas áreas de saúde, educação, alimentação, nutrição, habitação e saneamento básico. Em função disso, defende que esse fenômeno seja discutido para além das variáveis puramente monetárias, mesmo se sabendo das dificuldades envolvidas na construção de indicadores que não sejam exclusivamente monetários.

No Brasil, em geral, vem sendo estabelecidas linhas de pobreza e subdesenvolvimento a partir de um indicador monetário padrão: a renda *per capita* familiar mensal. Há, todavia, um conjunto de outros fatores relacionados às privações que também podem explicar as causas estruturais do subdesenvolvimento, como, em especial, a privação de propriedade, vez que a terra se constitui como condição *sine qua non* para a produção de qualquer riqueza material.

A partir desta conjectura, funda-se uma discussão sobre a questão agrária e suas implicações, pois se no passado colonial o caráter dessa exploração se encontrava assentado na grande propriedade privada da terra e no trabalho escravo, hoje ele permanece amparado na grande propriedade privada das terras e no trabalho livre, que é seu substrato de acumulação e de valorização.

Este movimento condicionou e ainda condiciona grande parte da vida material do país. Os traços gerais dessa materialidade econômica se circunscrevem no tempo presente à exploração agrícola em grandes propriedades, na monocultura e nas *commodities* que dominam o cenário produtivo agroindustrial do país, representando o modelo agrário de crescimento econômico no Brasil.

Em seus estudos, Lauro Mattei (2012) faz referência à pesquisa realizada pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA),<sup>133</sup> no ano de 2011, sobre novos aspectos e facetas da pobreza, que comprova as evidências na direção desta

---

<sup>133</sup> O Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) é um organismo internacional, fundado em 1942, especializado em agricultura e bem estar rural vinculado à Organização dos Estados Americanos (OEA). O principal objetivo do IICA é a realização de uma agricultura competitiva, sustentável e inclusiva para as Américas (IICA BRASIL, 2015, n.p.).

abordagem ao mostrar que, na região centro-oeste do Brasil, a pobreza não é apenas uma questão de renda, uma vez que ela tem sua maior expressão exatamente nas áreas de pecuária extensiva, que são espaços geográficos dominados pelos latifúndios e onde se observam elevados índices de concentração de terra.

Ainda, os estudos na região amazônica mostraram que as determinantes da pobreza naquela região dizem respeito à falta de dotação de recursos e às relações de trabalho. Sobre a dotação de recursos, o principal deles se consubstancia na falta de acesso à terra, ao passo que no tocante às relações de trabalho, verificou-se que ainda permanecem formas de trabalho análogas à da escravidão (MATTEI, 2012).

No mesmo sentido, o estudo de Sérgio Pereira Leite e Rodrigo Vieira Ávila (2007) indica que a reforma agrária e o pluralismo de atividades e culturas são vistas como políticas que poderiam reduzir significativamente o problema da pobreza e contribuir na melhoria dos processos de desenvolvimento, desde que estas alternativas não sejam subutilizadas, devido à falta de vontade política.

De acordo com dados do IPEA, o número de pessoas em condição de extrema pobreza no Brasil diminuiu radicalmente no período entre 2003-2014,<sup>154</sup> puxadas principalmente pelas políticas de transferências de renda. Contudo, dentre as políticas públicas efetivadas pelos governos ao longo deste recente período, não se vislumbram reformas de caráter estrutural que tenham o impacto de uma ampla reforma agrária, tida aqui como imprescindível instrumento destinado à erradicação da pobreza e da desigualdade, não apenas em seus aspectos monetários, mas sobretudo em seus aspectos sociais, políticos e culturais.

Ademais, os dados do IICA comprovam também que a pobreza tem se dado com maior ênfase nos espaços geográficos onde há maior concentração de terras. Lauro Mattei (2012, p. 4) assinala que:

[...] a grande maioria das famílias residentes em áreas rurais e classificadas como extremamente pobres no Brasil se concentram na região Nordeste, com destaque para a parte do Semiárido. Nestes locais, destacam-se três fatores como determinantes da pobreza: a privação do acesso à água; a privação do acesso à terra; e a ocorrência sistemática das secas [...].

Ainda com base no estudo de Mattei (2012), em outro extremo do país, na região sul, afere-se que o fenômeno da pobreza rural tem maior expressão também nas

---

<sup>154</sup> Segundo o IPEA, o número de domicílios extremamente pobres passou de 5.533.843, em 2003, para 2.277.971, em 2014.

microrregiões onde predominam os latifúndios, destacando-se os campos de Guarapuava/PR, as regiões das Missões e da Campanha/RS e o Planalto Serrano, em Santa Catarina. Nestes locais, afere-se um fenômeno correlacionado: as microrregiões com maior concentração de terras são exatamente aquelas que apresentam os maiores índices de pobreza rural.

A partir disto torna-se possível imaginar que a redefinição da estrutura fundiária – com o objetivo de promover uma distribuição mais justa da terra – guarda direta relação com a diminuição da pobreza, com a promoção da segurança alimentar<sup>155</sup> e com a melhoria da sustentabilidade ambiental, estando então mais próxima dos objetivos perseguidos pelo desenvolvimento humano, eis que atende aspectos que não são exclusivamente econômicos.

Para Alain De Janvry e Elizabeth Sadoulet (2001), o acesso à terra se constitui como elemento fundamental para o desenvolvimento econômico, redução da pobreza e também para a melhoria da sustentabilidade ambiental. Segundo estes autores, a terra, então, passa a ser vista não apenas como um fator de produção, mas de riqueza, prestígio e poder, ou seja, a *democratização da propriedade*<sup>156</sup> ocasionaria não apenas um aumento dos ativos econômicos detidos pelos mais pobres, mas também o aumento do poder político e da participação social nos processos democráticos.

Compreende-se, então, que a busca de soluções para subdesenvolvimento brasileiro deve necessariamente perpassar a questão agrária,<sup>157</sup> que é histórica no país e se constitui como um dos elementos determinantes da pobreza e da desigualdade:

Do contrário, teríamos de aceitar as teses conservadoras que estão ganhando espaço nos últimos anos, as quais afirmam que essa massa da população excluída – e que no âmbito governamental está sendo denominada de “pobreza extrema” – não deveria ser contemplada pelas distintas políticas para o meio rural do país devido ao baixo resultado produtivo apresentado. Segundo os defensores dessas ideias, para estes segmentos sociais deveriam ser destinadas apenas políticas de transferência de renda (MATTEI, 2012, p. 7).

---

<sup>155</sup> João Pedro Stédile corrobora esta afirmação ao aduzir que “[...] o problema da fome está diretamente relacionado com a injusta distribuição da propriedade da terra no Brasil, e a reforma agrária beneficiaria diretamente essas pessoas” (STÉDILE, 2011, p. 61).

<sup>156</sup> No sentido da expansão de seu acesso ao maior número de pessoas que dela dependam para viver de forma digna, a expressão “democratização da propriedade” é largamente utilizada pela literatura que trata da questão agrária como sinônimo de reforma agrária no seu sentido político.

<sup>157</sup> “A concentração da propriedade fundiária tem assim o duplo efeito: primeiro, o de conceber ao empreendimento agromercantil uma base territorial conveniente para a realização de seus objetivos; e, em seguida, de assegurar ao mesmo empreendimento a mão de obra indispensável de que necessita” (PRADO JÚNIOR, 2014, p. 317).

A reforma agrária, portanto, apresenta-se como instrumento dotado de inúmeras potencialidades atinentes à promoção do desenvolvimento humano. No Brasil, poder-se-ia permitir a construção de uma sociedade mais justa e solidária, que pudesse servir de substrato para o atendimento dos demais objetivos estabelecidos no artigo 3º da Constituição Federal de 1988.

Isto sem mencionar, ainda, que a reforma agrária e o pluralismo de atividades e culturas se apresentam também como políticas com potencialidade de reduzir significativamente o problema da pobreza e contribuir na melhoria da sustentabilidade ambiental. Assim, a reforma agrária com o objetivo de promover uma distribuição mais justa da terra possui um papel fundamental na superação pobreza, já que potencializa a segurança alimentar e a sustentabilidade ambiental, estando mais próxima dos objetivos perseguidos pelo desenvolvimento humano.

Contudo, por força da grande concentração da propriedade fundiária que caracteriza a questão agrária brasileira, bem como as demais circunstâncias econômicas, sociais e políticas que direta ou indiretamente derivam de tal concentração, a utilização da terra se faz predominantemente em benefício de uma reduzida minoria.

Decorrem daí, como reconhece Caio Prado Júnior (2014), os ínfimos padrões de existência de considerável parcela da população brasileira – padrões materiais, e como consequência, também culturais. Isso porque são sem dúvida estas circunstâncias que não somente condenam milhões de seres humanos a uma existência miserável e sem perspectivas, como ainda constituem grande obstáculo ao desenvolvimento brasileiro.

### 3.3.2. A estratégia da modernização conservadora e a “exportação” das bases do modelo agronegócio ao Brasil

Em contraposição ao discurso em favor da reforma agrária estava a via a favor da modernização técnica da agropecuária, que terminaria prevalecendo depois do golpe militar de 1964. Esta perspectiva possibilitaria, posteriormente, os meios e as condições necessárias para formação das bases do agronegócio,<sup>158</sup> tais como a manutenção da grande propriedade privada, o acesso a recursos públicos para viabilizar a implementação tecnológica (tanto no que diz respeito aos equipamentos quanto aos insumos, como

---

<sup>158</sup> Delgado (2012, p. 15) explica que “a transformação da base técnica de produção rural e a constituição dos denominados complexos agroindustriais são processos históricos interligados, porém distintos no tempo e no espaço rural brasileiro”.

agrotóxicos, etc.), bem como a organização da produção em cadeias, ou seja, numa dinâmica em que os setores atuem de forma interligada.<sup>139</sup>

Para sintetizar no que consiste esta alternativa à reforma agrária, Argemiro Brum destaca que:

A estratégia da modernização conservadora tem por objetivo o aumento da produção e da produtividade agropecuária mediante a renovação tecnológica, isto é, a utilização de métodos, técnicas, equipamentos e insumos modernos, sem que seja tocada ou grandemente alterada a estrutura agrária. Essa orientação está voltada para a viabilização e implementação da empresa rural capitalista no campo (BRUM, 1988, p. 54).

De acordo com Luiz Fernando Paulillo (2009), a ideia básica desta alternativa consistia na afirmação de que a agricultura brasileira, por ser atrasada, representava um empecilho ao desenvolvimento econômico, ou seja, ao processo de industrialização nacional. Esta via, como já mencionado, surgiu da influência dos cientistas americanos John Davis e Ray Goldberg enquanto ideólogos do agronegócio na década de 1950, ainda na era de ouro do capitalismo do século XX.

A premissa central de Davis e Goldberg (1957) estava na ideia de que o campo precisava passar por grandes transformações a partir de uma revolução tecnológica, tendo como base o progresso científico à disposição da agricultura. Nesta perspectiva, ainda, o Estado assumiria papel central no que diz respeito à formulação de políticas públicas de apoio e fomento à grande exploração agrícola tecnológica.

Mas a participação do Estado não se limitava somente a isto, e a formação do agronegócio não se daria apenas entre proprietários de terra e Estado, como já advertiam os teóricos deste modelo agrícola:

Como parte do que formaria o chamado *agribusiness*, os autores [Davis e Goldberg] incluem proprietários de terra e indústrias, associações de empresários, instituições de pesquisa, universidades, grupos de lobby, além do governo, que assumiria função de apoiar estudos e políticas de regulamentação e comércio. Segundo os autores, este complexo descentralizado, segmentado e diversificado setor formaria parte importante da economia – importante em tamanho e no fato de prover itens essenciais como comida e vestimenta (MENDONÇA, 2013, p. 55).

---

<sup>139</sup> Heredia, Palmeira e Leite (2010, p. 2) apontam para um sutil diferença entre “agricultura moderna” e “agronegócio”, ao afirmarem que “As fronteiras entre ‘agricultura moderna’, ‘complexos agroindustriais’ e ‘agronegócio’ não são exatamente coincidentes. Mesmo que esses rótulos apontem alguns elementos recorrentes e, com frequência, sejam utilizados como sinônimos, as combinações feitas e as ênfases atribuídas são distintas. O uso de ‘máquinas e insumos modernos’ está presente nas três expressões, mas o direcionamento para exportação não tem nas duas primeiras o mesmo peso que na última”.

Ademais, Mendonça (2013) também reconhece que a ideia de revolução tecnológica é apresentada por Davis e Goldberg como fórmula para solucionar as disfunções do progresso evolutivo linear, com vistas ao desenvolvimento pleno. Por isto, identifica também que a influência destes teóricos ultrapassa o meio acadêmico para se disseminar principalmente na política governamental dos Estados Unidos e em outros países, já que Davis foi Vice Ministro da Agricultura durante o governo de Dwight D. Eisenhower (1953-1961) e presidiu a *Commodity Credit Corporation*, além de organizar diversas delegações para incidir em conferências internacionais sobre o tema e, ainda, enquanto professor de Harvard, estimular a reestruturação do pensamento em relação à agricultura mundial.

Neste sentido, a tese de Mendonça (2013) é em especial relevante porque explora de forma minuciosa a “exportação” do modelo do agronegócio para a América Latina, justamente porque identifica que parte das publicações de Ray Goldberg eram voltadas em especial para este espaço, destacando o papel de uma instituição em particular, chamada de *Latin American Agribusiness Development Corporation* (LAAD), criada por empresas e pelo governo estadunidense, com função de coordenar este processo.<sup>140</sup>

Citando Robert Ross, que presidiu a LAAD entre 1972 e 1998, Mendonça (2013) explica que a base política e ideológica para a expansão do conceito de agronegócio na América Latina ocorreu através da criação da LAAD, em 1972, com o objetivo explícito de fortalecer empresas privadas do agronegócio na região. Entretanto, de acordo com Ross, “está claro que a principal motivação para o programa massivo de ajuda para a América Latina teve a intenção de conter a propagação da influência comunista e de fortalecer a ampla posição de segurança dos Estados Unidos e seus aliados” (ROSS, 2000, p. 12, *apud* MENDONÇA, 2013, p. 60).

Com isto, ganha força a ideia de que, no plano político, a conformação do agronegócio no Brasil e na América Latina – além de se constituir em novo ciclo econômico para o capitalismo sistêmico – teria um papel central no arrefecimento dos

---

<sup>140</sup> “Algumas das principais empresas promotoras e financiadoras da LAAD foram a Cargil, Monsanto, Borden Inc. Caterpillar Tractor Company, CPC Internacional, Dow Chemical, Gerber Products, Ralston Purina, Standard Fruit and Steamship Company, Goodyear Tire and Rubber Company, além dos bancos Raboban Nederland, Chase Manhattan, Bank of America, Girard Bank e Southeast Banking Corporation of Miami” (MENDONÇA, 2013, p. 61), sendo que muitas destas continuam a atuar fortemente no Brasil.

movimentos comunistas que ganhavam força no cenário político brasileiro e latino-americano, principalmente no que diz respeito à pauta da reforma agrária. Aliás, a conformação da estratégia da modernização da agropecuária como estratégia para expansão do capitalismo mundial também é reconhecida por Argemiro Brum:

Esta opção – a estratégia da modernização conservadora – se enquadra perfeitamente no chamado “modelo econômico brasileiro”, capitalista, associado, dependente, concentrador, exportador e excludente. O mais grave da opção por este caminho é o fato de que agora ela se ajusta também à estratégia agrícola mundial liderada pelo complexo agroindustrial. Ora, dificilmente poderia ser diferente, uma vez que esta opção foi habilmente induzida pelos grandes grupos econômicos norte-americanos (e mundiais), através da chamada “Revolução Verde”, como parte da estratégia global para a expansão de seus negócios no mundo, na consolidação da nova fase do sistema capitalista a partir da Segunda Guerra Mundial (BRUM, 1988, p. 55).

Ainda citando Ross, Mendonça (2013, p. 61) destaca que a atuação da LAAD durante três décadas na América Latina foi bem sucedida por se tornar uma “corporação lucrativa especializada em financiar investimentos em projetos do agronegócio”, além de recuperar a agricultura depois de décadas de estagnação, iniciando parcerias dinâmicas no crescimento econômico da região. Ademais:

A difusão da ideia de que os processos de reforma agrária e os modos de produção dos camponeses não eram “eficientes” serviu para facilitar os negócios de grandes empresas multinacionais na agricultura. A expansão do agronegócio na América Latina se caracterizou pela concentração de capitais multinacionais, principalmente no setor de maquinário, insumos químicos e processamento de alimentos (MENDONÇA, 2013, p. 61-62).

Já a partir da década de 1960, explica Mendonça (2013), grandes empresas americanas montaram subsidiárias na América Latina, nos países onde havia maior crescimento da revolução verde (em especial Brasil e Chile), com vistas principalmente ao acesso de incentivos governamentais, mão-de-obra de baixo custo, fontes de energia baratas e falta de regulamentação ambiental. Segundo a autora:

Na década de 1970, apenas cinco empresas, operadas por oito famílias, controlavam 85% do mercado internacional de grãos: Cargill, Continental Grain, Bunge, Dreyfus e Andre-Garnac. A história destes grupos revela que o processo de maior monopolização de empresas do agronegócio ocorre no período pós-guerra e sua expansão na América Latina é facilitada pelas ditaduras militares a partir da década de 1960 (MENDONÇA, 2013, p. 63-64).

Desta forma, identifica-se que este processo de “exportação” do agronegócio para os países da América do Sul coincide com as sistemáticas ditaduras militares implementadas na segunda metade do século XX neste espaço, que inclusive facilitaram sua viabilização, o que permite questionar a própria legitimidade deste modelo agrário que resultou vitorioso no Brasil.

Isto ocorre na medida em que se verifica que a implementação da revolução verde no Brasil – que posteriormente forneceu as bases para o desenvolvimento do agronegócio – foi desprovida de um pacto social democrático subjacente, porque de acordo com a literatura que trata da questão agrária deste período, seu êxito só foi atingido pela via do autoritarismo dos regimes militares, em pacto com as elites agrárias, conforme se buscará demonstrar a partir da análise da conjuntura da vitória do movimento conhecido como “modernização conservadora”.

Veja-se que a compreensão da atual estrutura agrária brasileira e suas múltiplas implicações econômicas, sociais e ambientais exige grande amparo da historiografia brasileira, que nem sempre tratou do assunto de forma específica, apesar da questão agrária se apresentar quase sempre como o grande ponto de sensibilidade, influenciando direta e indiretamente as demais discussões.

Por isto, o estudo do processo de consolidação do agronegócio no Brasil é extraído da historiografia que trata principalmente das relações de poder e de suas disputas, emergindo a terra como o elemento fundamental. E isto faz todo sentido, já que, conforme assinalado, a terra, na perspectiva aqui tratada, é compreendida não apenas como um fator de produção, mas de riqueza, prestígio e, sobretudo, de poder.

Falar de questão agrária no Brasil (talvez mais do que em outros espaços) é falar, necessariamente, das relações de poder. A terra é a base material da riqueza social e é sobre ela que residem as tensões e disputas. Para estas disputas é que se designa, então, a expressão *questão agrária*, que envolve todas as formas de concorrência social para o uso, posse e propriedade da terra. A análise histórica da questão agrária se torna fundamental, então, na medida em que o estabelecimento das bases do agronegócio no Brasil se dá enquanto via ideológica e politicamente concorrente à reforma agrária, conforme mencionado.

Em 1946, elegeu-se pela primeira vez no Brasil uma Assembleia Constituinte de forma democrática, a qual era composta de doze deputados e senadores do Partido Comunista Brasileiro (PCB). Este partido contava com grande prestígio na época e teve um papel destacado naquela conjuntura, pois foi através de seus membros e intelectuais

no Congresso Nacional que se abordou, pela primeira vez, a necessidade de reforma agrária, ou seja, denunciou-se a tese de que a propriedade das terras estava concentrada nas mãos de uma minoria e que isso se constituía num grave problema que impedia o progresso econômico e a distribuição socialmente justa da renda advinda da terra (STÉDILE, 2011). E de fato a concentração fundiária era acentuada, conforme se pode aferir dos dados do recenseamento de 1950, que se apresenta da seguinte forma:

**TABELA 2**  
**Recenseamento dos estabelecimentos agropecuários (1950)**

Estabelecimentos Agropecuários:	% do número de estabelecimentos de cada categoria, no número total:	% da área ocupada por categoria na área total:
Menos de 100 ha (pequenos):	85	17
De 100 a 200 ha (médios):	6	8
Mais de 200 ha (grandes):	9	75

Fonte: Prado Júnior (2014, p. 292).

Denota-se, então, uma grande desproporção fundiária na época da Constituinte de 1946: enquanto os pequenos estabelecimentos (cujo número representava 85% do total) ocupavam somente 17% da área recenseada, os médios (6% do número total) ocupavam 8% da área; já os grandes, que eram apenas 9%, ocupavam 75% da área.

Assim, o alto grau de concentração da propriedade agrária era aí patente. Isto sem mencionar que o recenseamento se referia apenas ao número de estabelecimentos e não aos proprietários e grandes famílias proprietárias de terras, o que poderia agravar mais ainda a questão fundiária naquela época.

De toda forma, para o enfrentamento da concentração fundiária era preciso, portanto, uma medida que propusesse a redefinição dos modos de como a propriedade da terra se dividiria, considerando-se em primeiro lugar aqueles que na terra quisessem trabalhar. E, na época, esta proposta partiu do senador Luís Carlos Prestes, que, todavia, restou derrotada pela ampla maioria parlamentar (STÉDILE, 2011).

A proposta de Prestes, entretanto, foi inovadora porque conduzia ao entendimento de que a propriedade da terra deveria estar vinculada ao *uso social* para produção, aparecendo pela primeira vez a preocupação com a *função social* da

propriedade, pregada por Léon Duguit desde os meados do século XIX na Europa.<sup>141</sup> Não obstante, o debate pioneiro trazido pela Constituinte de 1946 foi responsável pela introdução de novidades e certos avanços na Constituição em relação à temática, ao prever, por exemplo, a possibilidade de desapropriação por interesse social, ainda que mediante indenização prévia e em dinheiro.

As décadas de 1950 e 1960 testemunharam, por sua vez, o surgimento de novos atores políticos, de diferentes setores de trabalhadores rurais e movimentos sociais contestatórios,<sup>142</sup> que se fortaleceram e ganharam nova dimensão com a melhor organização de classe e também pela organização política e partidária.

Suas propostas e exigências de implementação imediata da reforma agrária tiveram êxito em ingressar na agenda política do governo do então presidente João Goulart, que recepcionou positivamente a ideia de inclusão da reforma agrária entre as reformas de base necessárias ao desenvolvimento brasileiro. Talvez este tenha sido, aliás, o principal momento histórico de aproximação da reforma agrária no Brasil, dentro de uma perspectiva democrática e plural. No mesmo período, em 1962, criou-se a Superintendência da Reforma Agrária (SUPRA), justamente para desencadear o processo de distribuição de terras e implementar a reforma.

Em histórico discurso em 13 de março de 1964, no Rio de Janeiro, Goulart anunciou, então, que enviaria ao Congresso uma Lei de Reforma Agrária com o objetivo de desapropriar grandes propriedades inutilizadas ou subutilizadas, que se localizassem a até 100 quilômetros de cada lado das rodovias federais.

Contudo, semanas depois, em 31 de março de 1964, o governo Goulart foi derrubado e implantou-se a ditadura militar que pôs fim a qualquer esperança de reforma agrária por mais de vinte anos. De forma aparentemente contraditória, o regime militar editou o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 1964) e criou o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA), em substituição à SUPRA. No entanto, a proposta militar obviamente que não objetivava a redefinição das estruturas fundiárias, mas sim fomentar e modernizar a agricultura:

---

<sup>141</sup> Em *Fundamentos do Direito*, Duguit (2009) afirmava que a propriedade, enquanto direito subjetivo, deveria desaparecer para dar lugar à propriedade com função social.

<sup>142</sup> Destacaram-se principalmente as principais as Ligas Camponesas, a União de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (ULTAB), o Movimento dos Agricultores Sem Terra (MASTER).

Do ponto de vista das teses de desenvolvimento do meio rural, o modelo adotado pelos governos desse período foi muito claro: estimular o desenvolvimento do capitalismo na agricultura, baseando-se na grande propriedade latifundiária e atrelando-se aos interesses do capital estrangeiro, vinculado a um processo acelerado de industrialização na cidade, também baseado nos investimentos de empresas multinacionais (STÉDILE, 2011, p. 24).

No mesmo sentido, Brum (1988) também reconhece que os interesses dos latifundiários e outros setores conservadores da sociedade tomaram o comando do processo produtivo agrário a partir de 1964, zelosos no esforço de levar avante sua nova estratégia.

O argumento chave deste grupo, intelectualmente representado pelos economistas da Universidade de São Paulo (USP), e liderados por Antônio Delfim Netto, consistia em “[...] desconsiderar a estrutura fundiária e as relações de trabalho prevalentes no meio rural como um problema econômico relevante, visto que com essa estrutura agrária teriam sido adequadamente cumpridas as funções da agricultura no desenvolvimento econômico [...]” (DELGADO, 2009, p. 55), ou seja, o sucesso desta alternativa se resumia, de acordo com Guilherme Delgado (2009), em: 1) Liberar mão-de-obra a ser utilizada no setor industrial; 2) Criar mercado para os produtos da indústria; 3) Expandir as exportações; 4) Financiar parte da capitalização da economia.

Neste ponto do debate agrário, a visão de Delfim Netto já se desloca para outro aspecto, relacionado ao lugar da agricultura no desenvolvimento econômico do pós-guerra, onde a proposta da reforma seria totalmente prescindível, segundo o próprio Delfim Netto (DELGADO, 2009).

Isto porque a alternativa da “modernização conservadora” buscou tão somente resolver a *questão agrícola*, ou seja, “o que produzir?”, “quanto produzir?” e “onde produzir?”, ignorando-se a *questão agrária*, que se refere à problemática do “como produzir?” e “de que forma ocorrerá esta produção agrícola?”. Luiz Fernando Paulillo (2009, p. 737) bem explica esta diferença quando afirma que a questão agrícola “[...] preocupa-se com a produção e produtividade dos segmentos da agricultura, visando a alocação de fatores de produção e guiando-se estritamente pelo comportamento dos valores do mercado [...]”; por outro lado, a questão agrária “[...] está fundamentada na preocupação quanto às relações de produção capitalistas e seus problemas de ordem econômica e social como nível de renda, nível de emprego, etc.” (PAULILLO, 2009, p. 737).

Tão somente a partir desta diferenciação é que se permite compreender como foi possível, na mesma etapa histórica, a resolução da questão agrícola e o agravamento da questão agrária: “as transformações que a expansão capitalista provocou no campo proporcionaram com sucesso considerável a resolução da questão agrícola brasileira. Não foi da mesma forma quanto à questão agrária” (PAULILLO, 2009, p. 737).

Durante a fase do chamado “milagre brasileiro”, entre 1967 e 1973, Paulillo (2009) explica que a questão agrária não foi enfatizada, pois acreditava-se que o crescimento produtivo da agricultura nacional resolveria os principais problemas econômicos do país, da mesma forma como já imaginavam Davis e Goldberg (1957), quando afirmaram que a melhoria da economia via modernização da agricultura teria o condão de naturalmente reparar as disfunções sociais do processo econômico. Tal pensamento restou cristalizado na afirmação que viria a se tornar o bordão de Delfim Netto na época, no sentido de que era necessário “fazer o bolo crescer, para depois dividi-lo”. No caso dos que acreditavam na via da modernização, esta “divisão” dos benefícios decorrentes da produção se daria de forma automática.

Contudo, a própria história econômica do Brasil sabidamente refutou a tese de Delfim Netto, vez que os benefícios econômicos não atingiram as pessoas de baixa renda: “[...] o crescente processo de constituição dos complexos agroindustriais proporcionou, já nos anos 80, a ampliação da concentração da estrutura fundiária, a queda do nível de renda dos agricultores e trabalhadores rurais e o arrefecimento do nível de emprego agrícola” (PAULILLO, 2009, p. 738).

De toda forma, “[...] foi, sobretudo a partir dos anos de 1970 – com a política de ‘modernização da agricultura’ promovida pelo regime militar –, que se começou a falar mais explicitamente da existência de uma ‘agricultura moderna’ ou de uma ‘agricultura capitalista’ no Brasil” (HEREDIA; PALMEIRA; LEITE, 2010, p. 1), ou seja, de “empresas rurais” e “empresários rurais”.

O golpe militar, aliás, sepultou qualquer esperança de implementação da reforma agrária e implicou na vitória da proposta de modernização técnica sem reforma agrária, adotando-se medidas de aumento da mecanização da produção agropecuária e de aumento no nível da utilização de adubos e pesticidas, mantendo-se a estrutura agrária fundada nos latifúndios.

A respeito da modernização técnica, Guilherme Delgado (2009) explica que se trata de um processo caracterizado pela mudança na base técnica dos meios de produção utilizados pela agricultura, que passa então a utilizar vastamente insumos industriais

(fertilizantes, defensivos, corretivos do solo, sementes melhoradas e combustíveis líquidos, etc.), bem como máquinas industriais, como tratores, colheitadeiras, equipamentos de irrigação, etc.

Ao assumir o Ministério da Fazenda, Delfim Neto implementa então o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) como principal estrutura de fomento à produção agropecuária (DELGADO, 2009), ou seja, para fins de adequação da agricultura brasileira aos novos preceitos da modernização técnica.

Por outro lado, ocorre também uma integração entre produção primária de alimentos e matérias primas com os vários ramos industriais. E ainda segundo Delgado (2009), seriam estes blocos de capital que constituiriam mais adiante a chamada estratégia do agronegócio:

Tal período histórico (1965-1982) constitui-se com muita clareza na “idade de ouro” do desenvolvimento de uma agricultura capitalista em integração com a economia industrial e urbana e com o setor externo, sob forte mediação financeira do setor público. Mas é importante não eludir sua matriz agrária. É importante também ter em conta que a chamada “modernização conservadora” da agricultura nasceu com a derrota do movimento pela reforma agrária (DELGADO, 2009, p. 58).

Quanto aos resultados deste período, tem-se um aprofundamento da desigualdade regional na agricultura brasileira, tanto no uso variado de tecnologia quanto nas relações de trabalho predominantes. De acordo com Delgado (2009), os indicadores de modernização estão muito mais concentrados nas regiões sul e sudeste e parcialmente no centro-oeste, à época ainda não tão explorada pelo capital. Na Amazônia e nordeste, por outro lado, os índices de modernização técnica eram bem mais baixos. Em síntese acerca deste contraditório período:

[...] pode-se visualizar nesse processo de modernização um pacto agrário tecnicamente modernizante e socialmente conservador, que, em simultâneo à integração técnica da indústria com a agricultura, trouxe ainda para o seu abrigo as oligarquias rurais ligadas à grande propriedade territorial. Estas são regionalmente identificadas com segmentos produtivos organizados a partir de 1930 (era Vargas) nos institutos federais de fomento e defesa setoriais. No período da “modernização conservadora” serão reassimiladas em programas e projetos especiais, os quais garantem ao latifúndio a obtenção de inúmeras linhas de apoio e defesa na nova estrutura de defesa fiscal e financeira do setor rural. A valorização extraordinária dos patrimônios territoriais, muito além do crescimento real da economia, é um sinal conservador desse projeto de modernização (DELGADO, 2009, p. 61).

Com o fim dos regimes militares, na década de 1980, a questão agrária retornou ao debate político, inaugurando uma nova etapa, com diversas e novas propostas apresentadas, mas com fortíssima resistência dos grandes latifundiários e seus representantes políticos. Tancredo Neves, eleito em 1985, havia se comprometido em priorizar e ampliar o projeto agrorreformista a partir da formulação do primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), que serviu de substrato a partir do qual se debateu a temática na Constituinte de 1986-1988. Esta, por sua vez, “[...] regrediu a legislação maior à época anterior ao Estatuto da Terra” (GRAZIANO NETO, 1992, p. 84), ainda que marcada pela aprovação do condicionamento do direito à propriedade rural ao cumprimento de sua função social, o que posteriormente seria facilmente contornado mediante manobras “antidesapropriação”, formuladas com auxílio de técnicos, que poderiam atestar, por exemplo, uma produção inexistente numa determinada área, fraudando o dispositivo constitucional (MENDONÇA, 2013; STÉDILE, 2011).

Não obstante, ainda que tenha fracassado em termos práticos, o PNRA certamente representou um importante ponto de aproximação com a reforma agrária, porque tinha a “[...] preocupação de neutralizar alguns setores de grandes proprietários mediante o fio condutor da penalização da propriedade especulativa, desapropriando o que foi definido como terras improdutivas” (STÉDILE, 2011, p. 21).

Concomitantemente à criação do PNRA surgia um novo sujeito social, denominado como “Bancada Ruralista”, liderada pela União Democrática Ruralista (UDR), e que se constituía como uma agremiação de interesses de grupos dominantes agrários visando, além da proteção de outros interesses, a manutenção da estrutura agrária no Brasil.

Do curral ao plenário, a bancada ruralista fez sua atuação política a partir de duas formas, em especial: 1) O crescimento de seu prestígio como força promotora do mais poderoso *lobby* junto à Assembleia Nacional Constituinte e; 2) Ampliação do espectro de alianças políticas em que esteve envolvida, terminando o processo constituinte na qualidade de efetiva porta-voz – ainda que informalmente – das frações da classe dominante agroindustrial (MENDONÇA, 2013; STÉDILE, 2011). Além destas duas estratégias, a bancada negava a reforma agrária no Brasil sob o argumento de ser desnecessária do ponto de vista econômico e distributivo, pois se argumentava que a manutenção do processo de modernização tecnológica seria suficiente para o aumento da produção, sem a necessidade de se alterar a estrutura fundiária, assim como já havia ocorrido no período do regime militar.

A Constituinte de 1986-1988 se traduziu, assim, no último momento mais estreito de aproximação com a alternativa da reforma agrária. Após este período houve apenas movimentos pontuais que, apesar de terem se comprometido com a agenda, na prática se afastaram do debate ao proporem medidas que em nada contribuíram para uma redistribuição mais justa da propriedade no país, levando à supremacia dos interesses do agronegócio e dos ruralistas, avalizados pelos governos seguintes.<sup>145</sup>

Em quase 50 anos, portanto, mesmo a despeito de tantos movimentos e momentos com capacidades reformistas, a concentração fundiária no Brasil se manteve praticamente intacta, revelando, de forma flagrante, o seu fracasso em termos reais.

De toda forma, verifica-se que as razões e os mecanismos que levaram ao fracasso dos projetos em favor da reforma agrária e, por outro lado, ao êxito da modernização conservadora, em favor do modelo capitalista de gestão da agricultura, dizem muito sobre o modo pelo o qual as bases do agronegócio foram programadas para espaços semiperiféricos como o Brasil.

Veja-se que, em 1946, a proposta de reforma agrária do senador Luís Carlos Prestes foi derrotada na Assembleia Nacional Constituinte, dentro do espaço público e político por excelência. A derrota do projeto reformista fez emergir, nas décadas de 1950 e 1960, movimentos sociais contestatórios que, posteriormente, lograram êxito em penetrar na agenda política do governo Goulart. E, conforme mencionado, este talvez tenha sido o momento histórico de maior aproximação em relação à reforma agrária no Brasil, duramente negado pela ditadura militar, que pôs fim a qualquer esperança de reforma agrária por mais de vinte anos. Abortou-se o comprometido projeto de reforma agrária de Goulart por meio da repressão militar e:

Dessa maneira, o grande momento histórico da realização da reforma agrária e a diminuição das desigualdades sociais no Brasil foi sabotado e destruído por um pacto entre as elites (o golpe de Estado), ou seja, a velha oligarquia rural que permeia o poder político através de vários deputados, senadores, governadores, etc., e a burguesia industrial, que decidiram manter inalterada a estrutura fundiária brasileira e assim, mudaram o rumo do país (MIRALHA, 2006, p. 6-7).

---

<sup>145</sup> Sobre o insucesso das tímidas medidas reformistas gestadas no período posterior à Constituição Federal de 1988, ver: COSTA, Sandra Helena Gonçalves. *A questão agrária no Brasil e a bancada ruralista no Congresso Nacional*. 325 f. Dissertação – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

No mesmo sentido também Caio Prado Júnior (2014), que há tempos já afirmava que entre os principais fatores que estimularam o golpe estava o crescente interesse pela questão agrária e os sérios sintomas de pressão popular no sentido de efetivação de medidas tendentes à reforma das estruturas agrárias e das relações que envolviam o trabalho rural.

Outro mecanismo utilizado pelo governo militar para barrar a reforma agrária no Brasil foi, ironicamente, a promulgação do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964), que, no entanto, emergiu com nítido objetivo de arrefecer os movimentos sociais. Optou-se, na verdade, pela modernização da agricultura, num movimento de revolução da grande propriedade latifundiária, que ficou conhecido como “revolução verde”, cuja atualização está no próprio modelo do agronegócio.

Do ponto de vista cultural, a revolução verde passava uma mensagem muito clara: nada poderia ser mais eficiente do que a modernização do campo e nada poderia ser mais arcaico e ultrapassado do que a reforma agrária. O mesmo vem ocorrendo na atualidade em relação ao agronegócio, com destaque especial ao projeto publicitário da Rede Globo, intitulado “Agro: a indústria-riqueza do Brasil”, no qual se exaltam os resultados supostamente positivos do setor em todas as dimensões do desenvolvimento brasileiro. Pretende-se debater ainda no próximo capítulo, e com maior profundidade, a necessidade de legitimação do agronegócio no imaginário social.

De toda forma, no período da revolução verde, e de acordo com Wagner Miralha (2006), o Estado passou a incentivar a modernização dos latifúndios de monocultura, que passaram a receber inovações tecnológicas provenientes da indústria, com estímulos concedidos por meio de financiamentos subsidiados para os grandes proprietários.

Assim, ao invés de se promover uma reforma na estrutura fundiária brasileira e instaurar no país uma economia moderna, integradora, autossustentável e sensível às questões sociais, as elites brasileiras optaram por manter a desigualdade da estrutura fundiária e realizar uma modernização tecnológica na grande propriedade através de subsídios (MIRALHA, 2006) e, mais uma vez, teve-se uma antirreforma que combinou a presença do Estado<sup>144</sup> com subsídios argumentativos extra-estatais, como a tese da maior eficiência da grande propriedade modernizada e o atraso das propostas reformistas, que impactou fortemente o imaginário social.

---

<sup>144</sup> Conforme explica Miralha (2006, p. 7), “[...] o Estado mostrava claramente a opção feita para o setor agropecuário, ou seja, captar recursos fartos para promover a modernização tecnológica nas grandes propriedades, mantendo intocada a estrutura fundiária, reprimindo os militantes e movimentos pró-reforma agrária”.

Inegável, portanto, a presença de um estamento pronto para atender aos interesses dos grandes latifundiários e também da burguesia industrial.<sup>145</sup> O Estado tornava-se um aliado a mais na resistência contra a reforma agrária, e o patrimonialismo pessoal, da época dos coronéis, se convertia em patrimonialismo estatal, amoldando-se às mudanças e concentrando no corpo estatal os mecanismos de intermediação, com suas manipulações financeiras, monopolistas, de concessões e de controle do crédito, numa gama que vai da gestão direta à permissão da regulação material da economia, como tão bem identificou Raymundo Faoro (2012).

Com o fim dos governos militares, a retomada da discussão sobre a reforma agrária no Brasil passou a girar em torno da construção do primeiro PNRA, que serviu de base para o debate na Constituinte de 1986-1988. Neste momento histórico, contudo, restou comprometido qualquer apoio mais intenso em favor da reforma agrária, tendo em vista que a propriedade da terra tornou-se interesse de todos os setores poderosos da economia e, notadamente, “propor uma reforma agrária significa desafiar seus interesses [...]” (MARTINS, 1997, p. 35). Mais uma vez, a reforma agrária esbarrou no controle legal do Estado no o uso de instrumentos jurídicos, definido pelo estamento agrário que compunha a Constituinte de 1986-1988:

Configura-se a criação de obstáculos jurídicos e administrativos que apontavam para uma paralisia não apenas política, mais também jurídica e institucional dos programas de implementação de assentamentos rurais que, ainda que muito lenta e parcialmente, vinham sendo implementados nos anos 80. O Governo Collor deu continuidade a esta paralisação política e institucional da reforma agrária. [...] a legislação agrária, sobretudo após a constituinte, a Lei Agrária e suas complementações e regulamentações, tornou-se contraditória e complicada (BERGAMASCO; NORDER, 1999, p. 33-34).

Buscou-se avançar para uma legislação que permitisse a expropriação por interesse social e de forma sumária das terras improdutivas, mas o fracasso foi total: “as forças conservadoras conseguiram vetar qualquer mudança relevante na legislação e impuseram uma legislação mais regressiva que a herdada dos militares” (SORJ, 1986, p. 29), e a polêmica sobre a desapropriação esvaziou o debate sobre uma política fundiária mais ampla e democrática.

---

<sup>145</sup> Wagner Miralha (2006, p. 7-8) também explica que “Essa ação do governo teve o objetivo de erradicar os velhos cafezais e substituí-los por outras culturas com utilização de tecnologias fabricadas pelas indústrias, como o trator e máquinas modernas. [...] Dessa maneira, fica claro porque a burguesia industrial nacional se compactuou com os grandes proprietários de terras, pois, com o incentivo fornecido pelo governo os grandes produtores se tornavam consumidores da indústria”.

Estas forças conservadoras, denominadas de “ruralistas”, consistiram no movimento político de determinadas frações da classe dominante agrária brasileira em busca pela afirmação do projeto hegemônico do agronegócio.<sup>146</sup> Do ponto de vista cultural, passou-se a estigmatizar os movimentos sociais de luta pelos projetos de reforma agrária, culminando na introdução das ideias de criminalização e marginalização destes movimentos no imaginário social.

Nas últimas décadas, o agronegócio também passou a incorporar as ideias do desenvolvimento sustentável, embaraçando a realidade dos resultados ambientais e sociais de sua atividade econômica, conforme se pretende verificar nos próximos capítulos deste trabalho. De toda forma, o repertório das elites agrárias se mostrou extremamente vasto, enquanto que a reforma agrária, na consagrada expressão de José Eli da Veiga (1989), virou “suco de maracutaia”,

Desta forma, a modernização do campo e a técnica impregnada de intencionalidade e poder negaram quaisquer alternativas para a questão agrária e afirmaram um modelo como *standard narrative*.<sup>147</sup>

Ao longo da história e até o presente, a elite agrária se valeu de um vasto arsenal para conter as reformas, combinando a utilização do Estado e elementos culturais que permeiam o imaginário social e se colocam como a única solução possível, excluindo as demais. As elites se sucedem e as condições históricas também. Com elas, igualmente, os métodos de arrefecimento da reforma agrária no Brasil, que em tese se constituiria num importante passo rumo à superação do subdesenvolvimento.

Percebe-se que, ao longo do tempo, os representantes dos interesses agrários conseguiram penetrar no Estado brasileiro e canalizar, com prioridade, suas demandas específicas, voltadas para a discussão, administração, gestão e regulação da agricultura e do mundo rural, instituindo o modelo do agronegócio sem contestação efetiva. Estes representantes se perpetuam para interferir e obstaculizar os processos populares de construção das políticas agrárias no Estado brasileiro (MENDONÇA, 2013; STÉDILE, 2011).

---

<sup>146</sup> O ruralismo designa a classe agrária dominante brasileira, uma associação com pretensões e atuação sectária, destacando-se, neste cenário, além da UDR, a Sociedade Rural Brasileira (SRB), a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a Frente Agrícola para a Agropecuária Brasileira (FAAB), e ainda, a Organização das Cooperativas do Brasil (OCB). A atuação da chamada “bancada ruralista” junto à Assembleia Nacional Constituinte também contou com serviços de lobistas especializados e assessoria jurídica e econômica.

<sup>147</sup> “Narrativa modelo”, em tradução livre.

A construção deste modelo pode ser um problema do passado histórico, mas a reprodução da elite agrária no Brasil – com poder de influência nas decisões chave no âmbito do Estado e também na própria sociedade – coloca-se atualmente como uma das principais questões culturais a ser superada. No entanto, torna-se uma tarefa complexa no Brasil a desarticulação da elite agrária para viabilizar maior autonomia ao Estado na implementação de seus fins constitucionais quando a própria elite agrária passa a se confundir com o Estado e, logo, com seus interesses preponderantes.

Profundamente emblemático, então, que a questão agrária e suas possíveis soluções não tenham sido objeto de amplo e verdadeiro debate na sociedade brasileira, que realmente permitisse a possibilidade de sua superação.

A política agrária brasileira, em verdade, nunca se apresentou enquanto política, pois sempre rejeitou veementemente a ideia do novo e anulou a hipótese de emergência de projetos diferentes daqueles que foram postos pelas classes sociais que dominam o campo e o espaço público, embaraçando a política com a influência de seu poder econômico.

## CAPÍTULO 4

---

### O PAPEL DO ESTADO BRASILEIRO NO SURGIMENTO E ASCENSÃO DO AGRONEGÓCIO E SUA LEGITIMAÇÃO SOCIAL

*“A história econômica brasileira do período militar revelou um processo concreto de articulação do grande capital agroindustrial, do sistema de crédito público à agricultura e à agroindústria e da propriedade fundiária, para estruturar uma estratégia econômica e política de modernização conservadora da agricultura. Esse processo, do ponto de vista da acumulação de capital, tem o caráter de um pacto de economia política, em sua acepção clássica, e é fundamentado na organização dos interesses hegemônicos de classes sociais no interior do aparelho do Estado.”*

Guilherme Costa Delgado

Até o presente momento foi possível abordar, na primeira parte desta pesquisa, o processo de evolução do fenômeno do desenvolvimento, que rompeu a esfera econômica para se constituir também enquanto um direito humano e fundamental das pessoas, denominado então de *direito ao desenvolvimento*.

Por outro lado, foi possível ainda identificar as principais acepções do direito ao desenvolvimento previstas pela Constituição Federal de 1988, as quais se constituem nos meios necessários para a concretização dos próprios fins do Estado brasileiro, consistentes na garantia da dignidade e da felicidade das pessoas.

Assim, sabendo-se que os meios devem ser compatíveis com fins almejados, a pesquisa vem caminhando na direção de verificar de que forma as atividades econômicas – neste trabalho em particular quanto ao setor do agronegócio – e as políticas públicas funcionam ou não em sintonia com o processo de consecução do direito ao desenvolvimento.

É neste sentido, portanto, que o presente capítulo busca cumprir o quinto e sexto objetivos específicos desta pesquisa, quais sejam: identificar as principais políticas públicas e ações governamentais voltadas à promoção do agronegócio, buscando aprofundar sua relação com o Estado brasileiro, bem como compreender o atual processo de legitimação do agronegócio no imaginário social, realizado por meio de ampla difusão de suas propagandas na mídia brasileira.

A partir disto, ou seja, cumprindo-se praticamente todos os objetivos específicos, será possível, no quinto e derradeiro capítulo, partir para a realização do objetivo geral desta pesquisa, que é o de verificar em quais aspectos e de que forma o agronegócio se mostra incompatível com as acepções do direito ao desenvolvimento previstas pela Constituição Federal de 1988.

#### 4.1. AS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À MODERNIZAÇÃO TÉCNICA E A CRIAÇÃO DAS BASES DO AGRONEGÓCIO

No capítulo anterior foi possível compreender o processo histórico mais geral de formação do agronegócio, iniciado a partir do ingresso do capital financeiro na agricultura. Identificou-se então o agronegócio como parte da estratégia de reformulação do capital num momento crítico experimentado ao final da era de ouro do capitalismo, na década de 1970.

Foi possível compreender também o processo de formação das bases do modelo agronegócio no Brasil, que, conforme mencionado, fundaram-se no próprio processo de modernização técnica, permitindo seja ignorada uma distribuição fundiária de fundo (reforma agrária) para vocalizar preferencialmente políticas que favorecessem a grande propriedade capitalista moderna, abrindo caminho para a posterior consolidação do agronegócio brasileiro.

Nesta presente seção, portanto, pretende-se investigar mais a fundo o amplo fomento do Estado brasileiro e seu imprescindível papel no processo de modernização da agricultura nacional, permitindo sejam instituídas as bases necessárias para o surgimento e conformação do agronegócio.

##### 4.1.1. O papel dos instrumentos diretos: crédito rural, incentivos fiscais e política de garantia de preços mínimos

A tese da “modernização conservadora” – na qual a reforma agrária foi totalmente prescindível – restou vitoriosa a partir do golpe militar de 1964, dando o comando do processo produtivo agrário aos latifundiários e a outros setores

conservadores da sociedade, com amplo apoio e estímulo dos grandes grupos econômicos internacionais,<sup>148</sup> como se observou no capítulo anterior.

De acordo com Guilherme Delgado (2012, p. 13) o período considerado (1965-1985), “[...] constitui com muito maior clareza a etapa do desenvolvimento de uma agricultura capitalista em processo de integração com a economia urbana e industrial e com o setor externo”.

A respeito da modernização técnica – liderada pelos setores mais conservadores da sociedade, e por isso também conhecida como “modernização conservadora” –, já se havia mencionado que se tratava de um processo caracterizado pela mudança na base técnica dos meios de produção utilizados pela agricultura, que passa então a empregar amplamente insumos industriais no processo produtivo (fertilizantes, defensivos, corretivos do solo, sementes melhoradas e combustíveis líquidos, etc.), bem como máquinas industriais, como tratores, colheitadeiras, equipamentos de irrigação, etc. (DELGADO, 2009).

Com isto se cria, então, uma simbiose entre indústria e agropecuária. Ocorre que esta revolução no aspecto produtivo exigia, por óbvio, amplos investimentos na modernização dos processos de produção, demandando recursos financeiros não disponíveis aos grandes latifundiários daquela época.

Esta lacuna no desenvolvimento da modernização técnica da agricultura brasileira suscitou então a participação do Estado como importante agente promotor e propulsor da revolução tecnológica, estabelecendo-se então uma intrínseca relação e apoio entre o Estado brasileiro e as bases da agronegócio: o Estado fomentaria o novo modelo (além de garantir as bases fundiárias), enquanto que este novo modelo entregaria resultados econômicos que poderiam ser anunciados como triunfos legitimadores de um regime político ilegítimo.<sup>149</sup>

---

<sup>148</sup> Foi neste período, inclusive, que se editou a Lei nº 5.709/1971, que regula a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no país ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil. O debate sobre os impactos desta legislação serão debatidos no último capítulo, quando da análise da incompatibilidade do agronegócio frente ao fundamento e princípio da soberania nacional (art. 1º, inc. I, e art. 170, inc. I, ambos da CF/88).

<sup>149</sup> Veja-se como até os dias de hoje estes resultados ainda repercutem no imaginário de parte da sociedade que busca, maliciosamente, justificar a ditadura militar no Brasil, como se os fins econômicos legitimassem tal modelo.

Implementou-se, assim, o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), por meio da Lei nº 4.829/1965, que se constituiu como instrumento chave no fomento à produção agropecuária capitalista, ou seja, para fins de adequação da agricultura brasileira aos novos preceitos da modernização técnica. Este seria talvez o principal instrumento de fomento direto utilizado à época, inaugurando um mecanismo vigente até o presente momento, conforme se observará em especial na próxima seção.

Por óbvio que na economia capitalista guiada pelo sistema da economia monetária de produção, onde o sentido de intercâmbio segue a direção dinheiro-mercadoria-dinheiro, a necessidade de capital de giro tende a crescer quanto mais modernizada seja a agricultura. Assim, levando-se em conta a iliquidez da produção agrícola até a fase de sua comercialização, pela própria natureza dos produtos desta atividade, fez-se necessário aos produtores um amplo processo de acesso ao capital líquido (dinheiro), para fins de suprimento da necessidade de crédito a curto e longo prazo (DELGADO, 2012).<sup>150</sup>

É neste aspecto que ganha relevância o papel do Estado no fortalecimento da modernização conservadora.<sup>151</sup> Guilherme Delgado, que estudou profundamente esta intrínseca relação, assevera algumas de suas principais marcas e características:

A passagem do período de crise agrária da primeira metade da década de 1960 para a modernização agrícola encontra-se fortemente documentado na formulação da política econômica do período. Percebe-se nela a grande evidência na liberalidade da política de crédito rural, a prodigalidade dos incentivos fiscais – principalmente nas desonerações do imposto de renda e do imposto territorial rural –, e ainda o aporte direto e expressivo do gasto público na execução das políticas de fomento produtivo e comercial, dirigidas às clientelas das entidades criadas ou recicladas no período (SNCR, Políticas de Garantia de Preço, Proagro, Pesquisa e Extensão Rural etc.) (DELGADO, 2009, p. 59).

Neste sentido, os governos militares promoveram uma intensa política de alavancagem do setor capitalista da agricultura (agora interligado à indústria), operado

---

<sup>150</sup> “A principal distinção do capital fixo na agricultura, comparativamente aos processos de produção contínuos, é a sua ociosidade parcial durante o ano civil. Com isso, a rotação de parcelas do capital fixo, reduzido à forma dinheiro, somente se transfere ao valor da mercadoria por ocasião do giro do capital circulante, operado em geral uma única vez durante o ano. Essa é certamente uma situação singular, distinta da maioria dos processos industriais, onde a continuidade de giro do capital circulante possibilita uma rotação mais rápida do capital fixo, ambos reduzidos à forma dinheiro” (DELGADO, 2012, p. 41).

<sup>151</sup> Além, claro, da garantia da estrutura fundiária baseada no latifúndio, conforme se observou no capítulo anterior.

por meio de instrumentos diretos, como ampla liberalidade na política de crédito rural,<sup>152</sup> incentivos fiscais e política de garantia de preços mínimos, bem como por meio de instrumentos indiretos, incluindo-se aí os investimentos estatais em ampliação e melhoria da infraestrutura, pesquisa, seguro e assistência técnica agropecuária, todos mecanismos voltados à satisfação das demandas do processo de modernização técnica capitalista:

Perseguiu-se nessa política agrícola a concepção de planejamento induzido dos mercados de produtos rurais, mediante a desoneração dos riscos estruturais do processo produtivo privado (risco de produção e de preços). Estimulou-se a adoção de pacotes tecnológicos da “revolução verde”, então considerados sinônimos de modernidade, e incentivou-se um enorme aprofundamento das relações de crédito na agricultura, mediando a adoção desses pacotes com volumosas subvenções financeiras (DELGADO, 2009, p. 59).

Criou-se, portanto, uma gigante estrutura própria para tal finalidade, denominada de “setor público rural”, que incluía não apenas a arquitetura institucional herdada do governo Getúlio Vargas, dos anos 1930-45 e 1951-54, mas também as novidades institucionais criadas nas décadas de 1960 e 1970, ligadas à concepção funcionalista de desenvolvimento rural, como o SNCR, a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), devidamente reestruturada, o Programa de Apoio à Atividade Agropecuária (PROAGRO), bem como a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), entre outros, como explica Delgado (2012).

Pretende-se, portanto, aprofundar a análise destes instrumentos.

Inicialmente, com relação ao crédito, de acordo com o levantamento realizado por Evandro Scheid Ninaut, Marcos Antônio Matos e Rodrigo Chaer Caiado (2009), entre os anos de 1960 e 1979, houve um crescimento real de 1.588,70% no volume de crédito rural, que passou de R\$ 7,67 bilhões para R\$ 129,56 bilhões. Os autores também destacam que, no ano de 1975, o crédito rural representou 83,84% do PIB agropecuário, ou seja, quase o equivalente ao resultado de toda produção agropecuária brasileira.

---

<sup>152</sup> O crédito rural é subdividido em crédito de custeio, comercialização e investimento: “Os créditos de custeio cobrem as despesas habituais dos ciclos produtivos, desde a compra de insumos até a fase de colheita. Os créditos de comercialização asseguram os recursos necessários para o abastecimento e o armazenamento da colheita. Já os créditos de investimento são destinados a bens ou serviços duráveis, como aquisição de máquinas e equipamentos, cujos benefícios repercutem por muitos anos. O produtor rural pode pleitear as três modalidades de crédito rural, como pessoa física ou jurídica, desde que as regras dos programas sejam respeitadas” (INPUT, 2016, p. 2).

Por outro lado, entre 1970 e 1979, vigoraram taxas de juros reais negativas, o que favoreceu em muito a concessão de financiamentos, conforme explicam Ninaut, Matos e Caiado (2009), que, aliás, demonstram também que, até meados da década de 1980, as principais fontes de recursos para financiar o crédito rural eram do Tesouro Nacional, com cerca de 80% do volume de crédito concedido. Sobre a proveniência dos recursos destinados ao crédito rural, Delgado (2012, p. 29-30) explica que:

Há um padrão de financiamento rural com predominância dos bancos estatais, taxas de juros altamente favoráveis e todo um conjunto de outros parâmetros de política financeira – orientado à produção agrícola, a que correspondeu uma forma peculiar de mobilização da liquidez econômica geral para efeito de aplicação direta no crédito rural. A esse estilo de financiamento correspondeu um papel bem especial da política monetária voltada para o setor agrícola, cuja essência consiste em transferir e subvencionar poupança financeira pública para a aplicação no crédito rural.

Esta substancial participação pública na concessão de crédito rural explica, em parte, o grave endividamento externo brasileiro ao final do período conhecido como “milagre econômico”, revelando-se num modelo altamente insustentável e com implicações extremamente negativas para a própria soberania econômica do Brasil, fato que perdurou ao longo das décadas seguintes. A partir dos dados do IPEA, verificou-se que a dívida externa brasileira praticamente triplicou no período entre 1979 e 1982, passando de cerca de US\$ 5,9 para US\$ 15,2 bilhões.

O que resta bastante evidente a partir desta política de liberalidade na concessão de crédito rural é a forte dependência do setor agropecuário moderno em relação a eles, exigindo ampla regulação estatal das taxas de juros, prazos, carências, políticas de garantia de preços mínimos, etc. Delgado (2012, p. 29) assinala que:

É inegável que a política monetária e financeira do Estado, e particularmente no caso brasileiro, compreende um enorme poder de determinação, simultaneamente, da produção e da demanda final. Em particular, as empresas integradas verticalmente na agricultura e na indústria, as cooperativas centrais de comercialização rural e os ramos agrícolas de alta integração com o comércio, desfrutam de condições privilegiadas de planejamento da produção, tendo, ao mesmo tempo, acesso privilegiado aos canais de financiamento do crédito rural em geral e do crédito favorecido para exportação. Ademais, o seu próprio poder de monopólio, combinado aos benefícios diferenciais da política agrícola conferem-lhes margens de lucratividade mais estáveis e generosas.

A análise de Guilherme Delgado reflete exatamente a constatação de Ninaut, Matos e Caiado (2009), na linha de que o crédito rural condiciona os níveis de produção agropecuária no Brasil, com correspondentes impactos sobre a participação dos resultados da produção agropecuária no PIB nacional, muito embora se discorde da conclusão dos referidos autores, no sentido de que “[...] torna-se necessária a reestruturação e a ampliação dos recursos e dos prazos de crédito rural para o custeio, investimento e comercialização da produção agropecuária brasileira” (NINAUT; MATOS; CAIADO, 2009, p. 49), conforme razões que restarão mais claras ao final desta pesquisa.

Ademais, tanto Delgado (2012) quanto Mendonça (2013) compreendem que a integração ou conglomeração dos capitais, ou seja, a formação dos grandes monopólios agroindustriais tiveram papel crucial na facilitação do acesso ao crédito rural oferecido pelo Estado brasileiro,<sup>153</sup> representando uma articulação peculiar do capital financeiro com a agricultura, mas ao mesmo tempo perigosa para o capitalismo, como bem explica Mendonça:

Entendemos que a chamada industrialização da agricultura gera aumento do capital constante em relação à possibilidade de exploração de mais-valia. A formação de monopólios é resultado da concorrência capitalista, mas, principalmente, da necessidade de se expandir os ativos das empresas e com isso ampliar sua capacidade de acesso a créditos. Ao mesmo tempo, os processos de fusões e aquisições de empresas do agronegócio expressam o caráter contraditório do modo capitalista de produção, pois acabam por eliminar a concorrência como força motora do desenvolvimento das forças produtivas. Portanto, este movimento será necessariamente crítico, já que indica a impossibilidade de valorização do capital, que passa a depender dos sistemas de crédito e subsídios, ou do capital fictício, para se reproduzir (MENDONÇA, 2013, p. 9).

Verifica-se que foi gerado, contraditoriamente, um modelo capitalista de produção agropecuário extremamente dependente dos recursos públicos, característica marcante que acompanhará a agropecuária brasileira até o seu cenário atual.<sup>154</sup> Este traço da modernização conservadora já havia sido constatado por Argemiro Brum (1988),

---

<sup>153</sup> Para Delgado (2012, p. 34), trata-se de uma forma de organização monopolista dos mercados, “[...] marcado pela organização de *holdings*, cartéis, *trusts* e um sem número de processos de fusão e cruzamento de grandes grupos econômicos e blocos de capital, dirigidos por uma espécie de cabeça financeira que se cruza com os bancos e outras instituições financeiras do conglomerado, os quais imprimem direção à aplicação dos capitais em distintos mercados”.

<sup>154</sup> Delgado (2012, p. 12) afirma que “Essa articulação, com caráter estatal-privado, originalmente configurada no regime militar, irá mais adiante ser reproduzida em outro contexto histórico (anos 2000)”, razão pela qual se revela a importância da análise das características deste período para a atualidade.

quando este autor afirmou que o modelo brasileiro instalado no período da ditadura militar se enquadraria perfeitamente no chamado “modelo econômico brasileiro”, por ser capitalista, associado, dependente, concentrador, exportador e excludente.

Aliás, sobre a desigualdade nas concessões de crédito rural, voltadas especialmente aos grandes produtores e conglomerados agropecuários, George Martine assinala que:

Conforme amplamente discutido na literatura, o principal instrumento utilizado para promover a industrialização do campo foi o crédito agrícola subsidiado. Na formulação de Kageyama *et alii*, a concessão de crédito altamente subsidiado e vinculado à utilização de insumos e práticas pré-determinadas induziu um padrão de modernização “compulsória”, capaz de obter resultados significativos em pouquíssimo tempo. A distribuição social, setorial e espacial dos incentivos provocou uma divisão de trabalho crescente; grosso modo, maiores propriedades, em terras melhores, tiveram acesso a crédito, subsídios, pesquisa, tecnologia e assistência técnica, a fim de produzir para o mercado externo ou para a agroindústria. Enquanto isso, os produtores menos capitalizados foram relegados a terras menos férteis, utilizando práticas tradicionais e explorando a mão-de-obra familiar para subsistir ou produzir um pequeno excedente comercializado nos mercados urbanos, onde o baixo poder de compra das massas garantiam preços também baixos (MARTINE, 1991, p. 10).

Ademais, na mesma linha do SNCR vão a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), que foi amplamente reformulada no início do regime militar,<sup>155</sup> e o Programa de Apoio à Atividade Agropecuária (PROAGRO).

De acordo com Fernanda Schwantes e Carlos José Caetano Bacha (2019), a PGPM se destinava a reduzir os riscos inerentes à própria atividade agropecuária, em especial nos casos de flutuações da produtividade ou de oscilações desfavoráveis dos preços recebidos pelos produtores, que, na prática, representavam perdas efetivas.

Assim, os impactos do risco de flutuações da produtividade foram mitigados com uma política de seguro agropecuário, enquanto que o risco de flutuações de preços foi reduzido a partir da adoção de uma política de garantia de preços mínimos dos produtos agropecuários – fixados e aprovados pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) –, possibilitando a estabilidade dos preços agrícolas e a garantia de renda mínima aos produtores. Sobre os mecanismos de implementação desta política, Schwantes e Bacha explicam que:

---

<sup>155</sup> Sobre as principais mudanças operadas na PGPM, ver: ALMEIDA, André Martins de. *A política de garantia de preços mínimos - PGPM e a atuação da Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB no período após a abertura comercial: mudança institucional e novos instrumentos*. 207f. Tese - Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014.

[...] a operacionalização dessa política ocorria, basicamente, por meio de dois mecanismos: as Aquisições do Governo Federal (AGF) e os Empréstimos do Governo Federal (EGF). Por meio da AGF, o Governo Federal compra diretamente do produtor, ou da cooperativa de produtores rurais, os produtos amparados pela PGPM, pagando o preço mínimo de garantia na compra, caso o preço de mercado esteja abaixo do preço mínimo anunciado. Já os EGFs constituíam-se numa linha de crédito para estocagem privada do produto. O Governo Federal concedia financiamento a produtores, cooperativas e agroindústrias, com base no preço mínimo, para estocagem do produto agropecuário pelo tomador do empréstimo até o período de entressafra, com o objetivo de reduzir a concentração de oferta de produtos no período de sua safra (SCHWANTES; BACHA, 2019, p. 163).

Evidente, então, que a PGPM demandou a utilização de recursos públicos para sua execução, vinculando-se à política mais ampla de fomento da agropecuária moderna capitalista.

Todos estes instrumentos compõem, portanto, um conjunto tradicional de políticas agrícolas adotadas no Brasil para viabilizar diretamente a alternativa da modernização conservadora. Além delas, importantes políticas indiretas também foram instituídas, conforme se pretende analisar na sequência.

#### 4.1.2. O papel dos instrumentos indiretos: investimentos em infraestrutura, pesquisa, seguro e assistência técnica agropecuária

Além das referidas políticas diretas de fomento à agropecuária, que praticamente patrocinaram o capitalismo no campo brasileiro, outras políticas também se mostraram fundamentais ao êxito deste intento, a exemplo dos investimentos estatais na ampliação e melhoria da infraestrutura, na pesquisa agropecuária voltada especialmente às novas técnicas de produção e nas concessões de seguro e assistência agropecuária, que serão melhor analisados nesta subseção.

De início, para compreender o fenômeno da ampliação e melhoria da infraestrutura faz-se necessário antes ponderar brevemente sobre a heterogeneidade estrutural do setor rural brasileiro. A partir da análise dos trabalhos de George Martine (1991) e Guilherme Delgado (2012), percebe-se claramente a existência de um processo desigual ou assimétrico em termos deste movimento de modernização técnica no Brasil, que aqui não pode ser ignorado.

Até porque, seria bastante reducionista tratar deste processo de mudanças da base técnica da produção rural brasileira de modo uniforme, dadas ainda as amplas dimensões do território nacional, bem como as especificidades geográficas de cada região e estado. Neste sentido, Delgado (2012) destaca que este processo concentrou-se regional e socialmente em sua maior parte nas regiões do sul e sudeste do país, vindo a propagar-se pelo centro-oeste apenas no decorrer da década de 1970, dada a necessidade de aumento da produção e a necessidade de expansão material da atividade agropecuária no Brasil.<sup>156</sup>

Para que a expansão da produção agropecuária atingisse a região centro-oeste, tornou-se imperioso realizar grandes investimento de infraestrutura neste espaço, em especial no transporte rodoviário, para fins de escoamento da produção. Tais investimentos fizeram com que a participação da região centro-oeste no PIB agropecuário nacional saltasse de 7,4% em 1970 para 19,5% em 2009, de acordo com os estudos de César Nunes de Castro (2014).

Ademais, o trabalho de Victor Medeiros e Rafael Saulo Marques Ribeiro (2019) evidencia que o Estado brasileiro investiu por ano em média cerca de 2,5% de seu PIB em infraestrutura voltada especialmente aos transportes (ferroviário e rodoviário) entre os anos de 1970 e 1980, percentual recorde na história do Brasil. Somando os investimentos em geração de energia, saneamento e telecomunicações, atingiu-se a média de 6,3% de investimentos em infraestrutura no Brasil na década de 1970, contra uma média de cerca de 2% ao ano nas décadas seguintes (MEDEIROS; RIBEIRO, 2019).

É claro que estes vultuosos investimentos acabaram por rapidamente esgotar a capacidade econômica do Estado brasileiro, e, especialmente, em projetar o modelo da modernização técnica, culminando inclusive no grave endividamento externo do Brasil ao final do período conhecido como “milagre econômico”, conforme já se mencionou. Este fenômeno, do “milagre econômico”, aliás, foi amplamente debatido e condenado por diversos economistas políticos brasileiros ao longo das últimas décadas, em especial por sua evidente insustentabilidade econômica, vez que apoiado na necessidade de amplo endividamento externo para fins de crescimento, ou, no presente caso, apenas para fins de modernização.<sup>157</sup>

---

<sup>156</sup> Fenômeno semelhante ocorreria posteriormente nas regiões norte e nordeste, com profundos impactos socioambientais, conforme se debaterá no último capítulo.

<sup>157</sup> Fundamental lembrar aqui a distinção feita entre *crescimento econômico* e *modernização*. Mencionou-se, no primeiro capítulo, que o crescimento econômico desacompanhado das transformações na estrutura, ou seja, das efetivas melhorias nas condições de vida da população, não se

Importa, por outro lado, verificar o papel da política de investimento estatal no desenvolvimento de pesquisas voltadas especialmente às novas técnicas de produção agropecuária. Destaca-se, neste aspecto, a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), por meio da Lei nº 5.851/1972.

O artigo 2º da referida lei dispõe sobre as finalidades da EMBRAPA, quais sejam: (I) promover, estimular, coordenar e executar atividades de pesquisa, com o objetivo de produzir conhecimentos e tecnologia para o desenvolvimento agrícola do País; (II) dar apoio técnico e administrativo a órgãos do Poder Executivo, com atribuições de formulação, orientação e coordenação das políticas de ciência e tecnologia no setor agrícola.

A pesquisa de Alex Alexandre Mengel e Silvia Lima de Aquino (2015), por sua vez, discute precisamente a conjuntura da criação da EMBRAPA. Como resultado, os autores puderam concluir pela “[...] formação desta empresa como parte constituinte do projeto de modernização da agricultura brasileira, momento em que se fazia necessário a modificação na forma como o conhecimento científico para a agropecuária era construído” (MENGEL; AQUINO, 2015).

Sobre os propósitos na criação da EMBRAPA, explicam ainda estes autores que a empresa teve uma importante e inovadora atuação no que diz respeito ao processo de integração técnica entre agricultura e indústria:

[...] o objetivo central da empresa, no momento de sua criação, não era o de estabelecer novos conhecimentos para tornar a agricultura mais produtiva, como uma condição para a melhora da vida dos agricultores, mas sim o de pensar em sistemas de produção que tivessem incluídos agricultores, fabricantes de maquinários, insumos e beneficiadores de produtos agrícolas. A antiga instituição, o DNPEA já produzia conhecimentos muito relevantes, traduzidos em tecnologias, como mostram os resultados relatados por Rodrigues (1987) ou Mendonça (2012), entretanto, eram conhecimentos voltados à agricultura como setor autossuficiente e não voltados à agricultura como parte de um complexo agroindustrial. Como ressalta Alves (1975), eram conhecimentos gerados sob outros princípios. O surgimento da EMBRAPA é parte da construção do entrelaçamento entre setores industriais e agrícola, processo que hoje é considerado quase como uma evolução natural para uma agricultura moderna, mas que foi bastante complexo e não teria ocorrido sem a transformação da pesquisa brasileira (MENGEL; AQUINO, 2015, p. 10).

---

configuraria o *desenvolvimento*, mas a mera *modernização* (BERCOVICI, 2005). Ademais, neste caso, segundo Bercovici (2005, p. 53), “[...] mantém-se o subdesenvolvimento, agravando a concentração de renda. Ocorre assimilação do progresso técnico das sociedades desenvolvidas, mas limitada ao estilo de vida e aos padrões de consumo de uma minoria privilegiada”.

Ou seja, parece evidente o deslocamento de foco operado nas pesquisas agropecuárias a partir da criação da EMBRAPA, deixando-se de lado a perspectiva meramente agrônômica para se focar numa abordagem mais ampla do ponto de vista econômico e ligada à integração dos setores (abordagem sistêmica), aspecto fundamental do conceito de agronegócio:

Não visava mais desenvolver um cultivar, um híbrido, uma máquina, não buscava mais planejar uma propriedade, etc., mas sim um sistema completo. Seus integrantes passaram a estar engajados em desenvolver um sistema produtivo. Tinham como objetivo, por exemplo, que os produtos das empresas produtoras de insumos fossem utilizados massivamente; que os agricultores utilizassem as cultivares que respondessem positivamente aos insumos; que os cultivares possibilitassem a utilização do maquinário e que tivessem características adequadas ao processamento; que as empresas processadoras tivessem matéria-prima com a qualidade necessária; que os diferentes atores envolvidos em um complexo agroindustrial, e este como um todo, tivessem ganhos de produtividade crescentes (MENGEL; AQUINO, p. 20).

Neste sentido, o produto final da pesquisa torna-se o sistema de produção ou pacote tecnológico de utilidade para todo o sistema agroindustrial e não mais uma tecnologia específica destinada a um produtor ou outro ator específico localizado na cadeia produtiva (MENGEL; AQUINO, 2015).

Já em relação ao impacto da EMBRAPA na produção de conhecimento científico voltado ao avanço do novo modelo agropecuário brasileiro, Mengel e Aquino (2015) destacam que, em 1996, cerca de 44% dos pesquisadores na área da agropecuária eram empregados pela EMBRAPA, ao passo que 37% eram empregados por agências estaduais, 11,9% por instituições de ensino superior, 1,5% por empresas privadas nacionais e 1,9% por empresas privadas multinacionais, sendo que o restante era empregado por instituições sem fins lucrativos.

Ou seja, demonstram os referidos autores que 93,3% dos pesquisadores na área da agropecuária eram vinculados ao setor público, mas desenvolvendo pesquisas em prol do setor privado da agropecuária capitalista.

Por outro lado, implementou-se também no período da modernização conservadora o Programa de Apoio à Atividade Agropecuária (PROAGRO), instituído pela Lei nº 5.969/1973, e que, por sua vez, dispunha de dois importantes instrumentos de apoio destinados à agropecuária capitalista: o primeiro deles consistia em “[...] exonerar o produtor rural do cumprimento de obrigações financeiras em operações de crédito rural de custeio, no caso de perdas de receitas motivadas pelas adversidades

naturais inerentes à exploração agropecuária” (BACEN, s.d., n.p.), ou seja, tratava-se de instrumento que garantia um seguro público destinado ao produtor rural, que ficava então exonerado de adimplir o financiamento do crédito rural em caso de perdas de receitas decorrentes de adversidades naturais que comprometem a produção.

Ademais, o PROAGRO também se destinava a “[...] promover o aperfeiçoamento das técnicas de produção, mediante incentivo à utilização de tecnologia atualizada, capaz de assegurar os rendimentos programados [...]” (BACEN, s.d., n.p.). Assim, buscava-se também por meio do PROAGRO a disseminação do conhecimento necessário para que o produtor rural pudesse dominar e operar as novas técnicas instituídas pela revolução verde, além de assistência técnica direta aos produtores.

Na mesma linha do PROAGRO, criou-se, em 1975, a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), que reorientou o serviço de assistência técnica e extensão rural,<sup>158</sup> executado pelas empresas estaduais (as EMATER), visando a descentralização e a:

[...] disseminação do pacote tecnológico, composto por sementes melhoradas, adubos químicos, agrotóxicos e mecanização. Nessa época, a Ater integra o conjunto de instrumentos de política de modernização da agricultura brasileira, ao lado do crédito rural subsidiado, da pesquisa e dos incentivos para implantação de indústrias de máquinas e insumos agrícolas. À extensão rural coube o papel de agente de mudança da mentalidade dos produtores, incentivados a deixar práticas consideradas tradicionais e adotar tecnologias de produção baseadas no padrão agroquímico. Nesse período, amplia-se a abrangência dos serviços de Ater, que passam a chegar a cerca de 80% dos municípios brasileiros (AGÊNCIA SENADO, s.d., n.p.).

Neste sentido, o crédito rural e os incentivos fiscais, a política de preços mínimos, os investimentos em infraestrutura, pesquisa, seguro e assistência agropecuária compõem um conjunto tradicional de políticas adotadas no Brasil que

---

<sup>158</sup> Em seu trabalho, Marcus Peixoto propõe que o termo *extensão rural* pode ser conceituado de três formas diferentes: como processo, como instituição e como política. Como processo, “[...] extensão rural significaria, num sentido literal, o ato de estender, levar ou transmitir conhecimentos de sua fonte geradora ao receptor final, o público rural. [...]”. Neste caso, a extensão rural difere conceitualmente da assistência técnica pelo fato de que esta não tem, necessariamente, um caráter educativo, pois visa somente resolver problemas específicos, pontuais, sem capacitar o produtor rural. E é por ter um caráter educativo que o serviço de extensão rural é, normalmente, desempenhado pelas instituições públicas de Ater, organizações não governamentais, e cooperativas, mas que também prestam assistência técnica” (PEIXOTO, 2008, p. 7); como instituição, a “[...] extensão rural é entendida, neste caso, como a instituição, entidade ou organização pública prestadora de serviços de Ater nos estados” (PEIXOTO, 2008, p. 8); por fim, “O termo extensão rural também pode ser entendido como uma política pública. Neste caso referimo-nos às políticas de extensão rural, traçadas pelos governos (federal, estaduais ou municipais) ao longo do tempo, através de dispositivos legais ou programáticos, mas que podem ser executadas por organizações públicas e/ou privadas” (PEIXOTO, 2008, p. 8).

explicam, em grande parte, a aceleração do processo de modernização técnica e sua forte expansão desde a segunda metade da década de 1960 (SCHWANTES; BACHA, 2019).

E tais políticas só poderiam resultar na indução de uma “modernização compulsória”, como afirma Martine (1991, p. 10), e que revelam, portanto, a intrínseca relação entre Estado brasileiro e as bases da agronegócio (latifundiários e capital financeiro), num verdadeiro pacto de economia política, como afirma Delgado (2012).

O resultado, no entanto, e como já se afirmou, é a constituição de um modelo capitalista de produção agropecuária extremamente dependente dos recursos públicos e condicionado à existência de políticas públicas orientadoras, característica marcante que acompanhará a agropecuária brasileira até o seu modelo atual (agronegócio), conforme ainda se verificará melhor neste capítulo.

#### 4.2. A TRANSIÇÃO PARA O AGRONEGÓCIO E O (RE)LANÇAMENTO DAS POLÍTICAS DE FOMENTO AO SETOR

A tese de Guilherme Delgado (2012) aprofunda uma análise específica sobre o importante período de transição do projeto de modernização conservadora da era militar para a era da economia do agronegócio, que, segundo o autor, vigorou em dois períodos distintos no Brasil: entre 1983-1993 e dos anos 2000 em diante.

Vale consignar que nenhum autor conseguiu explicar tão bem este processo de transição quanto Guilherme Delgado, em sua tese e em seus diversos outros artigos que tratam desta conjuntura específica da economia política brasileira, razão pela qual este trabalho se utiliza preponderantemente de suas constituições para a construção desta etapa da pesquisa.

Inicialmente, Delgado (2012) explica que, numa perspectiva histórica, os meados da década de 1980 e os anos 1990 são marcados por fatos e políticas conjunturais relevantes que desmontam o projeto militar, sem, contudo, desestruturar as condições econômicas e políticas das estratégias que permitem a acumulação capitalista na agricultura. Segundo o autor, esta nova fase – de consolidação do agronegócio – somente se constituirá de forma articulada com a política econômica depois da grave crise cambial de 1999.

O período de transição corresponde, portanto, a um momento histórico que interliga dois projetos de economia política: o da “modernização conservadora” da era militar e o da economia do agronegócio, vigente atualmente.

Ainda segundo Delgado (2012), a grave crise cambial de 1982 iria demarcar a exaustão do modelo de crescimento econômico da época do regime militar, modificando substancialmente as condições internas e externas do Estado e sua estratégia econômica em relação ao regime anterior. Inaugurar-se-ia, a partir daí, um novo marco na economia brasileira: a era do agronegócio, caracterizada essencialmente pela aposta do Estado na inserção de sua economia no mercado internacional a partir da produção de bens primários em larga escala (*commodities* de exportação).

Nesta seção, pretende-se, num primeiro momento, analisar as características deste importante período de transição (1982-1999) que culmina propriamente na formação e consolidação do agronegócio no Brasil; numa segunda etapa, pretende-se identificar e analisar as principais políticas públicas de fomento ao modelo agronegócio, em especial no período pós Constituição Federal de 1988.

#### 4.2.1. Crises econômicas, surgimento e consolidação do agronegócio no Brasil

Conforme se mencionou, a grave crise cambial de 1982 iria demarcar a exaustão do modelo de crescimento econômico da época do regime militar, modificando substancialmente as condições internas e externas do Estado e sua estratégia econômica em relação ao regime anterior.

A insustentabilidade do modelo econômico do período militar – baseado no endividamento externo para viabilizar o chamado “milagre econômico” – resultou num grave período de estagnação econômica no decorrer da década de 1980.

A própria necessidade de importação dos meios de produção agroindustrial (máquinas e insumos) destinados à revolução verde, ou seja, a própria viabilização deste processo modernizante no campo contribuiu, ainda que em parte, para o amplo processo de endividamento externo brasileiro na década de 1980. No ano de 1982 praticamente se esgota a viabilidade econômica do Estado em dar continuidade ao processo de modernização conservadora, diminuindo-se drasticamente a concessão de crédito rural e o investimento nas demais políticas de alavancagem do modelo da revolução verde.

Não obstante, a partir de 1982, a agricultura passa a ter um papel macroeconômico muito relevante, “muito além do tamanho específico do setor agrícola na contabilidade nacional do Produto Interno Bruto” (DELGADO, 2012, p. 78), servindo como instrumento fundamental para a gestão da crise econômica do período, especialmente por sua aparente capacidade de geração de saldo na balança comercial e

equilíbrio das contas públicas, inaugurando-se, a partir de então, a era do agronegócio no Brasil. Para Heredia, Palmeira e Leite, há uma sutil diferença entre *agricultura moderna* e *agronegócio* que diz respeito ao caráter finalístico:

As fronteiras entre “agricultura moderna”, “complexos agroindustriais” e “agronegócio” não são exatamente coincidentes. Mesmo que esses rótulos apontem alguns elementos recorrentes e, com frequência, sejam utilizados como sinônimos, as combinações feitas e as ênfases atribuídas são distintas. O uso de “máquinas e insumos modernos” está presente nas três expressões, mas o direcionamento para exportação não tem nas duas primeiras o mesmo peso que na última (HEREDIA; PALMEIRA; LEITE, 2010, p. 2).

Desta forma, para os supramencionados autores, o agronegócio se caracteriza justamente pelo direcionamento da produção à exportação, ou seja, pela inserção da produção na cadeia produtiva do sistema-mundo capitalista, utilizando todas as bases e meios fornecidos pela agricultura moderna, instalada no Brasil a partir da revolução verde que se iniciou com o golpe militar de 1964.

Para um rigor conceitual ainda maior, poder-se-ia afirmar, portanto, que o agronegócio se constitui numa estratégia de economia política na qual se utiliza o sistema de produção agroindustrial para fins de geração de saldos positivos na balança comercial de um determinado país incurso na economia mundo capitalista.

Guilherme Delgado (2012) também parece aderir a esta sutil diferenciação, que não é muito bem captada por outros autores que estudam a temática e que utilizam indistintamente ou como sinônimos o processo de modernização conservadora da agropecuária e o termo agronegócio.

A finalidade do agronegócio, portanto, é produzir e exportar. Para o Estado, importa a geração de saldos positivos na balança comercial, pouco importando se o processo produtivo é sustentável ou se contribui para processos mais profundos de desenvolvimento, conforme ficará mais evidente ao final desta pesquisa.

De toda forma, nota-se, contraditoriamente, que o próprio processo de modernização conservadora e seu modelo econômico subjacente, em parte responsáveis pelo aumento do endividamento externo brasileiro e pela crise econômica do período, são retomados para resolver o problema, agora na forma de agronegócio, ou seja, mirando propriamente uma inserção no mercado internacional a partir da produção de bens primários em larga escala (*commodities* de exportação), ensejando uma primeira mudança de orientação no setor agropecuário nacional:

A maneira como o *establishment* econômico promoverá a gestão da crise da dependência externa, a partir da reversão do ciclo econômico de crescimento em 1982, requer uma participação expressiva do setor agrícola e das cadeias agroindustriais conexas na exportação de mercadorias. Essa passa a ser essencial na geração de saldos de comércio exterior, que por sua vez suprem as necessidades de financiamento do déficit em conta corrente do balanço de pagamentos. Por esta via, praticamente, o governo equaciona conjuntamente o déficit na conta corrente entre 1982/1984 (DELGADO, 2012, p. 79).

Veja-se, então, que a solução, à época, estava justamente ancorada na expansão das exportações de produtos provenientes do setor primário da economia, gerando saldos comerciais externos cuja função chave consistia no ajustamento das contas externas. Esta solução coincide inclusive com aquela adotada pelos Estados Unidos no início da década de 1970, quando se apostou na exportação agrícola como peça fundamental de um projeto econômico que mirava a superação da crise instalada ao final da era de ouro do capitalismo. O ano de 1982 se constituiu para o Brasil como o momento da bifurcação, e o agronegócio também foi aplicado tentativa de solução, assim como nos Estados Unidos.

Entretanto, Delgado (2012) bem explica que a política de geração de saldos comerciais a qualquer custo não se mostra compatível com o crescimento da demanda interna brasileira, que em último caso afetaria negativamente estes saldos, razão pela qual não poderia haver recuperação sustentável do conjunto da economia a partir desta estratégia lançada em 1982, e que vigoraria até 1993.

Em 1994, já com a crescente geração de saldos comerciais positivos da década anterior e a melhoria geral das economias emergentes, incluindo-se a brasileira, o governo decide adotar, a partir do Plano de Estabilização Monetária (Plano Real), uma política de ampla abertura em matéria de atração de capital externo (mudança neoliberal), abandonando-se a política de geração de saldos comerciais, visto que estaria superado o desajuste que teria levado o governo a esta estratégia em 1982 (DELGADO, 2012). Contudo, o efeito desta mudança trouxe rapidamente consigo um sem número de consequências negativas:

O resultado desse movimento pendular em termos de equilíbrio externo logo se fará sentir. Cai substancialmente o superávit no comércio exterior, que passa a deficitário, enquanto que o déficit em conta corrente se eleva, provocando um acentuado movimento de criação de passivos externos. Entre 1994 e 1999 produziu-se um gigantesco passivo externo, materializado em um déficit cumulativo na conta corrente, ao redor de 3,5% do PIB a.a. – cerca de 1/3 do PIB de 2003 (cerca de US\$ 180,0 bilhões em oito anos) (DELGADO, 2012, p. 81).

Assim, a crise econômica do final de 1998 obrigou o governo a mudar o regime cambial, levando-o compulsoriamente aos empréstimos junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI), com todas as condições deste modelo de operação (DELGADO, 2012).

Em mais um movimento pendular, Delgado (2012) também explica que será o fim da experiência ultraliberal do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso que permite a organização de uma tentativa de reedição do modelo de ajustamento externo via produção de saldos comerciais, recorrendo-se e reeditando-se a estratégia do agronegócio, a partir dos anos 2000, dando-se fim ao período de transição e início a um modelo que vigora até o presente momento e que está inserido em um novo contexto da economia mundial.

Assim, o modelo agronegócio retorna a partir dos anos 2000 para, desta vez, consolidar-se na realidade econômica brasileira, novamente sob o patrocínio do Estado, “[...] agora como estratégia econômica principal do comércio exterior, mas também como pacto da economia política, no sentido clássico das classes sociais associadas politicamente, para captura de excedente econômico [...]” (DELGADO, 2012, p. 93).

O aumento das exportações na primeira década do século XXI, puxadas pela retomada da concessão de crédito (conforme se verificará mais adiante), dá início a um amplo processo de valorização das terras agropecuárias, vez que a renda fundiária se constitui como o núcleo de formação do preço da terra, de acordo com Delgado (2012). Ainda segundo o autor, entre 2000 e 2006, houve uma variação real média positiva do preço da terra em 10,16% em todo o Brasil. Como importante consequência deste pacto de economia política:

É preciso destacar que a formação do preço da terra e a apropriação de terras públicas ou privadas sempre se constituíram nos ciclos fortes de expansão agrícola, como o atual, em processos peculiares de associação dos grandes proprietários com as agências de Estado, encarregadas da política fundiária. Esses processos irão se repetir na década 2000, sob novas roupagens, mas fundamentalmente com o mesmo sentido. E isto irá configurar ao setor de agronegócio um campo peculiar de valorização da sua riqueza, propiciada pelo *boom* das *commodities* e alavancada, para usar uma expressão tão ao gosto do sistema financeiro, pela frouxidão da política fundiária (DELGADO, 2012, p. 99).

Percebe-se, portanto, que este pacto entre os agentes do configurado setor do agronegócio e o Estado – com efeitos marcantes na omissão estatal em termos de

regulamentação da política fundiária –, passa à margem das disposições previstas pela Constituição Federal de 1988 acerca da função social da propriedade, conforme se pretende aprofundar no último capítulo desta tese.

A demanda mundial por *commodities* justificou a tal “frouxidão da política fundiária” por parte do Estado brasileiro, obviamente que visando a incorporação de novas terras pelo setor do agronegócio, com objetivo máximo de aumentar a produção e gerar saldos comerciais significativos.

Além da incorporação de novas terras, que contou com a omissão estatal em termos de regulamentação da política fundiária, foi necessária também a melhoria da utilização e produção daquelas já incorporadas ao setor do agronegócio. Para isto, uma série de políticas foram (re)lançadas a partir dos anos 2000, sendo que grande parte delas estão incluídas no chamado “Plano Safra”, que funciona como um “programa guarda-chuva”.

Referido plano é lançado anualmente pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento em integração com o Ministério da Fazenda (atual Ministério da Economia) e contém a previsão anual de crédito a ser concedido e as respectivas condições de financiamento, os preços de garantia, as condições do seguro agrícola e demais inovações legais inerentes ao calendário agrícola do ano safra que se está planejando, ou seja, trata-se de um verdadeiro pacote de políticas públicas voltadas não apenas, mas especialmente ao setor do agronegócio, conforme se verificará na sequência.

#### 4.2.2. A retomada das políticas públicas e ações de fomento ao agronegócio brasileiro

A partir dos anos 2000, tornou-se imprescindível a retomada do SNCR para alavancar mais uma vez o setor do agronegócio. O SNCR foi a principal política de apoio a permitir a modernização técnica da agricultura brasileira no período do “milagre econômico”, mas que ficou praticamente inoperante no período de transição, devido à crise econômica.

De todo modo, a retomada do SNCR mantém a utilização dos recursos públicos para a finalidade de prover subvenções direcionadas ao que atualmente se denomina de agronegócio. O trabalho de Delgado (2012), em particular, aponta para a origem pública deste tipo de subvenções ao setor: “das fontes de recursos do crédito rural que

comparecem ao SNCR, as fontes livres do próprio mercado financeiro correspondem a mais ou menos 7% dos recursos totais” (DELGADO, 2012, p. 106).<sup>159</sup>

Um levantamento realizado pela Iniciativa para o Uso da Terra no Brasil (INPUT Brasil), em 2016, demonstra que as políticas de concessão de crédito rural do governo federal estão orientadas para dois programas em especial: 1) o Plano Agrícola e Pecuário (PAP), do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), voltado especialmente ao produtor da média e grande propriedade;<sup>160</sup> e 2) o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF),<sup>161</sup> também conhecido como Plano Safra da Agricultura Familiar, vinculado ao extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA),<sup>162</sup> voltado especialmente ao pequeno produtor rural.<sup>163</sup>

Referido levantamento identificou, no período entre 2003 e 2016, a evolução do crédito rural no Brasil e a destinação para cada um destes dois mencionados grupos:

---

<sup>159</sup> No entanto, uma importante ressalva deve ser realizada em relação à fonte dos recursos destinados ao crédito rural: “[...] a fonte ‘Caderneta de Poupança Rural’ é a única fonte privada significativa e crescente no período, variando de um mínimo de 14,4% no ano 2000 para um máximo de 30,15% em 2010. Mas como a captação de recursos nessa fonte (Caderneta de Poupança) esteve protegida pela garantia de juros anuais (6% a.a.) e ainda pela isenção do imposto de renda, sua aplicação no crédito rural requer despesa tributária com equalização de juros e encargos financeiros. Esta condição, de certa forma, converte o sistema de poupança rural, como também os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador, em fontes de caráter público privado” (DELGADO, 2012, p. 107).

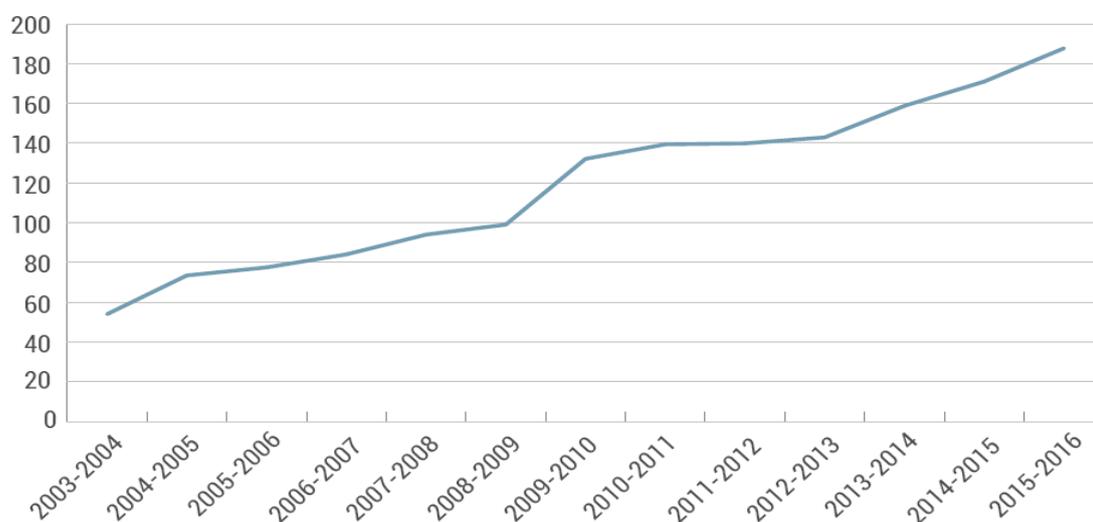
<sup>160</sup> De acordo com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), considera-se como média propriedade o imóvel rural cuja área seja superior a 4 (quatro) e inferior a 15 (quinze) módulos fiscais; além disto, considera-se como grande propriedade o imóvel rural cuja área seja superior a 15 (quinze) módulos fiscais. Por outro lado, módulo fiscal é uma unidade de medida, em hectares, cujo valor é fixado pelo INCRA para cada município levando-se em conta: (a) o tipo de exploração predominante no município (hortifrutigranjeira, cultura permanente, cultura temporária, pecuária ou florestal); (b) a renda obtida no tipo de exploração predominante; (c) outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada; (d) o conceito de “propriedade familiar”. A dimensão de um módulo fiscal varia de acordo com o município onde está localizada a propriedade. O valor do módulo fiscal no Brasil varia de 5 a 110 hectares.

<sup>161</sup> “O objetivo geral do Pronaf é financiar as operações de custeio e investimento de projetos individuais ou coletivos para gerar renda aos agricultores familiares e aos assentados da reforma agrária e aumentar a produtividade da agricultura familiar” (INPUT, 2016, p. 3).

<sup>162</sup> De acordo com o artigo 1º do Anexo I do Decreto nº 7.255/2010, o MDA tinha por competência os seguintes assuntos: reforma agrária, promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares e identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos. Ademais, em caráter extraordinário, o Ministério do Desenvolvimento Agrário exercia as competências relativas à regularização fundiária na Amazônia Legal. Curiosamente, este Ministério foi extinto no primeiro dia em que Michel Temer assumiu a Presidência da República, em 12 de maio de 2016, por meio da Medida Provisória nº 726. As competências do MDA passaram então para a Casa Civil da Presidência da República, a partir da criação da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD), criada pelo Decreto nº 8.780/2016.

<sup>163</sup> Conforme disposição do artigo 3º a Lei nº 11.326/2006, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, possui área de até quatro módulos fiscais, mão de obra da própria família, renda familiar vinculada ao próprio estabelecimento e gerenciamento do estabelecimento ou empreendimento pela própria família.

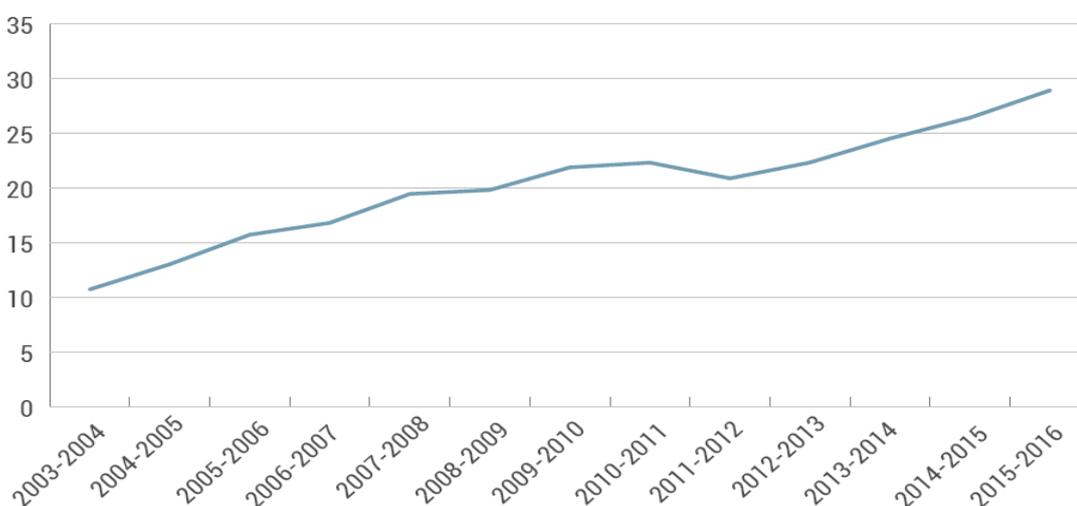
**FIGURA 1**  
**Crédito disponível ao PAP (em bilhões de reais) – 2003-2016**



Fonte: INPUT (2016, p. 3).

Do gráfico se afere que, em pouco mais de uma década, o crédito rural voltado ao PAP mais do que triplicou, saindo da marca dos R\$ 55 bilhões em 2003-2004 para R\$ 190 bilhões em 2015-2016. Por outro lado, houve também um aumento importante na concessão de crédito rural para os pequenos produtores, não obstante o volume de recursos destinados para este grupo seja bastante discrepante em relação ao grupo dos médios e grandes produtores:

**FIGURA 2**  
**Crédito disponível ao PRONAF (em bilhões de reais) – 2003-2016**



Fonte: INPUT (2016, p. 4).

Ademais, lançado recentemente, em junho de 2019, o Plano Safra 2019/2020 disponibilizou a quantia total de R\$ 225,59 bilhões. Deste valor, segundo o MAPA (2019), R\$ 222,74 bilhões serão destinados para o crédito rural (custeio, comercialização, industrialização e investimentos), R\$ 1 bilhão para o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR) e R\$ 1,85 bilhão para apoio à comercialização. Dentro do crédito rural, que totaliza R\$ 222,74 bilhões, R\$ 169,33 bilhões serão destinados para custeio, comercialização e industrialização, os outros R\$ 53,41 bilhões serão destinados para investimentos.

Ainda segundo o MAPA (2019), do total destinado ao crédito rural, apenas R\$ 31,22 bilhões serão destinados ao PRONAF.

E a discrepância entre os dois grupos (PAP e PRONAF) fica ainda mais evidente se se considerar os dados apresentados pelo IBGE no Censo Agropecuário de 2006 – Agricultura Familiar:

No Censo Agropecuário 2006, foram identificados 4.367.902 estabelecimentos da agricultura familiar, o que representa 84,4% dos estabelecimentos brasileiros. Este numeroso contingente de agricultores familiares ocupava uma área de 80,25 milhões de hectares, ou seja, 24,3% da área ocupada pelos estabelecimentos agropecuários brasileiros. Estes resultados mostram uma estrutura agrária ainda concentrada no País: os estabelecimentos não familiares, apesar de representarem 15,6% do total dos estabelecimentos, ocupavam 75,7% da área ocupada. A área média dos estabelecimentos familiares era de 18,37 hectares, e a dos não familiares, de 309,18 hectares (IBGE, 2009, p. 19).

Desta forma, além da enorme desproporção na distribuição fundiária, verifica-se que 84,4% dos estabelecimentos agropecuários brasileiros recebem uma fatia de apenas 13,83% do crédito rural total, revelando a predileção das concessões de crédito aos médios e grandes produtores. E veja-se que, segundo Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo do MAPA, a agricultura familiar:

[...] constitui a base econômica de 90% dos municípios brasileiros com até 20 mil habitantes; responde por 35% do produto interno bruto nacional [da agropecuária]; e absorve 40% da população economicamente ativa do país. Ainda segundo o Censo, a agricultura familiar produz 87% da mandioca, 70% do feijão, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz e 21% do trigo do Brasil. Na pecuária, é responsável por 60% da produção de leite, além de 59% do rebanho suíno, 50% das aves e 30% dos bovinos do país. A agricultura familiar possui, portanto, importância econômica vinculada ao abastecimento do mercado interno e ao controle da inflação dos alimentos consumidos pelos brasileiros (MAPA, 2016, n.p.).

Evidente, então, o enorme favorecimento ao agronegócio, especialmente responsável pela produção de *commodities* de exportação. Este importante aspecto de desigualdade e injustiça na distribuição dos créditos rurais entre agronegócio e agricultura familiar também será debatido no último capítulo, à luz do art. 3º, incisos I e III, da CF/88.

De toda forma, nos pacotes dos Planos Safra estão presentes ainda diversas políticas de apoio ao agronegócio, destacando-se as seguintes:

**QUADRO 2**  
**Políticas de apoio ao agronegócio incluídas nos Planos Safra**

*Continua*

PRONAMP Custeio (Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural):	Lançado em 2010, por meio da Resolução nº 3.865, do Banco Central do Brasil, o programa tem o objetivo de proporcionar o desenvolvimento de atividades rurais dos médios produtores.
BB Crédito Agroindustrial:	São linhas de financiamento com as seguintes finalidades: comercialização, beneficiamento ou industrialização de produtos agropecuários adquiridos diretamente dos produtores rurais ou de suas cooperativas ou de insumos utilizados diretamente na atividade agropecuária; e adiantamento sobre o valor dos títulos vincendos, relativos à venda de insumos a produtores rurais e suas cooperativas, bem como sobre o valor de contratos a termo e CPR (Cédula de Produto Rural) físicas e financeiras, CDA (Certificado de Depósito Agropecuário), WA (Warrant Agropecuário) e CDCA (Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio), estes emitidos por cooperativas e desde que estas não sejam beneficiárias de financiamentos, vincendos, emitidos ou formalizados a partir de 01/07/2009.
BB-CPR Aval/Compra:	A CPR (Cédula de Produto Rural) consiste em um título negociável no mercado que pode ser emitido por produtores rurais, suas cooperativas e associações, para obter recursos necessários para sua produção. A CPR pode ser emitida em qualquer fase do empreendimento e o BB garante o resgate da CPR no seu vencimento, caso o emitente não o faça. Uma das modalidades é a CPR Financeira, na qual o banco antecipa os recursos ao produtor, que se compromete a regatar a CPR.

**QUADRO 2**  
**Políticas de apoio ao agronegócio incluídas nos Planos Safra**

*Continuação*

<p>MODERFROTA (Programa de Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheitadeiras):</p>	<p>Instituído pela Resolução nº 2.699 do Banco Central do Brasil, em 24 de fevereiro de 2000, o programa tem como principal finalidade financiar a aquisição de tratores, colheitadeiras, plataformas de corte, pulverizadores, plantadeiras, semeadoras e equipamentos para preparo, secagem e beneficiamento de café.</p>
<p>MODERAGRO (Programa de Modernização da Agricultura e Conservação de Recursos Naturais):</p>	<p>Instituído pela Resolução nº 3.093, do Banco Central do Brasil, em 25 de junho de 2003. A finalidade é apoiar e fomentar produção, beneficiamento, industrialização, acondicionamento e armazenamento de setores específicos, bem como fortalecer as ações relacionadas à defesa animal e incentivar a recuperação de solos ao financiar aquisição, transporte, aplicação e incorporação de corretivos agrícolas.</p>
<p>MODERINFRA (Programa de Incentivo à Irrigação e à Armazenagem):</p>	<p>A principal finalidade é apoiar o desenvolvimento da agropecuária irrigada sustentável para minimizar o risco na produção e aumentar a oferta agropecuária, ampliar a capacidade de armazenamento da produção agropecuária e apoiar a modernização das instalações destinadas à guarda de máquinas e implementos agrícolas e à estocagem de insumos agropecuários. O programa foi instituído pela Resolução nº 3.092, do Banco Central do Brasil, em 25 de junho de 2003.</p>
<p>Programa ABC (Programa para Redução da Emissão de Gases de Efeito Estufa na Agricultura):</p>	<p>Instituído pela Resolução nº 3.896, do Banco Central do Brasil, em 17 de agosto de 2010, o programa têm por principais objetivos: reduzir emissões dos gases de efeito estufa oriundos de atividades agropecuárias, reduzir as taxas de desmatamento, aumentar a produção agropecuária em bases sustentáveis, aumentar áreas de florestas cultivadas e estimular a recuperação de áreas degradadas, por meio de adoção de técnicas sustentáveis.</p>
<p>PRODECOOP (Programa de Desenvolvimento Cooperativo para Agregação de Valor à Produção Agropecuária):</p>	<p>A principal finalidade é estimular a competitividade do complexo agroindustrial das cooperativas brasileiras, modernizando os seus sistemas produtivos e de comercialização. O programa foi instituído pela Resolução nº 2.987, do Banco Central do Brasil, em 3 de julho de 2002.</p>

**QUADRO 2**  
**Políticas de apoio ao agronegócio incluídas nos Planos Safra**

*Continuação*

PROCAP-AGRO (Programa de Capitalização de Cooperativas Agropecuárias):	O objetivo principal do PROCAP-AGRO é promover a reestruturação patrimonial de cooperativas de produção agropecuária, agroindustrial, aquícola ou pesqueira e disponibilizar recursos para o financiamento de capital de giro, com o intuito de atender as necessidades operacionais das cooperativas. O programa foi instituído pela Resolução nº 3.739, do Banco Central do Brasil, em 22 de junho de 2009.
BNDES PSI (Programa BNDES de Sustentação do Investimento):	A finalidade geral do programa é estimular a produção, aquisição e exportação de bens de capital e inovação, para aumentar a produtividade. O programa foi instituído pela Lei nº 12.096, em 24 de novembro de 2009.
PSI Rural:	O PSI Rural é uma das modalidades do PSI. O objetivo é financiar a aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas novos, de fabricação nacional e credenciados pelo BNDES, bem como de caminhões novos. Assim, é uma importante fonte para a capitalização e modernização do setor agropecuário.
PSI Cerealistas:	Trata-se do Programa de Incentivo à Armazenagem para Empresas Cerealistas Nacionais – BNDES Cerealistas. O objetivo da linha é promover a ampliação e renovação da capacidade instalada de armazenagem de grãos para minimizar as pressões logísticas comuns nos períodos de safra.
PCA (Programa de Construção e Ampliação de Armazéns):	A finalidade do programa é apoiar investimentos essenciais ao aumento da capacidade de armazenagem por meio de construção e ampliação de armazéns.
INOVAGRO (Programa de Inovação Tecnológica na Agropecuária):	A principal finalidade é apoiar investimentos essenciais à inovação tecnológica em propriedades rurais para que ocorra aumento de produtividade, adoção de boas práticas agropecuárias e de gestão da propriedade rural, bem como a inserção competitiva de produtores rurais nos diferentes mercados de consumo. Instituído em 2013.
PRORENOVA RURAL E INDUSTRIAL:	Aumentar a produção de cana-de-açúcar no país ao financiar a renovação e a implantação de novos canaviais destinados aos produtores de açúcar e etanol. Está subdividido em dois subprogramas: PRORENOVA Rural e PRORENOVA Industrial. O programa foi instituído pela Resolução nº 4.317, do Banco Central do Brasil, em 27 de março de 2014.

**QUADRO 2**  
**Políticas de apoio ao agronegócio incluídas nos Planos Safra**

*Conclusão*

PRONAMP INVESTIMENTO (Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural):	A finalidade deste programa é promover o desenvolvimento das atividades rurais dos médios produtores rurais, gerando empregos e aumentando a renda no campo. Instituído em 2010 pela Resolução nº 3.865 do Banco Central do Brasil.
--	---

Fonte: INPUT (2016).

Ademais, retomam-se também as PGPM's (Políticas de Garantia de Preços Mínimos), definidas pelo Conselho Monetário Nacional e operacionalizadas principalmente pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).<sup>164</sup>

Para diminuir oscilações na renda dos produtores rurais e assegurar uma remuneração mínima a eles, a PGPM se vale de diversos instrumentos de política agrícola, a saber:

**QUADRO 3**  
**Instrumentos de política agrícola do PGPM**

*Continua*

Aquisições do Governo Federal (AGF):	Aquisição direta de produtos da pauta da PGPM operada quando o preço de mercado estiver abaixo do mínimo fixado.
Contrato de Opção de Venda (COV):	Seguro de preço para data futura, dá o direito mas não a obrigação do produtor rural de vender ao Governo Federal.

<sup>164</sup> De acordo com a CONAB, “a Companhia participa ativamente em três etapas da PGPM: No Plano Agrícola do Governo: a partir de análises de mercado, avaliação da oferta e da demanda nacional e internacional, planos de abastecimento, custos de produção, dentre outros fatores, a Conab produz a Proposta de Preços Mínimos, documento tomado como base técnica para a discussão e definição dos Preços Mínimos entre o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), o Ministério da Fazenda (MF), o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e o Conselho Monetário Nacional (CMN). Na normatização: a cada safra dos produtos amparados pela PGPM, são produzidos normativos que explicitam os detalhes de como cada produto agrícola será tratado nos instrumentos de política agrícola. Tais normativos, produzidos pela Conab, definem ágios e deságios, conforme a qualidade do produto, limites de aquisição, dentre outros. O conjunto desses normativos pode ser encontrado no Manual Operacional da Conab (MOC). No Planejamento da entrada em ação dos instrumentos: a Conab encaminha notas técnicas ao Mapa, visando fornecer o suporte técnico às decisões daquele Ministério quanto à escolha dos instrumentos a serem utilizados, quando e onde utilizar. Na execução dos Instrumentos de Política Agrícola: abrangendo instrumentos para redução do excedente de produtos no mercado, retorno de estoques ao mercado, financiamentos e incentivo à comercialização” (CONAB, 2017, n.p.).

**QUADRO 3**  
**Instrumentos de política agrícola do PGPM**

*Conclusão*

Financiamento Especial para Estocagem de Produtos não Integrantes da PGPM (FEE):	Visa proporcionar recursos para armazenagem e conservação de produtos para vendas futuras em melhores condições de mercado.
Financiamento para Estocagem de Produtos Agropecuários integrantes da PGPM (FEPM):	Objetiva proporcionar recursos para armazenagem e conservação de produtos para venda futuras em melhores condições de mercado.
Financiamento para Garantia de Preços ao Produtor (FGPP):	Visa permitir aos produtores rurais a venda de sua produção por valor não inferior ao preço mínimo, para os produtos amparados pela PGPM, ou ao preço de referência fixado para os produtos constantes do MCR.
Prêmio para o Escoamento de Produto (PEP):	Subvenção econômica para escoamento de produto do local de produção para o de consumo.
Prêmio Equalizador Pago ao Produtor (PEPRO):	Subvenção econômica para escoamento de produto do local de produção para o de consumo.
Prêmio de Risco para Aquisição de Produto Agrícola:	Trata-se de prêmio oriundo de Contrato Privado de Opção de Venda (PROP), subvenção econômica concedida em leilão público para quem se dispõe a comprar o produto do produtor por preço fixado.
Subvenção Direta a Produtos Extrativistas (SDPE):	Subvenção econômica quando a venda de produtos da PGPM-Bio for feita abaixo do preço mínimo.
Valor para Escoamento do Produto (VEP):	Subvenção econômica para que o consumidor vá buscar o produto dos estoques públicos nos locais de produção.
Leilões Públicos:	Forma do Governo Federal retornar o produto ao mercado em suprimento à demanda.
Vendas Balcão:	Venda direta a pequenos consumidores.
Recompra/Repasse de COV:	Rebate no valor do preço de exercício do Contrato de Opção de Venda para que o detentor ou o consumidor adquira o dever de receber a mercadoria do Contrato de Opção.

Além da PGPM, outra política importante ao setor do agronegócio consiste no seguro rural, rearticulado por meio da Lei nº 10.823/2003, que dispõe sobre a subvenção econômica ao prêmio do Seguro Rural, e da Lei Complementar nº 137/2010, que autoriza a participação da União em fundo destinado à cobertura suplementar dos riscos do seguro rural, alterando dispositivos da Lei nº 10.823/2003.

Sendo assim, o seguro rural passou a ser outra importante ferramenta à disposição do setor do agronegócio, incluída nos Planos Anuais de Safra. Aliás, vale destacar que o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR) conta com orçamento de R\$ 1 bilhão no Plano Safra 2019-2020.

Por outro lado, verifica-se que, nos anos 2000, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que promoveu fortemente a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura, também contribuiu para evitar gargalos significativos na infraestrutura logística imprescindível para dar vazão à produção do agronegócio. Em 2007, o Ministro do MAPA, Reinhold Stephanes, chegou até mesmo a falar num segmento específico dentro do PAC, destinado especialmente ao setor agrícola exportador, batizado de “PAC do Agronegócio”.<sup>165</sup>

Aliás, a ampla necessidade e dependência do agronegócio brasileiro em relação à infraestrutura pública é fato notório e incontroverso tanto em meio aos defensores do setor, que pressionam e demandam o Poder Público por maiores investimentos, quanto no Estado. O próprio Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) reconhece que:

A logística de transporte perpassa diferentes modais e infraestruturas e é elemento estratégico para o crescimento e a competitividade do agronegócio brasileiro. O transporte de produtos das áreas de originação até os pontos de consumo ou exportação é assunto tratado em âmbito interministerial, pois não versa apenas sobre os aspectos relacionados a produção agropecuária, por depender, também, da infraestrutura viária, em todos os modais, além dos portos e capacidade de armazenagem bem dimensionada (MAPA, 2017, n.p.).

Para apoiar o setor, o MAPA criou o Departamento de Infraestrutura e Logística para o Setor Agropecuário (DILOG), que tem a função de acompanhar, junto aos órgãos competentes, as ações que envolvam projetos e obras estruturantes que impactem na logística do agronegócio brasileiro, com vistas a viabilizar um adequado e eficiente

---

<sup>165</sup> De acordo com entrevista dada pelo próprio Ministro à época, publicada pelo jornal “Dinheiro Rural”, ver: <https://www.dinheirorural.com.br/secao/agroeconomia/o-pac-do-agronegocio>.

escoamento da produção agropecuária. Ainda sobre o papel do MAPA neste processo de apoio ao agronegócio:

O MAPA atua ativamente na indução dos projetos de infraestrutura e logística que resultem no fortalecimento e o desenvolvimento sustentável do setor agropecuário. Perseguindo esses objetivos, articula permanentemente com outros órgãos e entidades da administração pública federal, apresentando proposições acerca das demandas do setor produtivo. Nesse sentido, coordena, com o apoio da Câmara Temática de Infraestrutura e Logística do agronegócio, estudos para apoiar, implementar, promover e avaliar a execução de programas e projetos relacionados à infraestrutura e à logística, e ainda participa de negociações na formulação de acordos, tratados, termos de cooperação e convênios concernentes ao desenvolvimento da infraestrutura logística relacionada ao setor produtivo (MAPA, 2017, n.p.).

Outro aspecto importante da infraestrutura ligada ao setor do agronegócio diz respeito à armazenagem. Neste quesito, visando a melhoria das atividades de armazenagem dos produtos agropecuários, criou-se o Sistema Nacional de Certificação de Unidades Armazenadoras (SNCUA), por meio da Lei nº 9.973/2000, e instituído pelo Decreto nº 3.855/2001. De acordo com o MAPA, o SNCUA consiste num instrumento de qualificação dos armazéns e melhoria dos processos de armazenagem (SNCUA, 2017).

Outro elemento que permite concluir pela intrínseca relação de dependência do agronegócio em relação ao setor público e que foi fundamental à consolidação do agronegócio na economia brasileira no século XXI diz respeito à produção científica, que neste caso seguiu a cargo da EMBRAPA, cujos objetivos já foram apresentados na seção anterior, quando se abordou sua importância no processo de modernização conservadora.

A novidade em relação ao período militar, no entanto, está na criação do Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA) pela Portaria nº 193/1992 do Ministério da Agricultura, ainda na primeira fase do agronegócio nacional, de 1983-1993.

Este sistema interliga a EMBRAPA a outros órgãos e ministérios importantes no desenvolvimento de pesquisa agropecuária. Dentre os ministérios interligados está Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), que criou, em 2001, o Programa de Ciência e Tecnologia para o Agronegócio. Este programa, por sua vez, recebe recursos públicos por meio do Fundo Setorial do Agronegócio (CT-Agronegócio), a partir da criação da Lei nº 10.332/2001, regulamentada pelo Decreto nº 4.157/2002, e destina-se a fomentar as atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D) relacionados ao setor do agronegócio.

Sobre os objetivos do CT-Agronegócio e a fonte de seus recursos, o Ministério da Ciência e Tecnologia dispõe que:

O Fundo Setorial de agronegócio (CT-Agronegócio) foi criado pela Lei 10.332, de 19/12/2001 e regulamentado pelo Decreto 4.157, de 12/03/2002 e tem por objetivo a ampliação dos investimentos nas pesquisas de sistemas, técnicas, métodos e processos que propiciem inovação, qualidade e aumento de competitividade na exportação dos produtos agropecuários do Brasil, fundamentado nos paradigmas modernos da transdisciplinariedade e da multidisciplinariedade. Visa, também, o desenvolvimento de mecanismos que propiciem atrair investimentos nacionais e internacionais para o segmento. Para exercer este papel, o CT-Agronegócio conta com 17,5% do total da arrecadação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) instituída pela lei nº 10.168, de 29/12/2000, alterada pela lei nº 10.332, de 19/12/2001 (MCT, 2002, p. 5-6).

Veja-se, portanto, que há um setor específico de pesquisa e desenvolvimento locado na esfera pública, que utiliza recursos públicos, e destinado especialmente ao fomento do setor privado do agronegócio.<sup>166</sup> Interessante observar também a ênfase dada pelo MCT à exportação dos produtos agropecuários em 2002, logo no início do segundo período do agronegócio brasileiro.

Evidente, então, a importância que exerceu e continua exercendo o desenvolvimento de pesquisas com recursos públicos para a expansão do setor do agronegócio.

No mesmo sentido, a partir dos anos 2000, teve-se a retomada das políticas de assistência técnica e extensão rural, que passaram a ser atribuições regimentais do MAPA, conforme estabelece a Lei nº 10.683/2003 e o Decreto nº 8.852/2016, que tratam da estrutura regimental deste ministério.

---

<sup>166</sup> Não que isso seja um problema em si, pois há diversos agentes e setores privados que recebem recursos públicos como modo de fomentar suas atividades. O problema deste caso, em especial, pode ser analisado sob dois aspectos: o primeiro diz respeito aos privilégios concedidos ao setor do agronegócio, que concentra o recebimento de grande parte dos recursos públicos destinados às atividades agrícolas em detrimento de apoio aos pequenos produtores, que mais necessitam. Neste sentido, há um problema de determinação de prioridades; o segundo aspecto diz respeito às externalidades negativas geradas pelo modo de produção do agronegócio, incompatíveis com as acepções de desenvolvimento previstas pela Constituição Federal de 1988, conforme se verificará no quinto e último capítulo. Desta forma, a crítica destina-se à promoção de um setor específico que impacta negativamente o direito ao desenvolvimento em detrimento de outros setores que muito mais necessitam do apoio público e que promovem parcela importante do desenvolvimento nacional. Sendo assim, importa registrar que não se condena o fomento público em si, muito pelo contrário, defende-se uma ampla participação do Estado na realização dos mais variados projetos sociais e econômicos. Entretanto, o que se deve criticar é o fomento desequilibrado, sem estabelecimento de prioridades, e em favor de setores que realizam atividades que impactam negativamente o desenvolvimento previsto pela Constituição Federal de 1988.

Importa ainda destacar o recente trabalho de Christiane Senhorinha Soares Campos, Rosana Soares Campos e Clarisse Chiappini Castilhos (2017), que aborda três legislações entre as muitas elaboradas a partir da década de 1990 em prol da expansão do agronegócio no Brasil: a Lei Complementar nº 87/1996, conhecida como “Lei Kandir”, em referência ao deputado federal Antônio Kandir, de São Paulo, que a propôs; a Lei nº 10.688/2003, que autoriza a liberação da soja transgênica do Brasil, bem como a Lei nº 12.651/2012, que institui o novo Código Florestal brasileiro.

De acordo com as mencionadas autoras, a primeira teria criado condições favoráveis do ponto de vista tributário à exportação de *commodities*: “essa lei, sancionada pelo presidente Fernando Henrique, garante isenção no pagamento de impostos para produtos exportados *in natura*. De modo que tornou-se um importante mecanismo de estímulo ao processo de reprimarização da pauta exportadora brasileira” (CAMPOS; CAMPOS; CASTILHOS, 2017, p. 276).

As referidas autoras, analisando especificamente os dados da produção da soja, verificaram que antes da lei a participação brasileira na produção mundial do produto era de 11%, mas passou para 26% no período entre 1996 e 2011. Esta lei teria um importante peso na opção dos produtores pela exportação de grãos sem nenhum tipo de transformação, ou seja, estimulando a exportação de produtos sem valor agregado, vez que as autoras também identificaram a queda na exportação de farelo (de 31% para 25%, no mesmo período), e também uma ligeira queda na exportação de óleo, que passou de 22% para 21% no mesmo período.

Por outro lado, a Lei nº 10.688/2003, que autorizou a liberação da soja transgênica e outros Organismos Geneticamente Modificados (OGM's) no Brasil, viabilizou o domínio tecnológico das multinacionais sobre o processo produtivo nacional. Christiane Campos, Rosana Campos e Clarisse Castilhos (2017) destacam alguns importantes aspectos na conjuntura da aprovação da referida lei:

A lei surge a partir da medida provisória 113/2003, proposta pelo governo Lula, atendendo a pressão de produtores de soja no RS que desde 1997 utilizavam sementes transgênicas importadas ilegalmente da Argentina. A lei resultou de uma negociação entre governo e congresso como reconhecimento de “um fato consumado”, ou seja, as lavouras estavam prontas para serem colhidas e a não autorização da colheita implicaria em grande prejuízo, argumentavam o governo e as entidades representativas do agronegócio. Dois anos depois, por meio da lei 11.105 de março de 2005, conhecida como lei da Biossegurança, o presidente Lula regulamenta o cultivo e a fiscalização de organismos geneticamente modificados e cria os

mecanismos institucionais para liberação e fiscalização dos transgênicos (CAMPOS; CAMPOS; CASTILHOS, 2017, p. 277).

Era evidente que, naquele conjuntura, com o avanço do agronegócio e o desenvolvimento das biotecnologias como importantes fatores de produção, haveria um significativo aumento na pressão pela liberação da produção, comercialização e consumo de OGM's, como bem destaca Frederico Daia Firmiano:

Desde 2005, a área plantada com sementes transgênicas mais que triplicou, passando de 9,4 milhões para 32 milhões de hectares, o que trouxe um aumento substancial no consumo de agrotóxico que, entre 2005 e 2011, saltou de cerca de 7 quilos por ha para 10,1, registrando um aumento de 43,2%. O aumento do consumo impactou as vendas do produto no Brasil, elevando-as em 72%. Entre 2006 e 2012, a venda de agrotóxicos saiu da casa de 480,1 mil para 826,7 mil toneladas por ano (FIRMIANO, 2014, p. 91).

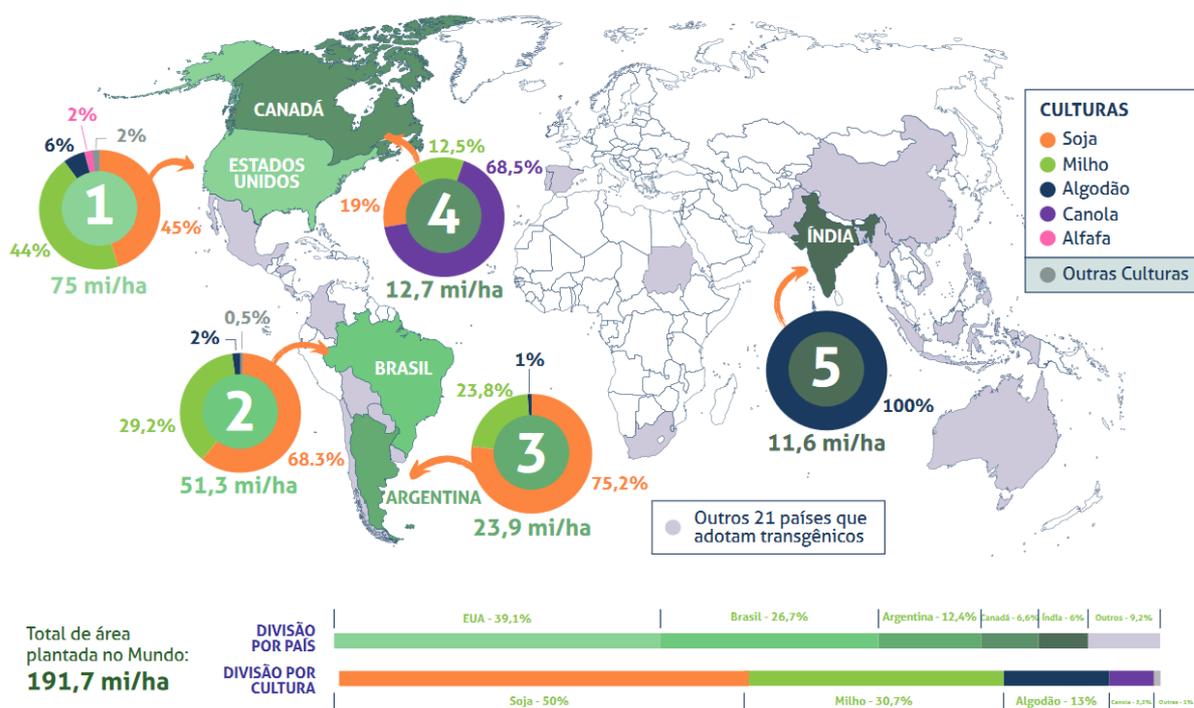
De acordo com os dados do CONAB (2018), que analisou a safra 2018-2019, na região centro-oeste, principal região produtora de soja no Brasil, 94% das sementes plantadas eram transgênicas; no Brasil, cerca de 92% da área total de plantio da oleaginosa é de soja geneticamente modificada (ACOMPANHAMENTO DA SAFRA..., 2018),<sup>167</sup> o que revela o grande impacto da referida legislação que se prestou a atender diretamente os interesses do agronegócio.

Os impactos da Lei nº 10.688/2003 permitiram, inclusive, que o Brasil se tornasse o segundo país com maior área plantada com transgênicos no mundo:

---

<sup>167</sup> Sobre o enorme mercado que se abre para as empresas multinacionais que vendem este tipo de sementes, Christiane Campos, Rosana Campos e Clarisse Castilhos (2017, p. 277) analisam que: "O uso dessas sementes asseguraram um enorme mercado para as empresas multinacionais que fornecem as sementes. No final da primeira década do século XXI seis empresas controlavam esse mercado de sementes geneticamente modificadas em escala mundial: Monsanto (EUA); Syngenta (Suíça); DuPont (EUA); Basf (Alemanha); Dow Chemical (EUA); Bayer (Alemanha). Atualmente esse clube conhecido como Gene Giants (Gigantes da Genética) é ainda mais reduzido porque as americanas Dow e DuPont se fundiram no final de 2015 e a Bayer comprou a Monsanto no segundo semestre de 2016". Ainda sobre o domínio mundial das empresas produtoras de sementes geneticamente modificadas, ver: PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. *A globalização da natureza e a natureza da globalização*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

**FIGURA 3**  
**Área plantada com transgênicos no mundo – 2018**



Fonte: Conselho de Informações sobre Biotecnologia (2019, n.p.).

Junto com a liberação dos transgênicos no Brasil houve, ainda, a partir de 2005 – quando o MAPA iniciou a série histórica –, uma intensa liberação no uso de agrotóxicos, que saltou de 90 registros em 2005 para 450 em 2018. Não obstante as disposições da Lei nº 7.802, de 1989, que regulamenta o uso de agrotóxicos, foi a partir de 2005 que se disseminou seu uso no Brasil, coincidentemente a partir da ampla utilização de OGM's.

Ainda que o Conselho de Informações sobre Biotecnologia (2016) negue a relação positiva entre o aumento do plantio de transgênicos e o aumento no uso de agrotóxicos, os dados acima mencionados dão conta de demonstrar que no Brasil esta relação existe, já que há um coincidente aumento no uso de agrotóxicos a partir da larga utilização de OGM's. Percebe-se, no entanto, que mais esta demanda do agronegócio vem sendo atendida pelo Estado brasileiro, mediante intenso processo de registro e permissão destes insumos que são imprescindíveis para este setor produtivo.

No próximo capítulo pretende-se aprofundar a análise dos impactos deste fenômeno, restando, por ora, suficientemente demonstrado que, independentemente dos governos que atravessaram o poder ao longo das últimas décadas, todos eles

estiveram comprometidos com a expansão da economia do agronegócio, ainda que se possa, obviamente, avaliar esta participação em graus diferentes.

Christiane Campos, Rosana Campos e Clarisse Castilhos (2017) também tratam da Lei nº 12.651/2012, que institui o novo Código Florestal brasileiro. As autoras argumentam que esta nova lei tirou barreiras ambientais, possibilitando uma ampliação exponencial das áreas de lavouras, diante da significativa redução das Áreas de Preservação Permanente, em flagrante violação do art. 225, § 1º, inc. III, da CF/88.

No entanto, importa destacar que a aprovação do novo Código Florestal não foi uma unanimidade no setor do agronegócio brasileiro, visto que alguns membros se opuseram aos termos da nova lei, argumentando que o aumento do desmatamento traria má reputação aos produtos brasileiros no mercado externo. Apesar disso, fato é que o setor demandou a revisão da legislação referente à proteção ambiental no Brasil que, segundo suas entidades representativas significava um entrave para o livre crescimento do capital no campo (FIRMIANO, 2014).

Deve-se mencionar, ainda, uma série de políticas fiscais que beneficiaram amplamente o setor do agronegócio nas últimas décadas e que continuam em vigor. Dentre elas, destaca-se a já mencionada isenção do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) de produtos primários destinados à exportação concedida pela própria Lei Kandir,<sup>168</sup> impedindo aos estados a arrecadação deste tributo (art. 155, inc. II, CF/88) e aos municípios o recebimento do repasse de 25% pelos estados, por força do disposto no artigo 158, inciso IV, da CF/88.<sup>169</sup>

O estudo de Sócrates Arantes Teixeira Filho (2019) sustenta que os repasses feitos pela União aos estados e municípios – previstos pela própria Lei Kandir e também pelo Auxílio Financeiro para Fomento das Exportações (FEX)<sup>170</sup> – compensariam tais prejuízos.

---

<sup>168</sup> A isenção sobre o ICMS prevista pela Lei Kandir foi posteriormente constitucionalizada pela Emenda nº 42/2003, alterando o artigo 155, inciso X, alínea “a”, para garantir a imunidade de ICMS sobre operações que destinem mercadorias para o exterior e sobre serviços prestados a destinatários em outros países.

<sup>169</sup> “Art. 158. Pertencem aos Municípios: [...]. IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. [...]”.

<sup>170</sup> “Além do previsto na Lei Kandir, a União instituiu o Auxílio Financeiro para Fomento das Exportações – FEX, representando um repasse adicional de recursos aos Estados e aos Municípios. O FEX foi instituído pela Medida Provisória (MPV) nº 193, de 2004, num montante de R\$ 900 milhões, a serem distribuídos na razão de um doze avos a cada mês, condicionado ao envio de informações pelos Estados sobre a efetiva manutenção e aproveitamento do montante do ICMS cobrado nas operações anteriores à efetivação de exportações, desoneradas desse imposto por meio do art. 155, § 2º, inciso X, alínea “a”, da Constituição Federal (cujo inciso II deste artigo foi regulamentado pela LC 87/1996). A

No entanto, alguns estudos vêm demonstrando os efetivos prejuízos financeiros sofridos por estados e municípios, a exemplo da pesquisa de Alejandro Leitão, Guilherme Irffi e Fabricio Linhares (2012), que avaliaram os efeitos da Lei Kandir sobre a arrecadação de ICMS no estado do Ceará, concluindo pela insuficiência dos mecanismos de compensação utilizados pelo governo federal para equilibrar as perdas de arrecadação do referido estado.

De toda forma, independentemente da controvérsia acerca dos prejuízos dos estados e municípios, fato é que, no fim das contas, a União tem subsidiado este tributo que deveria ser pago pelo setor do agronegócio.

A partir dos dados publicados pelo Tesouro Nacional (2019), verifica-se que a média de todos os recursos de compensação referentes à isenção da Lei Kandir repassados pela União aos estados e municípios é de cerca de R\$ 3,5 bilhões ao ano entre 1996 e 2008, incluindo-se neste dado o repasse adicional do FEX.

Ainda dentro da política fiscal em favor do agronegócio, além da isenção de ICMS, a Lei nº 10.925/2004 estabeleceu alíquota zero nas contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) e para a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) incidentes na importação e sobre a receita bruta de venda no mercado interno de adubos ou fertilizantes, defensivos agropecuários, sementes e mudas, corretivo de solo de origem mineral, entre outros insumos.

De acordo com a Procuradoria Geral da República (2019), o Brasil deixou de arrecadar pelo menos R\$ 2,07 bilhões com a isenção fiscal concedida aos agrotóxicos pela Lei nº 10.925/2004 apenas em 2018.

O Ministério Público Federal condenou esta renúncia fiscal por meio de parecer da então Procuradora-Geral da República, Raquel Dodge, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5553. Ainda de acordo com a Procuradoria Geral da República (2019), os agrotóxicos têm atualmente redução de 60% na base de cálculo do ICMS e isenção total do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

---

MPV nº 193, de 2004 (convertida na Lei nº 10.966, de 2004), estabeleceu também, em seu Anexo, os percentuais individuais de partilha dos Estados e DF e determinou que a União entregasse diretamente 75% do montante de recursos pertencente a cada Estado ao próprio Estado e 25% a seus Municípios na proporção dos percentuais individuais de participação dos mesmos no rateio do ICMS. Nos anos subsequentes, os recursos correspondentes ao FEX foram incluídos em rubrica exclusiva da respectiva LOA e liberados em época apropriada por intermédio de Medida Provisória ou Lei Ordinária, mantendo-se este procedimento até os dias de hoje” (TEIXEIRA FILHO, 2019, p. 8-9).

Já a Lei 12.865/2013 isentou integralmente a incidência da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS sobre a cadeia de produção e comercialização da soja e de seus subprodutos.

Enfim, o Senador Irajá Abreu (PSD-TO) – autor do Projeto de Lei nº 2966/2019, que prevê a isenção do IPI para aquisição de caminhonetes por produtores rurais pessoas físicas –, e membro da bancada ruralista, sintetiza bem a lógica pela qual o setor busca justificar tantos benefícios requeridos e concedidos pelo Estado:

O setor rural tem-se constituído no principal esteio da economia. Nessa linha de pensamento, convém evitar que a incidência de tributos sobre atividade tão importante ponha em risco os excelentes resultados que já vem obtendo e os aumentos de produção que dela se espera (AGÊNCIA SENADO, 2019, n.p.).

Nesta lógica, qualquer setor que entregue resultados econômicos positivos seria merecedor de tantos benefícios fiscais por parte do Estado, sem se questionar acerca das outras dimensões imprescindíveis à composição do desenvolvimento.

Denota-se, portanto, que o setor se vê quase que no direito de obter estes diversos benefícios do Estado, sob o pretexto de que sem o agronegócio a economia brasileira quebraria. Identifica-se neste tipo de discurso por parte dos representantes políticos do agronegócio um tom de chantagem ou ameaça por parte do setor em relação ao Estado, que acaba quase por ser investido na condição de refém deste projeto.

Por outro lado, quanto ao Imposto Territorial Rural (ITR), regulamentado pelo Decreto nº 4.382/2002, que inclusive prevê uma cobrança progressiva de acordo com o tamanho e a utilização do imóvel rural, afere-se, de acordo com o Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (SINDIFISCO), que:

Os impostos que têm incidência sobre o patrimônio, no Brasil, apresentam uma arrecadação insignificante. O único tributo sobre a propriedade de responsabilidade da União é o Imposto Territorial Rural (ITR), que acumulou uma arrecadação de R\$ 1,38 bilhão em 2017, representando somente 0,1% do montante dos tributos federais arrecadados pela RFB (SINDIFISCO, 2018, p. 12).

Considerando que o Brasil é o quinto maior país do mundo em extensão territorial e, ao mesmo, constitui-se como um dos maiores produtores agropecuários do

mundo,<sup>171</sup> evidente que a proporção de 0,1% do ITR na composição dos tributos federais arrecadados se mostra irrisória.

O SINDIFISCO também alerta para um importante elemento político que interfere diretamente nesta receita e que poderia explicar a baixa arrecadação de ITR em relação ao montante de tributos federais arrecadados pela Receita Federal do Brasil:

Com a argumentação de aumentar as receitas dos municípios foi aprovada, em 2005, a Lei 11.250 que transferiu a cobrança e a destinação do ITR para os municípios. De acordo com a lei o ITR continua a cargo da União, mantendo o repasse de 50% de sua arrecadação aos municípios. Porém, esse repasse pode chegar à totalidade, por meio de convênio de transferência da competência de fiscalização e de cobrança entre a RFB e o município. Ao transferir a competência de fiscalização e cobrança da esfera federal para local, esse imposto fica sujeito à conveniência do prefeito e de seus interesses políticos. Dificilmente haverá interesse da política local nas cidades onde se concentram latifúndios ou áreas improdutivas em incrementar uma fiscalização eficaz e geral sobre as propriedades rurais. A pouca eficácia no recolhimento desse imposto se deve à arrecadação do ITR estar muito abaixo do potencial do tributo e à pouca eficácia no recolhimento se deve à ausência de determinação política de cobrá-lo e fiscalizá-lo na amplitude que ele impõe, dada sua função extrafiscal – de regulação e não de arrecadação (SINDIFISCO, 2018, p. 12).

Veja-se, portanto, que a cobrança do ITR poderia ficar à mercê da vontade política das autoridades locais, que, conforme menciona o SINDIFISCO, seria uma hipótese plausível para explicar a baixa arrecadação de ITR.

Por outro lado, a anistia e rolagem das dívidas públicas dos produtores rurais e das empresas do setor do agronegócio já se tornaram uma constante. O relatório *Terrenos da desigualdade*, da OXFAM Brasil (2016, p. 17),<sup>172</sup> mapeou parte destes números:

<sup>171</sup> De acordo com o informe anual sobre a produção de *commodities* da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês), o Brasil alcançou, no ano de 2016, a posição de terceiro maior exportador mundial de produtos agrícolas, com uma fatia de 5,7% do mercado global, abaixo apenas dos Estados Unidos e Europa (BRASIL PASSA A SER 3º MAIOR EXPORTADOR AGRÍCOLA..., 2018, n.p.). Conforme os dados do MAPA, dentre os principais produtos brasileiros estão a soja, que representa quase 40% do valor total das exportações, bem como as carnes, que representam cerca de 15% deste total. Ainda de acordo com o MAPA, Os estados do Mato Grosso (17,39%), São Paulo (14,95%), Paraná (12,73%), Rio Grande do Sul (11,16%) e Minas Gerais (7,83%) respondem, juntos, por quase 65% das exportações do agronegócio brasileiro.

<sup>172</sup> “A Oxfam se tornou umas das organizações não governamentais internacionais líderes no trabalho de ajuda humanitária para pessoas em situações de emergência no mundo. Hoje, é uma confederação de 20 organizações presentes em 94 países e que atuam pela redução da pobreza, erradicação da fome e das desigualdades. Em parceria com outras organizações, a Oxfam faz parte de um movimento global que busca mudanças que criem condições estruturais para um desenvolvimento em favor dos direitos humanos e das transformações sociais necessárias para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária” (OXFAM NO MUNDO, 2018, n.p.).

De acordo com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), em 2015, 18.602 pessoas físicas e jurídicas possuíam dívidas de mais de R\$ 10 milhões com a União. Juntas, essas dívidas somavam R\$ 1,2 trilhões. Entre os devedores, 4.013 pessoas físicas e jurídicas, também detentoras de terras, possuíam dívida acima de R\$ 50 milhões – totalizando mais de R\$ 906 bilhões em impostos devidos. Segundo informações do Incra, dos 4.013 devedores com dívidas acima de R\$ 50 milhões cada, 729 declararam possuir 4.057 imóveis rurais. A dívida total apenas deste grupo de pessoas, físicas e jurídicas, era de aproximadamente R\$ 200 bilhões.

Além disto, apenas na lista das maiores dívidas previdenciárias com a União figuram gigantes do agronegócio nacional, conforme se afere da relação publicada pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional em março de 2019, em que consta: JBS S/A, com dívida de pouco mais de R\$ 2,5 bilhões; Marfrig Global Foods S/A, com dívida de quase R\$ 1,2 bilhões; Frigorífico Margem LTDA., com dívida quase R\$ 700 milhões; Marchesan Implementos e Maquinas Agrícolas TATU S/A, com dívida de R\$ 617 milhões; Laginha Agro Industrial S/A, com dívida de R\$ 519 milhões; COTRIJUI - Cooperativa Agropecuária & Industrial, com dívida de R\$ 476 milhões; Frigoestrela S/A, com dívida de R\$ 411 milhões, entre diversos outros.

A rolagem das dívidas do agronegócio permanece na pauta política brasileira, e é largamente utilizada como instrumento de conchavos políticos, como se infere da Medida Provisória nº 793, de 1º de agosto de 2017, que instituiu o Programa de Regularização Tributária Rural (REFIS Rural), e refinanciou dívidas do agronegócio um dia antes da decisão sobre a denúncia de corrupção passiva contra o então Presidente da República Michel Temer no plenário da Câmara dos Deputados, em 2 de agosto de 2017.

Aliás, destaca-se que, atualmente, o Congresso Nacional Brasileiro reúne 257 membros integrantes da Frente Parlamentar Agropecuária (FPA), mais conhecida como *bancada ruralista*.<sup>173</sup>

---

<sup>173</sup> “Essa bancada defende políticas públicas de estímulo ao setor, como o financiamento público e outros subsídios. É importante ressaltar que possui posições políticas e ideológicas conservadoras sobre pontos importantes que envolvem os territórios e áreas rurais do Brasil, atuando fortemente com propostas que tendem a beneficiar o setor do agronegócio e barrando propostas vistas como obstáculo para o seu avanço. Tem, por exemplo, posicionamento contrário a temas como reforma agrária, legislação ambiental que beneficie a conservação do meio ambiente e demarcações de terras dos povos originários, além de buscar maior flexibilização na legislação do trabalho no campo. São questões em que a bancada conseguiu muitas conquistas nos últimos anos, o que trouxe grandes retrocessos à legislação brasileira. Um estudo feito sobre a bancada ruralista pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC, 2007) revela que a mesma ocupa postos-chave nos partidos políticos e no poder executivo, no qual exerce o seu poder de mando e pode obter mais recursos para o setor agropecuarista de exportação. Além disso, ocupa posições de liderança em comissões de discussões importantes sobre o rural no campo legislativo e assegura indicações para direções de secretarias executivas e ministérios, especialmente no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).” (SANTOS; SILVA; MACIEL, 2019, p. 50).

A FPA tem por objetivo “consolidar o posicionamento da cadeia produtiva do agronegócio quanto aos assuntos em tramitação no Congresso Nacional” (FPA, 2018, n.p.). No mesmo sentido o artigo 1º do Estatuto da FPA, que dispõe justamente que a entidade associativa tem o objetivo estimular a ampliação de políticas públicas para o desenvolvimento do agronegócio nacional.

Esta mesma bancada, conservadora que é, historicamente se posiciona contra políticas públicas de redução da pobreza e da desigualdade (ditas como “privilégios”), bem como políticas de proteção ambiental. No entanto, apesar de se afirmarem como liberais no plano econômico, e defensores da livre iniciativa, não são capazes de ocultar sua ampla dependência de políticas públicas destinadas à promoção de suas atividades.

Veja-se que, atualmente, a bancada ruralista conta com 32 senadores (39,5% do Senado) e 225 deputados federais (43,8% da Câmara dos Deputados), o que revela o alto poder político do agronegócio no Poder Legislativo brasileiro.<sup>174</sup>

Além disto, o setor do agronegócio sempre gozou de ampla representatividade também no Poder Executivo. Importante indicativo disto são os perfis dos ministros nomeados para assumir o Ministério da Agricultura ao longo das duas últimas décadas:

Marcus Vinícius Pratini de Moraes, Ministro entre 1999 e 2002, foi presidente da Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne (ABIEC); Roberto Rodrigues, Ministro entre 2003 e 2006, foi Presidente da Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG), da Sociedade Rural Brasileira (SRB) e do Conselho Superior do Agronegócio da FIESP (COSAG).

Além destes, Luis Carlos Guedes Pinto, Ministro entre 2006 e 2007, foi Diretor da Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG); Reinhold Stephanes, Ministro entre 2007 e 2010, é defensor declarado do agronegócio, tendo importante participação no desenvolvimento do “PAC do Agronegócio”, em favor da infraestrutura necessária ao setor; Wagner Rossi, Ministro entre 2010 e 2011, tinha boa interlocução com a bancada ruralista e empresários do agronegócio, tendo como principal pauta a modernização para o setor.

Entre 2011 e 2013 o chefe da pasta foi Mendes Ribeiro Filho, que defendia o fortalecimento das políticas voltadas ao agronegócio, em especial nas áreas de planejamento, seguro rural e pesquisa; Antônio Andrade, Ministro entre 2013 e 2014, é produtor rural (Minas Gerais) e defensor do agronegócio, tendo sua nomeação agradado

---

<sup>174</sup> Para consultar a lista completa dos membros da Frente Parlamentar Agropecuária (FPA), ver: <https://fpagropecuaria.org.br/integrantes/todos-os-integrantes/>.

as lideranças do setor; Neri Geller, Ministro entre 2014 e 2015, também é produtor rural (Mato Grosso) e declarado defensor do agronegócio; Kátia Abreu, Ministra entre 2015 e 2016, é empresária, pecuarista e uma das maiores lideranças da bancada ruralista, tendo sido inclusive presidente da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA).

Já no governo de Michel Temer, assumiu Blairo Maggi, Ministro entre 2016 e 2018. Maggi é um dos maiores produtores de soja do mundo (conhecido, inclusive, como “rei da soja”) e assumiu, obviamente, para atender ao segmento do agronegócio.

Por fim, Tereza Cristina, que assumiu em 1º de janeiro de 2019, além de ser pecuarista de referência, foi deputada federal e líder da bancada ruralista.

Tereza Cristina teve amplo destaque na atuação em defesa da aprovação do Projeto de Lei nº 6.299/2002 (ainda em tramitação no Congresso Nacional), apelidado de “PL do veneno”, por flexibilizar as regras para fiscalização e aplicação de agrotóxicos no país. Esta atuação ainda rendeu para Tereza Cristina a alcunha de “Musa do veneno”. De acordo com uma matéria do jornal Brasil de Fato:

Assim como Bolsonaro, a futura ministra defende o fim do que chama de “indústria da multa” em relação aos órgãos do meio ambiente. O posicionamento é uma oposição à fiscalização feita por instituições como Ibama e Instituto Chico Mendes da Conservação da Biodiversidade (ICMBio), que atuam na proteção dos recursos naturais e costumam ser alvos da atuação política da bancada ruralista. Indígenas e sem-terra também enfrentam problemas com o grupo político de Tereza Cristina. Isso porque a atuação da FPA compromete diretamente a luta pela reforma agrária popular e pela demarcação de terras dos povos originários. Dentro desse mesmo contexto, Tereza Cristina também é ferrenha defensora do PL 3729/2004, que flexibiliza as normas para o licenciamento ambiental e beneficia empresários do meio rural (BRASIL DE FATO, 2018, n.p.).

Todo este cenário evidencia, portanto, a intrínseca relação entre Estado e agronegócio, bem como a própria insustentabilidade econômica deste setor, que jamais poderia operar sem uma apropriação significativa dos créditos públicos e sem a participação do Estado via incentivos tributários e isenções fiscais.<sup>175</sup>

No entanto, compreende-se que o agronegócio somente subsiste em razão da contribuição direta do Estado, que se dá por meio da intensa infiltração dos agentes que representam os interesses do setor no aparelho estatal.

---

<sup>175</sup> Na contramão da cobrança de tributos do setor, “[...] o Executivo Federal editou a Medida Provisória nº 733, em 15 de junho de 2016 (aprovada no Senado em 20 de agosto de 2016), concedendo mais uma facilidade. A MP permite que produtores rurais inscritos em Dívida Ativa da União e com débitos originários das operações da securitização e do Programa Especial de Saneamento de Ativos (PESA) liquidem o saldo devedor com bônus entre 60% a 95%, dependendo do valor da dívida” (OXFAM BRASIL, 2016, p. 18).

Esta dependência do Estado revela a própria contradição no discurso ufanista de autonomia do agronegócio, que “carrega o Brasil nas costas”. Em verdade, a partir de tudo que se abordou na presente subseção, e também à luz da análise a ser realizada no quinto e último capítulo, o presente trabalho defende abertamente a ideia de que *é o Brasil que carrega o agronegócio nas costas*.<sup>176</sup>

Este discurso falacioso – pregado pelo próprio setor na mídia de forma mais intensa ao longo dos últimos anos – tem avançado fortemente no imaginário social, onde também busca legitimação para seguir dependendo das políticas do Estado. É este debate que se realizar na próxima seção.

#### 4.3. “O AGRO É POP”: A ERA DA LEGITIMAÇÃO SOCIAL DO AGRONEGÓCIO

Passado o período de quase duas décadas de crise econômica e de Estado (1980-2000), a estratégia de acumulação de capital via produção e exportação de *commodities* (agronegócio) retornou com força a partir dos anos 2000, novamente com amplo apoio do aparelho Estatal, conforme se observou, sem o qual dificilmente o modelo vingaria.

Abordou-se, ao longo deste capítulo, a série de políticas públicas e demais ações voltadas ao fomento e consolidação do agronegócio, que, atualmente, para o bem ou para o mal, é parte da realidade brasileira, com diversas implicações econômicas, sociais e ambientais, conforme se pretende analisar mais a fundo no capítulo final deste trabalho.

Antes disto, importa ainda compreender o atual processo de legitimação do agronegócio na esfera da sociedade, realizado por meio de ampla difusão de suas propagandas na mídia brasileira. Isto se faz necessário porque a segunda parte desta tese esteve mais focada, até agora, no processo de formação, consolidação e ascensão do agronegócio, bem como no relevante papel do Estado brasileiro na efetivação destes processos.

Mas vale observar que, atualmente, não é apenas por meio do Estado que o agronegócio busca se realizar. A construção e difusão de uma imagem moderna e positiva do ponto de vista econômico, social e ambiental são parte das renovadas estratégias do agronegócio, que mais uma vez procura se colocar como modelo *standard*,

---

<sup>176</sup> Este debate ainda será retomado no derradeiro capítulo, quando da análise das incompatibilidades do agronegócio em relação ao objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de garantia do desenvolvimento nacional (art. 3º, inc. II, CF/88).

apresentando-se para a sociedade como única ou melhor alternativa de desenvolvimento para o Brasil.

A presente seção se incumbe de abordar algumas configurações deste fenômeno a partir de três eixos centrais: econômico, social e ambiental. Esta abordagem será fundamental para as reflexões que se pretende a fazer ao final do trabalho.

Já a opção pela análise centrada nos eixos econômico, social e ambiental decorre de sua identificação enquanto categorias centrais no próprio discurso atual do agronegócio brasileiro, que se coloca como imprescindível à economia nacional, bem como o modelo ideal para o desenvolvimento social e ambiental, ou seja, enquanto modelo de desenvolvimento sustentável.

Este discurso, que vem penetrando profundamente no imaginário social, será apresentado e analisado nas próximas duas subseções.

#### 4.3.1. Repercussões de caráter econômico

Importa observar, inicialmente, que não é novidade o fato do setor do agronegócio buscar se difundir por meio da mídia brasileira, fenômeno que ocorre desde a sua primeira fase, ainda na década de 1980.<sup>177</sup>

Entretanto, foi apenas recentemente, a partir de 2016, que a visibilidade do agronegócio alcançou projeção nacional inédita, especialmente a partir do famoso projeto publicitário denominado “Agro: a Indústria-Riqueza do Brasil”, da Rede Globo, que logrou grande êxito em penetrar no imaginário social e levar o agronegócio até a quem antes jamais tinha ouvido dele falar. De acordo com o diretor de marketing da Rede Globo, Roberto Schmidt, “o agronegócio tem que investir na construção de sua marca junto à população em geral, a fim de criar empatia e confiança” (STARTAGRO, 2017, n.p.).

As peças publicitárias da referida campanha, transmitidas em horários nobres e ao longo de toda programação da Rede Globo, enfatizam os supostos resultados

---

<sup>177</sup> Anderson David Gomes dos Santos, Danielle Viturino da Silva e Kleciane Nunes Maciel (2019, p. 52) lembram que: “[...] eles [emissoras e programas na televisão aberta e fechada destinados à discussão do setor rural] começaram a surgir no momento da reestruturação do Brasil rural, no final do século passado, com o avanço da modernização agrícola, quando o rural estava ganhando destaque na economia por meio do agronegócio. Entre emissoras e programas que surgiram entre o final do século XX e o início do século XXI, e hoje são referência na elaboração, transmissão e difusão do modelo de negócio agropecuário hegemônico no Brasil, estão Canal do Boi (1995); Canal Rural (1997); TV Terra Viva (2005), canal de bastante destaque na televisão fechada e em plataformas na internet; e o pioneiro programa jornalístico Globo Rural (1980), da Rede Globo de Televisão”.

positivos gerados pelo agronegócio nas dimensões econômica, social e ambiental, referenciando-o como um modelo de negócio de sucesso para a economia brasileira e do qual a campanha “Agro é *tech*, agro é *pop*, agro é tudo” faz parte: “[...] observa-se que a propaganda, dentro da campanha publiceditorial ‘Agro é *tech*, agro é *pop*, agro é tudo’, busca criar uma imagem moderna e positiva do sistema capitalista no campo [...]” (SANTOS; SILVA; MACIEL, 2019, p. 57).

O trabalho de Anderson David Gomes dos Santos, Danielle Viturino da Silva e Kleciane Nunes Maciel (2019), em especial, analisou detidamente o conteúdo das peças publicitárias da referida campanha e menciona que:

As peças têm como formato padrão a apresentação da importância dos produtos agrícolas vindos do campo para consumo da sociedade brasileira. Além disso, enfatizam a quantidade de empregos em determinada atividade agrícola, como também o valor que cada produção movimenta na economia (SANTOS; SILVA; MACIEL, 2019, p. 56).

Por outro lado, a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) também destaca em seus canais de comunicação, em especial em sua página eletrônica, os benefícios econômicos gerados pelo modelo agronegócio, tratando-o como imprescindível para a economia nacional. Esta perspectiva de discurso também é largamente utilizada pela Associação Brasileira de Marketing Rural e Agronegócio (ABMRA).

Todos estes mecanismos de construção de uma imagem positiva frente à sociedade vêm tornando cada vez mais recorrente a afirmação de que “- *O agronegócio carrega o país nas costas*”, conforme se mencionou. Esta ênfase também é verificada a partir do slogan da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA): “Agro Forte, Brasil Forte”. Além disto, ao tratar do panorama do agronegócio, a CNA enfatiza que:

Produzindo excedentes cada vez maiores, o agro expandiu suas vendas para o mundo, conquistou novos mercados, gerando superávites cambiais que libertam a economia brasileira. O efeito transformador da revolução agrícola dos últimos 40 anos é certamente o fato mais importante da história econômica recente do Brasil e continua abrindo perspectivas para o desenvolvimento futuro do país. O agronegócio tem sido reconhecido como um vetor crucial do crescimento econômico brasileiro. Em 2016, a soma de bens e serviços gerados no agronegócio chegou a R\$ 1,3 trilhão ou 23,6% do PIB brasileiro. Essa participação tem crescido nos últimos anos. Era de 20,4% em 2014 e de 21,4% um ano depois. Ou seja, não fosse a expansão do agronegócio, a retração da economia brasileira - 3,8% em 2015 e -3,6% em 2016 - teria sido ainda pior (CNA, 2019, n.p.).

Percebe-se, portanto, que a dimensão econômica ganha centralidade no discurso ufanista dos defensores do agronegócio e no próprio Estado, vez que até mesmo o MAPA afirma que “O agronegócio é a locomotiva da economia, sendo responsável por um em cada três empregos e 21,6% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2017” (MAPA, 2019, n.p.).

Outro dado importante do qual o agronegócio se orgulha diz respeito à geração de saldos positivos na balança comercial (até porque guarda relação com sua principal função na economia brasileira, que é a de exportar *commodities*), conforme afirma a CNA:

Quanto ao comércio internacional – 44,1% das exportações brasileiras, em 2017, foram de produtos do agronegócio – também há forte contribuição do agronegócio para o desempenho da economia brasileira. [...] desde 2007 o superávit comercial do agronegócio brasileiro tem mais que superado o déficit comercial dos demais setores da economia brasileira, e garantido sucessivos superávits à Balança Comercial brasileira (CNA, 2019, n.p.).

Além disto, a CNA destaca também que:

Atualmente, o Brasil é o quarto maior exportador mundial de produtos agropecuários, aproximadamente USD 96 bilhões, atrás apenas da União Europeia, EUA e China. Esse desempenho comercial superavitário com o resto do mundo, tem contribuído de forma decisiva para a estabilidade da taxa de câmbio e para a continuidade da política de flexibilização da política monetária – a taxa SELIC já caiu 7,5 p.p desde outubro/2016 -, com reflexos importantes nos menores custos de crédito para toda a sociedade brasileira (CNA, 2019, n.p.).

Houve, portanto, nestes últimos anos, um fortalecimento do discurso em torno das supostas qualidades econômicas do agronegócio, tido como sinônimo de modernidade e de progresso em grande parte do imaginário social. Mais do que isso, percebe-se inclusive um certo tom de chantagem neste discurso, como se o Brasil não tivesse alternativa além do agronegócio e como se a economia do país não sobrevivesse se não fossem pelos resultados deste setor.

De todo modo, no último capítulo serão analisadas as contradições do agronegócio em relação ao sistema constitucional, inclusive no plano econômico, onde será retomado o debate sobre as limitações econômicas deste projeto, restando mais compreensível, então, a necessidade do agronegócio em construir e fortalecer seu discurso legitimador na esfera social, diante de sua insustentabilidade.

#### 4.3.2. Repercussões de caráter social e ambiental

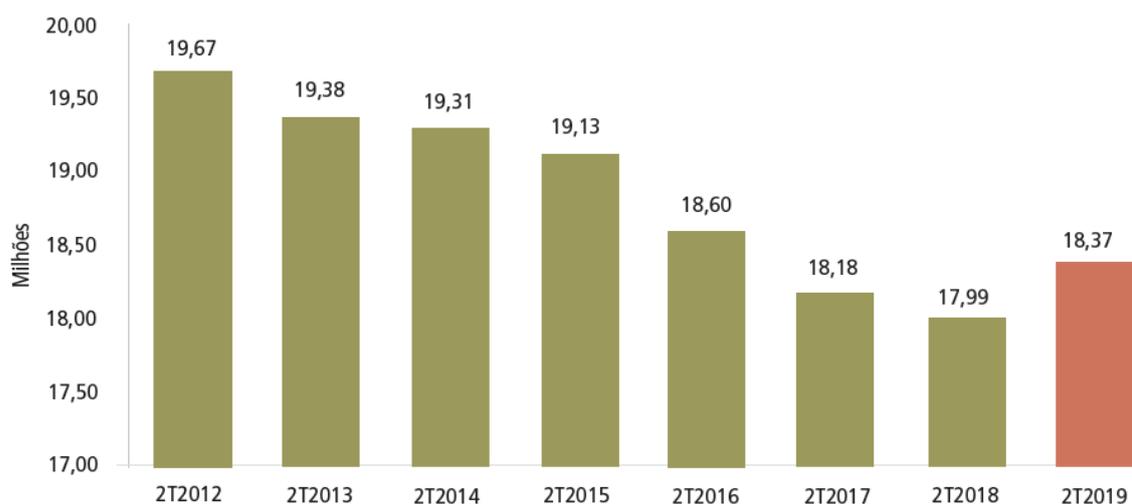
Além dos resultados econômicos, amplamente exaltados pelo agronegócio e inclusive pelo próprio Estado brasileiro – que aliás é o seu maior parceiro, conforme se demonstrou ao longo deste capítulo –, o setor agropecuário capitalista também defende em seu discurso a promoção do desenvolvimento social e ambiental.

O MAPA (2019) afirma que o agronegócio é responsável por um em cada três empregos no Brasil em 2017. No mesmo sentido a CNA, que destaca que:

O setor absorve praticamente 1 de cada 3 trabalhadores brasileiros. Em 2015, de acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 32,3% (30,5 milhões) do total de 94,4 milhões de trabalhadores brasileiros eram do agronegócio. Desses 30,5 milhões, 13 milhões (42,7%) desenvolviam atividades de agropecuária, 6,43 milhões (21,1%) no agrocomércio, 6,4 milhões (21%) nos agrosserviços e 4,64 (15,2%) na agroindústria (CNA, 2019, n.p.).

Os dados divulgados pela CNA, contudo, não condizem com aqueles publicados pelo Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (CEPEA/USP), também retiradas a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Veja-se:

**FIGURA 4**  
**População ocupada no agronegócio no segundo trimestre de cada ano – 2012-2019**



Fonte: CEPEA (2019, p. 3).

De toda forma, percebe-se no discurso uma exaltação em relação aos referidos números, ainda que entre 2012 e 2018 sejam verificadas sucessivas quedas na quantidade de população ocupada no agronegócio. Além disto, observa-se que os atores ligados ao setor não divulgam dados qualitativos e mais aprofundados em relação às suas dinâmicas sociais, em especial no quesito geração de trabalho e renda.

Aliás, uma grande característica do marketing do agronegócio diz respeito à omissão dos aspectos negativos do setor (estratégia previsível do marketing tradicional), a exemplo das disputas sociais em torno da questão agrária, como já verificado por George Martine:

Omite-se, propositalmente, qualquer referência ao conflito de interesses entre distintos grupos de produtores. Desapareceram, na linguagem da forte campanha empreendida em todo o Brasil, as categorias de "latifundiários" e "fazendeiros", assim como os conceitos de "estrutura fundiária", "interesse social" e "sem-terra". Desapareceram também, como num passe de mágica, as diferenças enormes entre latifundiários, pequenos proprietários, "minifundistas", arrendatários ou meeiros: todos agora são "produtores rurais", engajados na cruzada da modernização do processo de produção. Supervaloriza-se a imagem do novo, do técnico, do moderno, do empresarial; tudo que representa um obstáculo ao "moderno" deve ser rejeitado, desprezado ou atacado. Os meios de comunicação de massa quase nada dizem a respeito de outros tipos de movimentos ou grupos de interesse no campo, a não ser para criar o temor da desordem, da bagunça, da ilegalidade e da ameaça representadas por eles (MARTINE, 1991, p. 33-34).

Entretanto, Martine (1991) também assinalou que a euforia dos recordes de safras contribuiu para fortalecer a imagem de uma agricultura moderna, autossuficiente, e de consequências sociais inevitavelmente benéficas, na mesma lógica imaginada por John Davis e Ray Goldberg, no sentido de que os benefícios deste setor trariam, naturalmente, resultados positivos para o conjunto do tecido social.

Importa verificar também o forte apelo dado à importância do agronegócio na produção de alimentos. Sobre este aspecto, Santos, Silva e Maciel (2019), que analisaram detidamente o conteúdo das peças publicitárias do agronegócio, mencionam que: "ao longo da peça publicitária 'Agro é tech, agro é pop, agro é tudo', o setor do agronegócio é tido como principal responsável pela garantia da empregabilidade e segurança alimentar do país [...]" (SANTOS; SILVA; MACIEL, 2019, p. 57).

A CNA, por sua vez, afirma que:

Nos últimos 40 anos a produção agropecuária brasileira se desenvolveu de tal forma que o Brasil será o grande fornecedor de alimentos do futuro. Temos, hoje, uma agricultura adaptada às regiões tropicais e uma legião de produtores rurais conscientes de suas responsabilidades com o meio ambiente aliadas à produção de alimentos. Essas pessoas compõem o setor produtivo mais moderno do mundo, que vem transformando a economia brasileira. Produzindo cada vez mais, o Agro brasileiro reduziu drasticamente o preço da alimentação, melhorando a saúde e qualidade de vida da população urbana, liberando seu poder de compra para bens produzidos pela indústria e pelo setor de serviços (CNA, 2019, n.p.).

O agronegócio se coloca, então, como o grande fornecedor de alimentos do país, o “celeiro do mundo”, responsável pela segurança alimentar da sociedade brasileira e de parte da população mundial. O tom de chantagem no discurso do setor, já mencionado quando se abordou seu aspecto econômico, retorna fortemente aqui, quando se observa o discurso da Frente Parlamentar Agropecuária:

Não somos coniventes com aqueles que desrespeitam o ser humano e a natureza. Mas também é preciso ficar claro que fazemos parte de um setor da economia essencial para a manutenção do ser humano sobre a face da Terra. Em termos históricos, há não muito tempo, em 1900, éramos 1,6 bilhão de habitantes. Hoje, somos 7 bilhões. Até 2050, seremos mais de 9 bilhões de bocas para alimentar. Não é possível, hoje, pensar a produção de alimentos como se estivéssemos em 1900. Precisamos de produção de alimentos em larga escala. Lutamos para que isso seja feito sem agredir o meio ambiente, respeitando todas as leis em vigor e sob rigorosa fiscalização (FPA, 2019, n.p.).

O crescimento populacional e as pressões pelo acesso a alimentos no mundo são utilizados, portanto, como argumentos legitimadores da presença e da necessidade de fomento ao modelo agronegócio, sem o qual os brasileiros não teriam o que comer, ainda que grande parte da produção seja destinada à produção e exportação de biocombustíveis e de ração animal, o que não contribui em nada para a resolução da questão alimentar brasileira, conforme se discutirá mais a fundo no último capítulo.

Percebe-se, por fim, que o agronegócio brasileiro também vem buscando atrelar sua imagem à noção de desenvolvimento sustentável, ao disseminar em discurso a adoção de práticas sustentáveis, conforme se verifica da própria peça publicitária “Agro é *tech*, agro é *pop*, agro é tudo”.

Esta postura do agronegócio brasileiro tem muito a ver com o cenário do mercado internacional de *commodities*, que vem demandando por produtos cuja origem de seus processos produtivos seja ecologicamente correta.

E neste ponto a alegada sustentabilidade ambiental do agronegócio guarda estreita relação com a adoção de tecnologias agrícolas que, em tese, seriam menos agressivas ao meio ambiente.<sup>178</sup> Esta pretensão do agronegócio e suas contradições ainda serão melhor abordadas no quinto e último capítulo desta tese.

Neste sentido, a partir de seu próprio discurso, verifica-se uma intenção mais ousada por parte do agronegócio, que busca se colocar como solução global não apenas para a agricultura, mas também para a sociedade e suas questões econômicas, sociais e ambientais.

---

<sup>178</sup> Para um debate mais aprofundado sobre as contradições do uso de tecnologias como forma de resolução da questão ambiental no modelo de produção do agronegócio, ver: SOUZA FILHO, Hildo Meirelles de. Desenvolvimento agrícola sustentável. *In*: BATALHA, Mário Otávio (Coord.). *Gestão agroindustrial*. Vol. I. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

PARTE III

---

A INCONSTITUCIONALIDADE DO MODELO  
AGRÁRIO BRASILEIRO

## CAPÍTULO 5

---

AS INCOMPATIBILIDADES DO AGRONEGÓCIO FRENTE ÀS  
ACEPÇÕES DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO PREVISTAS PELA  
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

*“[...] qualquer prática econômica (mundo do ser) incompatível com a valorização do trabalho humano e com a livre iniciativa, ou que conflite com a existência digna de todos, conforme os ditames da justiça social, será adversa à ordem constitucional. Será pois, institucionalmente inconstitucional. Desde a compreensão desse aspecto poderão ser constituídos novos padrões não somente de controle de constitucionalidade, mas, em especial, novos e mais sólidos espaços de constitucionalidade. A amplitude dos preceitos constitucionais abrange não apenas normas jurídicas, mas também condutas.”*

Eros Roberto Grau

Traçou-se como objetivo geral desta pesquisa verificar em quais aspectos e de que forma o agronegócio se mostra incompatível com as acepções do direito ao desenvolvimento previstas pela Constituição Federal de 1988.

Para que se possa realizar esta tarefa, necessário se mostra cumprir o último objetivo específico, que consiste em *“identificar e debater as (in)compatibilidades e/ou contradições existentes entre o agronegócio e as acepções do direito ao desenvolvimento previstas pela Constituição Federal de 1988”*.

Conforme se mencionou no início do trabalho, esta pesquisa se apoia, direta e indiretamente, na construção daquilo que se entende por *direito ao desenvolvimento* a partir do desenho proposto pela sociedade brasileira e que restou consagrado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Exatamente por isto que se fez necessário analisar a estrutura desenvolvimentista prevista pela atual Constituição brasileira, partindo-se de um *a priori* jurídico, social e democraticamente estabelecido, extraído do conteúdo constitucional. Já na segunda parte do trabalho, partiu-se para a análise do processo de formação do agronegócio e do papel do Estado brasileiro na ascensão deste modelo.

Neste sentido, a tese avança agora para uma próxima etapa, centrada nos maiores desdobramentos do modelo agronegócio em relação ao direito ao desenvolvimento estruturado pela Constituição de 1988.

Como finalidade da análise, estabeleceu-se: a) Responder a questão central formulada, qual seja: *em quais aspectos e de que forma o agronegócio se mostra incompatível com as acepções do direito ao desenvolvimento previstas pela Constituição Federal de 1988?*; b) Debater as incompatibilidades e contradições existentes entre o modelo agronegócio e as acepções de direito ao desenvolvimento previstas pela Constituição Federal de 1988.

Pretende-se oferecer, com isto – *ainda que se reconheça as limitações da pesquisa* –, um referencial teórico para o estudo do direito ao desenvolvimento numa perspectiva mais ampla, em que se confronta este direito com o modelo e as externalidades negativas de um setor que possui função estratégica na economia brasileira.

Antes de se dar início à análise proposta, algumas considerações metodológicas e advertências devem ser feitas:

Em primeiro lugar, como parâmetro de confrontação do agronegócio, destaca-se que a análise se utilizará em grande parte das acepções de direito ao desenvolvimento identificadas na Constituição Federal de 1988, amplamente debatidas no segundo capítulo deste trabalho. Ademais, as noções essenciais de *modernização, crescimento e desenvolvimento*, largamente debatidas no primeiro capítulo, também serão aqui retomadas enquanto ferramentas teóricas imprescindíveis para a análise.

Em segundo lugar, é necessário informar que as categorias teóricas identificadas no segundo capítulo (direito ao desenvolvimento a partir dos fundamentos e objetivos da República; da ordem econômica; social; ambiental e agrária) serão utilizadas neste capítulo como categorias de análise, servindo inclusive para estruturar este derradeiro capítulo da tese.

Assim, a análise se pautará por estas categorias, não obstante ser necessário reiterar a advertência feita no segundo capítulo, no sentido de que tais categorias ou “ordens” somente devem existir para fins didáticos, ou seja, para que se possa facilitar a tarefa de sistematização da busca e explicação dos significados relativos ao direito ao desenvolvimento a partir da perspectiva constitucional (e agora para fins confrontação do direito ao desenvolvimento com o agronegócio), embora esta divisão não reste tão clara em alguns pontos da análise, até mesmo porque, diante da unidade, verificar-se-á que os aspectos econômicos afetam os aspectos sociais e vice-versa.

De toda forma, importa mencionar que o processo de análise buscará, sempre que possível, seguir a ordem dos dispositivos constitucionais relacionados ao direito ao

desenvolvimento. No entanto, alguns dispositivos foram interpretados em conjunto, prejudicando esta ordem em alguns pontos, porém sem prejuízo à compreensão mais ampla do conteúdo essencial; além disto, excepcionalmente, alguns pontos da análise foram deslocados para outra categoria, a depender da maior pertinência/aderência temática. Sempre que isto ocorrer, no entanto, haverá advertência prévia ao leitor.<sup>179</sup>

Sendo assim, a análise consistirá na confrontação do modelo agronegócio e de suas externalidades negativas com as acepções de direito ao desenvolvimento identificadas na CF/88, seguindo as dimensões/categorias identificadas e buscando obedecer a ordem dos dispositivos constitucionais relacionados ao direito ao desenvolvimento.

Em terceiro lugar, destaque-se que as externalidades negativas do agronegócio – aqui identificadas como incompatibilidades frente ao modelo de desenvolvimento constitucional – foram levantadas a partir de pesquisa exploratória bibliográfica junto às principais bibliotecas digitais do Brasil. Por isso que as contradições identificadas não excluem outras que possam existir. De toda forma, após a leitura dos diversos trabalhos selecionados, procedeu-se à sistematização das externalidades encontradas, as quais foram classificadas por tema nas categorias teóricas identificadas no segundo capítulo.

Por outro lado, adverte-se, ainda, que a tese não intenciona “demonizar” o setor do agronegócio, mas analisar as contradições de seu modelo e suas externalidades à luz do direito ao desenvolvimento concebido pela CF/88. Até porque, a tese busca identificar *“em quais aspectos e de que forma o agronegócio se mostra incompatível com as acepções do direito ao desenvolvimento previsto pela CF/88”*, o que já afasta qualquer generalização, vez que se busca-se identificar aspectos específicos de incompatibilidade.

Por fim, informa-se que o presente capítulo de análise está dividido em quatro seções: na primeira se pretende analisar as contradições do agronegócio frente ao direito ao desenvolvimento a partir dos fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil; na segunda seção buscar-se-á confrontar o agronegócio com o direito ao desenvolvimento a partir da ordem econômica; na terceira, confrontar-se-á o agronegócio com o direito ao desenvolvimento a partir da dimensão social da Constituição Federal de 1988; na última seção se pretende analisar o agronegócio frente às dimensões ambiental e agrária do direito ao desenvolvimento.

---

<sup>179</sup> Por oportuno, destaca-se, desde já, que a análise de compatibilidade do agronegócio em relação ao fundamento e princípio da dignidade da pessoa humana (do art. 1º, inc. III, CF/88) será feita de forma difusa ao longo de todo o capítulo, por se tratar de tema que perpassa e atravessa todas as dimensões do desenvolvimento na perspectiva constitucional.

## 5.1. AGRONEGÓCIO E O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO A PARTIR DOS FUNDAMENTOS E OBJETIVOS DA REPÚBLICA

A primeira tarefa que se impõe à presente etapa de análise diz respeito à confrontação do agronegócio em relação às definições de direito ao desenvolvimento extraídas a partir dos fundamentos e objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, buscando-se verificar em quais aspectos e de que forma o agronegócio se mostra incompatível com estas acepções.

Ambos os artigos constitucionais analisados na presente seção (arts. 1º e 3º) pertencem ao Título I da CF/88, intitulado “Dos princípios fundamentais”.

Por fim, adverte-se que, em razão da maior afinidade temática, a análise do agronegócio frente ao direito ao desenvolvimento a partir dos direitos fundamentais (artigos 5º, 6º e 7º, todos pertencentes ao Título II da CF/88, intitulado “Dos direitos e garantias fundamentais”), será deslocada para a seção 5.3, que tratará de analisar o agronegócio à luz da dimensão social do desenvolvimento na CF/88.

### 5.1.1. Aquisição de terras por estrangeiros: a incompatibilidade do agronegócio frente ao fundamento da soberania nacional<sup>180</sup>

O primeiro ponto de análise diz respeito ao fundamento da *soberania* (art. 1º, inc. I, CF/88) – visto por Rister (2007) como expressão do desenvolvimento em sentido subjetivo, ou seja, fundado no interesse primordial da República Federativa do Brasil em relação a outras nações, e regido pelo princípio da independência nacional (art. 4º, inc. I, CF/88) –, pelo qual se tem, a partir da norma constitucional, uma imposição de atuação do Estado brasileiro com autonomia política e econômica frente à comunidade internacional.

Em termos práticos, a expressão da soberania pode se manifestar pelo menos de duas formas: num primeiro plano, revela-se como poder da República sobre seu território; nem segundo plano, implica numa atuação com autonomia política e econômica dentro do cenário das relações internacionais.

---

<sup>180</sup> Pela afinidade temática, analisar-se-á em conjunto, nesta subseção, o art. 1º, inc. I, e o art. 170, inc. I, ambos da CF/88, vez que os dois tratam da soberania nacional. Neste sentido, pretende-se abordar neste tópico a soberania tanto em seu aspecto político (art. 1º, inc. I, CF/88) quanto em seu aspecto econômico, mais afeto à disposição do art. 170, inc. I, da CF/88.

Em seu primeiro aspecto (territorial), evidencia-se que o agronegócio vem promovendo, junto com seu movimento de ingresso do capital financeiro no campo, uma ampla liberalidade na aquisição e/ou domínio de grandes porções de terras brasileiras por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras.

Vale lembrar que foi período da modernização técnica, promovido pela ditadura militar, que se editou a Lei nº 5.709/1971, responsável por regular a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no país ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil, admitindo-se, por meio desta lei, a aquisição limitada a 50 mil hectares. Posteriormente, houve importantes mudanças no marco regulatório pertinente a esta temática, conforme sintetiza Marcelo Schmid:

[...] o tema foi novamente abordado pela Constituição Federal, em 1988, e pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995. Entre 1994 e 2010, a Advocacia-Geral da União (AGU) emitiu quatro pareceres dando seu entendimento sobre o tema. Embora os três primeiros pareceres tenham sido, de forma geral, favoráveis à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, o quarto parecer, emitido em 2010, entendeu que as restrições da Lei nº 5.709, de 1971, deveriam ser aplicadas às empresas brasileiras com capital social majoritariamente estrangeiro. Tal interpretação teve consequências bastante severas à atração de investimento estrangeiro para o agronegócio brasileiro e, conseqüentemente, para o desenvolvimento econômico brasileiro, uma vez que dezenas de bilhões de reais deixaram de serem investidos no Brasil (SCHMID, 2019, n.p.).

Justamente à luz das disposições da Constituição Federal de 1988, o parecer LA-01/2010, da Advocacia-Geral da União, modificou a interpretação legal e limitou novamente, na prática, a aquisição de terras por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras e por pessoas jurídicas brasileiras com a maioria do capital social detida por estrangeiros.

Sobre os impactos econômicos deste parecer da AGU, Fábio Augusto Santana Hage, Marcus Peixoto e José Eustáquio Ribeiro Vieira Filho (2012) avaliam que:

Os investimentos estrangeiros na agricultura brasileira cresceram de forma expressiva desde a implantação do real em 1994. Desde 2000, o capital externo já vem participando intensamente no processo de expansão dos setores sucroalcooleiro e de florestas (papel e celulose). Houve grandes investimentos estrangeiros nas regiões de fronteiras agrícolas produtoras de grãos e algodão, tais como Mato Grosso, Bahia, Piauí, Maranhão e Tocantins. Além de contribuir para a rápida expansão da oferta brasileira destes produtos, o capital externo tem contribuído para acelerar o processo de construção de um novo padrão de governança nestes setores. Conforme Barros e Pessôa (2011), em estudo feito para a Associação Brasileira de Marketing Rural e Agronegócio (ABMR&A), estima-se que as restrições do governo decorrentes do Parecer da AGU no LA-01 de 2010 sobre aquisição e arrendamento de terras agrícolas por empresas estrangeiras devem gerar em

2011 e 2012 prejuízos de cerca de US\$ 15 bilhões ao agronegócio, por inibir investimentos estrangeiros na forma de capital de risco *private equity* (PE) ou *Venture capital* (VC). Segundo o estudo, o volume de recursos para a aquisição de terras e a implantação da infraestrutura operacional necessária à efetivação desta expansão está estimado em pelo menos R\$ 93,5 bilhões, sem considerar os investimentos agroindustriais (HAGE; PEIXOTO; VIEIRA FILHO, 2012, p. 33).

Visando a retomada dos grandes investimentos estrangeiros, bem como a necessidade de conferir maior segurança jurídica às multinacionais e grandes investidores do setor agropecuário mundial, a bancada ruralista propôs recentemente o Projeto de Lei nº 2.963, de 2019, que busca regulamentar novamente a aquisição, posse e o cadastro de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira.

O projeto é de autoria do Senador Irajá Silvestre Filho (PSD/TO), integrante da FPA, que justificou a necessidade da alteração legislativa pelas seguintes razões:

O projeto de lei apresentado tem como objetivo a adequação e a modernização da legislação brasileira, para possibilitar a aquisição e o uso de imóvel rural por estrangeiro no Brasil, mantendo a soberania nacional conforme estabelecido pela Carta Magna e legislações. Nos últimos 50 anos o Brasil e o mundo passaram por diversas mudanças e chegamos a um ponto onde se faz necessária a construção de novos critérios e mecanismos alinhados aos desafios do modelo econômico atual. Possibilitar o ingresso de agroindústrias transnacionais no Brasil voltadas para o desenvolvimento da cadeia produtiva agrícola de longo prazo, que agreguem valor, gerem mais empregos e aumentem a qualidade e a quantidade da produção agrícola brasileira é, com certeza, um passo importante para o desenvolvimento sustentável de longo prazo que que nós brasileiros há muito almejamos (PROJETO DE LEI Nº 2963, 2019, p. 7).

Percebe-se, assim, no discurso dos defensores do agronegócio a mesma lógica de John Davis e Ray Goldberg (1957), no sentido que o fortalecimento do setor culminaria no automático desenvolvimento para todos, conforme se percebe da justificção do projeto de lei supracolacionado. A premissa, basicamente, vai no sentido de que o desenvolvimento subjetivo do setor do agronegócio implicaria no desenvolvimento objetivo, ou seja, no desenvolvimento utópico de todos, em especial pela geração de empregos.

E no presente caso, uma das formas de fortalecimento do setor consiste justamente em aumentar as permissões para que pessoas e empresas estrangeiras possam adquirir e dominar grandes porções de terras no Brasil. Veja-se que, se aprovado, o Projeto de Lei nº 2963/2019 permitirá que estrangeiros adquiram imóveis rurais de até 25% da área total de um município, o que evidentemente compromete a

soberania nacional, vez que a perda de grandes territórios para estrangeiros implica na redução da autonomia política e econômica necessária para a garantia do desenvolvimento nacional.

Ademais, outro relevante ponto é destacado pelo Greenpeace:

Igualmente forte é a imagem de um território que vai passando gradativamente às mãos e ao controle de grupos transnacionais, diminuindo a autonomia e a soberania do país sobre uma base de recursos absolutamente estratégicos nos quadros de um futuro fortemente marcado pelas mudanças climáticas e por certa escassez de alguns valiosos recursos disponíveis no local, como a água, a terra e a biodiversidade (GREENPEACE BRASIL, 2019, p. 8).

A afirmação de que o Projeto de Lei nº 2.963/2019 resguarda a soberania nacional é, portanto, uma evidente falácia, porque mesmo desconsiderando o referido projeto de lei, ainda assim o atual cenário do domínio estrangeiro sobre terras brasileiras demanda enorme preocupação.

Um levantamento feito pelo jornal Estado de São Paulo em 2018 – validado pelo INCRA, e que cruzou informações acessadas pelo jornal a partir do Sistema Nacional de Cadastro Rural, banco de dados administrado pelo INCRA, órgão responsável pelo controle da aquisição e do arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil – conclui que:

Existem hoje no País 28.323 propriedades de terra em nome de estrangeiros. Juntas, essas áreas somam 3,617 milhões de hectares. Seria o mesmo que dizer que, atualmente, uma área do território nacional quase equivalente à do Estado do Rio de Janeiro está nas mãos de estrangeiros. Desse total, 1,293 de milhões de hectares está em nome de pessoas físicas, enquanto os demais 2,324 milhões de hectares aparecem em nome de empresas. A presença internacional é notada em 3.205 municípios, ou seja, o investidor estrangeiro já está presente em 60% dos municípios do Brasil (ESTADÃO, 2018, n.p.).

De acordo com a matéria, grande parte dos imóveis estrangeiros desenvolvem atividades de pecuária, agricultura, reflorestamento e mineração destinados à exportação, ou seja, interligadas ao setor do agronegócio.

A matéria também entrevistou lideranças do agronegócio, como Marcelo Vieira, presidente da Sociedade Rural Brasileira (SRB), que afirmou que o agronegócio espera que o governo de Jair Bolsonaro seja sensível às necessidades de atração de capital externo para o agronegócio brasileiro: "temos discutido esse tema há muito tempo com o Congresso. O que queremos é reverter esse parecer da AGU de 2010, que limitou a

legislação que sempre vigorou no País”, e complementa “vamos avançar nessa discussão com o governo novo. Esperamos que ele apoie uma legislação de incentivo ao investidor internacional” (ESTADÃO, 2018, n.p.).

Ademais, de acordo com o Atlas do Agronegócio (2018) – publicação conjunta dos escritórios da Fundação Heinrich Böll e da Fundação Rosa Luxemburgo no Brasil –, desde 2009, quando a China passou a ser o maior parceiro comercial do Brasil, superando os Estados Unidos, diversas grandes áreas brasileiras foram adquiridas pelos chineses para fins de produção agropecuária:

[...] o Grupo Pallas International, que assinou com o governo da Bahia um protocolo de intenções para a aquisição de cerca de 200 mil hectares no oeste do estado e no resto da região do MATOPIBA (incluindo além da Bahia, parte dos estados do Maranhão, Piauí e Tocantins) para produção de soja. A empresa Chongqing Grain Group recebeu 100 hectares da prefeitura de Barreiras e benefícios fiscais do Programa Desenvolve, do governo da Bahia, para a construção de um polo industrial de esmagamento e refino de óleo de soja e de escoamento de produtos. A empresa chinesa anunciou a compra de 100 mil hectares na Bahia através de sua subsidiária brasileira Universo Verde, mas a transação não foi concluída (ATLAS DO AGRONEGÓCIO, 2018, p. 36).

Contudo, com o parecer LA-01/2010 da AGU, que colocou entraves à venda de terras a estrangeiros ou empresas brasileiras controladas por estrangeiros, os chineses têm priorizado outros investimentos no Brasil, tanto no próprio agronegócio quanto em infraestrutura de escoamento (ATLAS DO AGRONEGÓCIO, 2018).<sup>181</sup>

No entanto, reverter o parecer LA-01/2010 da AGU – por meio da aprovação do Projeto de Lei nº 2.963/2019 – parece ser a grande prioridade do setor. As entidades ligadas ao agronegócio estimam que a abertura do mercado de terras possa gerar investimentos de R\$ 50 bilhões por ano (VALOR, 2019).

---

<sup>181</sup> O Atlas do Agronegócio (2018) cita diversos acordos para expansão da produção, incluindo em transformação de pastagens degradadas em áreas de plantação de soja, bem como investimentos em infraestrutura: “No setor de infraestrutura para escoamento de *commodities* – principalmente grãos e minérios –, grupos e empresas chinesas estão investindo em ferrovias como a Ferrogrão, que pretende ligar produtores de grãos do Centro-Oeste ao porto de Miraituba (PA), e a Ferrovia de Integração Oeste-Leste, ligando-a ao porto de Ilhéus (BA) e à Ferrovia Norte-Sul (que seguirá de Campinorte (GO) a Lucas do Rio Verde (MT) e, de lá, a Porto Velho (RO). A China Communications Construction Company (CCCC) é sócia majoritária do Porto de São Luis no Maranhão, integrado com a Ferrovia Carajás, e em 2017 fechou com o governo federal um memorando para a construção do Terminal Graneleiro da Babitonga (TGB), em Santa Catarina. No início de 2018, a operadora de terminais China Merchants Port (CMPort) finalizou a compra do porto de Paranaguá, no Paraná, e a China Railway Engineering Group participa do Porto Sul, em Ilhéus” (ATLAS DO AGRONEGÓCIO, 2018, p. 36).

De acordo com a atual Ministra do MAPA, Tereza Cristina, que apoia a compra de terras por empresas estrangeiras:

Esse projeto pode ajudar a agropecuária brasileira sem deixar janelas para que se tenha a invasão de fundos soberanos de outros países ou concentração de terras [...]. Tem gente que ainda não quer, mas o PL [projeto de lei] é conservador e traz limites para a compra de terras. Agora vamos trabalhar para vencer as resistências que o GSI [Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República] nos levantou (VALOR, 2019, n.p.).

Veja-se, portanto, que a proposta de permissão de aquisição de imóveis rurais de até 25% da área total de um município ainda é vista pelo atual governo brasileiro como um “projeto conservador”, o que permite imaginar a ampliação destes limites no futuro, num perigoso movimento de loteamento das terras rurais brasileiras ao capital estrangeiro.

Neste sentido, ao defenderem a permissão de aquisição e/ou domínio de amplas terras rurais por parte de pessoas físicas e jurídicas estrangeiras, mostra-se evidente que as demandas do agronegócio atentam contra a soberania, o interesse e o desenvolvimento nacional. A adoção de amplas políticas deste tipo, a médio e longo prazo, certamente causariam sérios entraves à regulação fundiária no Brasil e à própria direção do desenvolvimento nacional (art. 3º, inc. II, CF/88), ou seja, comprometeriam a autonomia política e econômica do Brasil.

A incompatibilidade com o art. 1º, inc. I, da CF/88 foi, inclusive, o principal fundamento utilizado pela Advocacia-Geral da União no Parecer LA-01/2010:

Por essa norma, limita-se a possibilidade de apropriação de parcelas do território nacional - elemento integrante do próprio conceito de Estado - por parte de estrangeiros empresas brasileiras cujo controle efetivo esteja em mãos de estrangeiros, já que são esses últimos que têm o poder de ditar os rumos da empresa (PARECER LA-01/2010, 2010, n.p.).

Ainda de acordo com o referido parecer, o vínculo com o princípio da soberania “[...] se manifesta, também, quando posto em cotejo com o princípio da independência nacional, princípio reitor do Brasil nas suas relações internacionais, consoante o inciso I do art. 4º da Carta Magna” (PARECER LA-01/2010, 2010, n.p.), ou seja, afirma o referido parecer que, na prática, a redução da soberania teria o efeito de diminuir a independência nacional, reduzindo-se, conseqüentemente, sua autonomia política e econômica.

Este ponto também suscita problemas de outra ordem, vez que a liberação da aquisição de terras por estrangeiros faria aumentar a demanda por terras neste mercado, o que, em tese, tornaria a própria produção mais cara, comprometendo a segurança alimentar, como há muito tempo já advertia Josué de Castro:

[...] esta situação de desajustamento econômico e social foi consequência da inaptidão do Estado Político para servir de poder equilibrante entre os interesses privados e o interesse coletivo. Ou mesmo pior, entre os interesses nacionais e os dos monopólios estrangeiros interessados em nossa exploração de tipo colonial. Foram os interesses alienígenas que predominaram, orientando a nossa economia para a exploração primária da terra e para a exportação das matérias-primas assim obtidas (CASTRO, 2008, p. 267).

Para Josué de Castro (2008), então, o fenômeno da fome – e logicamente também o da pobreza – estaria diretamente relacionado com a prevalência dos interesses externos em relação à exploração primária da terra e exportação de matérias-primas.

A reflexão de Josué de Castro remete, por outro lado, à segunda manifestação prática da soberania, relacionada não apenas ao território, mas ao dever de atuação da República Federativa do Brasil com autonomia política e econômica dentro do cenário de suas relações internacionais.

Sendo assim, o que se verifica, com o modelo do agronegócio, é a afirmação de uma política econômica externa subalterna às demais nações que participam da cadeia produtiva internacional do agronegócio. A suposta força do agronegócio propagada por seus defensores não foge de uma realidade que expõe sua enorme fragilidade, vez que o setor exporta os frutos de uma produção essencialmente primária (*commodities*), e cujos preços são determinados pela lógica do mercado internacional, no qual o Brasil possui pouco poder político de influência.

Daí a importância de se analisar o surgimento do agronegócio à luz da teoria sistema-mundo e de se compreender este setor enquanto um novo ciclo de acumulação capitalista, cuja expansão não foge das tradicionais fórmulas capitalistas do passado, pautadas na expansão material, mas agora dinamizadas pela globalização e pela divisão internacional do trabalho e da produção na forma de cadeias produtivas.

Neste cenário, os festejados recordes anuais de produção ocultam a assunção, por parte do Brasil, de praticamente todos os riscos econômicos, os passivos sociais e ambientais da produção de bens primários. Vale dizer, portanto, que o discurso ufanista dos defensores do agronegócio oculta uma grave situação de dependência e de uma

economia vulnerável e pragmática, guiada cegamente pela demanda do mercado internacional de *commodities* e desprovida de um sistema de valores subjacente, imprescindível para a conexão entre *ética* e *economia*.

O resultado deste distanciamento reflete a imagem de um país meramente fornecedor de matérias primas no cenário internacional, o que pode influenciar diretamente na tomada de decisões políticas neste âmbito.

Tome-se o exemplo do atual governo federal, em que o Presidente Jair Bolsonaro, em campanha eleitoral, ainda em 2018, chegou a afirmar que “A China não compra no Brasil. A China está comprando o Brasil” (BBC BRASIL, 2019, n.p.), mas que em seu governo já percebeu a necessidade de intensificar os negócios com o país asiático para manter os atuais níveis da economia brasileira.<sup>182</sup>

Evidencia-se, na prática, que mesmo o governo brasileiro não sendo adepto de negociações com a China, por notórias distinções ideológicas, teve que se submeter a estas práticas econômicas diante da precariedade e da homogeneidade de sua economia, basicamente fundada na venda de algumas *commodities* primárias para um grupo pequeno de países.

Neste sentido, o exemplo tomando demonstra justamente a fragilidade da soberania política e econômica do Estado brasileiro (art. 1º, inc. I, e art. 170, inc. I, CF/88), decorrente do enfraquecimento de suas bases econômicas, o que acaba por limitar seu poder de decisão no cenário internacional.

Aliás, o que se tem percebido a partir deste modelo e destas práticas é o fato de que o Brasil tem passado uma imagem de mero produtor e fornecedor de *commodities* no plano político e econômico internacional. Consequentemente, trata os demais países que participam da economia mundial não como verdadeiros Estados, mas como clientes, conforme frequentemente se observa no discurso dos defensores do agronegócio e do próprio Presidente da República.

A consequência deste tipo de tratamento está na submissão política do Brasil aos demais Estados nacionais para fins de garantia de resultados econômicos, o que é injustificável do ponto de vista constitucional, que exige uma atuação soberana, como aspecto imprescindível para o real desenvolvimento, o que não significa o isolamento, mas sim a necessidade de ruptura em relação à dependência das nações desenvolvidas (GRAU, 2018).

---

<sup>182</sup> O governo federal fala, inclusive, na venda de estatais e de mais *commodities* à China. Sobre este assunto, ver: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-50161509>.

Atuar de forma soberana significa, portanto, tentar viabilizar a partição do Brasil no mercado internacional em condições de maior igualdade (GRAU, 2018). Por outro lado, deve-se destacar também que uma atuação soberana não recusa, necessariamente, as parcerias internacionais. O que deve pautar essa relação, no entanto, é justamente a garantia do desenvolvimento nacional, ou seja, eventuais investimentos estrangeiros não podem comprometer a autonomia nacional e nem obstar os processos que visam a promoção do desenvolvimento, colocando o Brasil em situação de desvantagem.

De todo modo, como este aspecto da soberania está intrinsecamente ligado ao desenvolvimento nacional, este debate ainda será aprofundado na subseção 5.1.4, que analisará as contradições do agronegócio frente ao objetivo previsto pelo art. 3º, inc. II, da CF/88.

#### 5.1.2. Retórica da desqualificação e a hegemonia do agronegócio: a incompatibilidade do modelo agrário brasileiro em relação aos fundamentos da cidadania e do pluralismo político

Por outro lado, passa-se a analisar em conjunto as incompatibilidades do agronegócio em relação à *cidadania* (art. 1º, inc. II, CF/88) e ao *pluralismo político* (art. 1º, inc. V, CF/88). Esta análise em conjunto se justifica pela forte conexão existente entre estes dois fundamentos da República Federativa do Brasil, conforme restará melhor evidenciado adiante.

Mencionou-se, no segundo capítulo, que a *cidadania* e o *pluralismo político* possuem intrínseca relação com o direito ao desenvolvimento na medida em que se mostra necessário haver participação efetiva dos indivíduos e grupos no processo de sua construção. Esta tarefa, inclusive, é fortemente destacada pela Declaração da ONU de 1986, que deixou em aberto à participação popular a definição e extensão do conteúdo de *seu* direito ao desenvolvimento.

Daí a importância do engajamento político na construção social do direito ao desenvolvimento, ou seja, de um sistema de desenvolvimento fundado nos valores e anseios maiores de uma sociedade. Neste caso, a cidadania implica na participação efetiva da sociedade nestes processos, que inicialmente pressupõe ampla liberdade de expressão política e de explicitação pública de suas ideias e ideais em relação a seu projeto de desenvolvimento.

Mais do que isso, a cidadania pressupõe-se a existência de espaços políticos em que o debate sobre novas formas de desenvolvimento seja realmente uma possibilidade, ou seja, uma democracia material – na qual a diversidade de ideais seja de fato uma realidade, ainda que mediata – e não meramente formal.

Evidente, portanto, que o direito ao desenvolvimento pressupõe a democracia e o Estado Democrático de Direito, sendo inviável se pensar nele em regimes totalitários em que a sociedade não consiga sequer expressar seus anseios e necessidades em relação à concepção de bem-estar.

E neste plano de liberdade que demanda a cidadania, o pluralismo político também se faz presente como pressuposto para fazer representar e expressar os diversos valores fundamentais e necessidades de vida, de modo que sejam efetivadas por meio do direito ao desenvolvimento. Além disto, o pluralismo político pressupõe a liberdade de pensamento e de expressão das diversas formas de vida, ou seja, faz pressupor, igualmente, a proteção das diversas visões de mundo existentes na sociedade.

Não basta, portanto, que se tenha liberdade de expressão sobre as diversas visões de mundo, mas é preciso que haja um espaço de coexistência democrática entre as diversas possibilidades. Daí a relação da cidadania e do pluralismo político com o direito ao desenvolvimento: sem cidadania não se pode construir um legítimo projeto desenvolvimentista e sem pluralismo político não há um projeto desenvolvimentista que ampare e contemple de forma suficientemente justa os diversos segmentos da sociedade e seus anseios.

Neste sentido, quando se analisa o modelo do agronegócio brasileiro à luz destes fundamentos da República, afere-se algumas contradições relevantes:

A primeira diz respeito ao fato de o agronegócio buscar se impor como um modelo *standard* para a produção agropecuária, ou seja, como um padrão e única alternativa possível para o desenvolvimento das relações agrárias, incluídas aí as questões fundiária e agrícola, evitando ao máximo qualquer possibilidade de concorrência com outros modelos possíveis e existentes.

Mencionou-se no terceiro capítulo que as décadas de 1950 e 1960 testemunharam o surgimento de novos atores políticos no Brasil, de diferentes setores de trabalhadores rurais e movimentos sociais contestatórios da concentração fundiária,<sup>183</sup> que se fortaleceram e ganharam nova dimensão com a melhor organização

---

<sup>183</sup> Pressuposto para o agronegócio, conforme se verificará mais adiante.

de classe e também pela organização política e partidária. Suas propostas e exigências de implementação imediata da reforma agrária tiveram êxito em ingressar na agenda política do governo do presidente João Goulart, que recepcionou positivamente a proposta de inclusão da reforma agrária entre as reformas de base necessárias ao desenvolvimento brasileiro.

A conjuntura da gênese dos alicerces do agronegócio (modernização conservadora), iniciada a partir do golpe militar de 1964, indica uma atuação por parte deste setor e um pacto de economia política que pouco prezou pelas vias democráticas, pela cidadania e pelo pluralismo político. Neste sentido, vale mencionar novamente a associação feita pelos estudiosos da questão agrária brasileira<sup>184</sup> entre a iminência da reforma agrária e o golpe militar de 1964.

A aversão do agronegócio aos fundamentos da República Federativa do Brasil ora em análise emerge no tempo presente na forma de práticas de marginalização, perseguição e violência contra grupos que possuem outras visões de mundo acerca da questão agrária, como é o caso, em especial no Brasil, do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), de pequenos produtores, dos ativistas ambientais e dos povos indígenas:

Na questão social, a expansão dos monocultivos gera conflitos com povos indígenas, comunidades quilombolas, ribeirinhas, colônias de pescadores, agricultores rurais e camponeses, além dos grupos ambientalistas que procuram defender os ecossistemas ameaçados (DERANI; SCHOLZ, 2017, p. 11).

Sobre este ponto, destaca-se o trabalho de Roberto Delmanto Junior (2000), que analisou o movimento dos trabalhadores rurais sem-terra em face do direito penal brasileiro. Seu artigo chama a atenção para enormidade de tipos penais destinados à proteção da propriedade privada, em prejuízo do direito de manifestação do MST, de sua legítima luta pela democratização da propriedade e da efetivação da política agrária prevista pela própria Constituição Federal de 1988 (arts. 184-191).

Não obstante, todos estes pontos serão melhor aprofundados na próxima subseção, onde se pretende confrontar o agronegócio com o objetivo de *construir uma sociedade livre, justa e solidária* (art. 3º, inc. I, CF/88), visto que este objetivo pressupõe

---

<sup>184</sup> Dentre eles destacam-se: Argemiro Brum, Maria Luisa Rocha Ferreira de Mendonça, João Pedro Stédile, Caio Prado Júnior, Guilherme Costa Delgado, Wagner Miralha e José Eli da Veiga.

um ambiente de paz, ou seja, de um espaço livre de violência no processo de disputa e conflituosidade inerente ao processo de desenvolvimento em sua acepção subjetiva.

De toda forma, mencionou-se que, atualmente, não é apenas por meio do Estado que o agronegócio busca se realizar, pois a construção e difusão de uma imagem moderna e positiva do ponto de vista econômico, social e ambiental são parte das renovadas estratégias do agronegócio, que mais uma vez procura se colocar como modelo *standard*, apresentando-se para a sociedade como única ou melhor alternativa de desenvolvimento viável para o Brasil.

Neste sentido, conforme se observou no quarto capítulo, em especial na seção 4.3, o agronegócio intenta fazer de si sinônimo de toda a agricultura brasileira.

Do ponto de vista cultural, com forte repercussão no imaginário social, passa-se uma mensagem muito clara a partir difusão do modelo agrário capitalista: nada pode ser mais eficiente do que o agronegócio e, implicitamente, nada poderia ser mais arcaico e ultrapassado do que outros modelos, a exemplo da reforma agrária e da agricultura familiar.

A estigmatização, marginalização e até mesmo a criminalização dos movimentos sociais que lutam pelo acesso à terra – frequentemente definidos como “terroristas” – constituem-se em práticas que atentam contra a cidadania e o pluralismo político, fundamentos da República Federativa do Brasil. É o que Fernando Ferreira Carneiro *et al.* (2015) chamam de “retórica da desqualificação”, empregada para deslegitimar adversários portadores de proposições e críticas de interesse público.

Esta postura, largamente difundida pelas propagandas, acaba indevidamente por atribuir o monopólio da autoridade sobre o tema da produção agrícola ao agronegócio. Segundo Carneiro *et al.* (2015, p. 33), “a narrativa da desqualificação adota uma linha de argumentação genérica, justamente buscando atribuir aos críticos uma postura ideológica reacionária por serem supostamente avessos ao progresso técnico, econômico e social”. Os autores ainda destacam que, num sistema como este, não só os movimentos sociais se tornam vítimas da retórica da desqualificação:

Em um sistema institucional hostil à crítica, a retórica da desqualificação funciona como a terceira perna do arrimo ideológico que dá sustentação a práticas autoritárias de restrição à pesquisa independente e busca legitimá-las. É isso que explica o fato de assistirmos com espantosa frequência à criminalização de pesquisadores críticos por meio de processos judiciais e ao estabelecimento de variadas formas de coerção profissional e pessoal (CARNEIRO *et al.*, 2015, p. 33).

Importante notar que não se trata apenas de uma busca por dominação de mercado – que por si só afetaria a livre concorrência entre os diversos modelos (art. 170, inc. IV, CF/88) –, mas de uma imposição ideológica que intenta suprimir as diversas possibilidades existentes de produção no campo.

Identifica-se neste mecanismo, portanto, uma fórmula antidemocrática, que barra a participação dos diversos segmentos populares e a pluralidade de visões de mundo sobre a questão agrária, inclusive por meio da atuação da bancada ruralista no Congresso Nacional, conforme já se mencionou no decorrer deste trabalho.

Afere-se que o agronegócio implementa, portanto, diversos mecanismos de negação dos fundamentos da cidadania e do pluralismo político, razão pela qual se mostra incompatível com o direito ao desenvolvimento (que pressupõe estes elementos) e com as normas previstas pelo art. 1º, inc. II e V, da Constituição Federal de 1988.

Por fim, em razão da maior aderência e afinidade temática, a análise do agronegócio frente aos fundamentos dos *valores sociais do trabalho e da livre iniciativa* (art. 1º, inc. IV, CF/88) será deslocada para a seção 5.2, onde referidos fundamentos serão analisados em conjunto com as disposições do art. 170, *caput*, da CF/88.

### 5.1.3. Subordinação, desterritorialização e violência no campo: as incompatibilidades do agronegócio frente ao objetivo de construção de uma sociedade livre, justa e solidária

A partir da presente subseção a ênfase da análise do agronegócio incidirá sobre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, previstos pelo artigo 3º da CF/88, quais sejam: construir uma sociedade livre, justa e solidária (inciso I); garantir o desenvolvimento nacional (inciso II); erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (inciso III); promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (inciso IV).

De início, quanto ao objetivo de *construir uma sociedade livre, justa e solidária* (art. 3º, inc. I, CF/88), afirmou-se num primeiro momento que este possui relação com a acepção objetiva do direito ao desenvolvimento, na medida em que intenta atingir uma sociedade perfeita,<sup>185</sup> ainda que idealizada (RISTER, 2007).

---

<sup>185</sup> No mesmo sentido o objetivo de *promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação* (art. 3º, inc. IV, CF/88), razão pela qual as contradições identificadas em relação ao objetivo de *construir uma sociedade livre, justa e solidária* (art.

Desta forma, falar em sociedade livre significa falar de uma sociedade em que seus diversos membros possam se realizar com respeito à autonomia de suas escolhas. Caberia sobre este ponto as mesmas considerações tecidas sobre a incompatibilidade do agronegócio em relação aos fundamentos da *cidadania* e do *pluralismo político*, que pressupõe uma sociedade livre, conforme mencionado.

No entanto, além do que foi discutido na subseção anterior, percebe-se que uma das estratégias utilizadas pelo agronegócio para se conformar como única via na produção agropecuária no Brasil tem sido a busca pela chamada “internalização” dos pequenos agricultores na em sua cadeia produtiva, ou seja, a inserção, no modelo agronegócio, deste grupo que está à margem de sua lógica e de seus processos de produção.

Neste ponto, a tese de Maria Rita Ivo de Melo Machado (2013) demonstra o amplo processo de subordinação da força de trabalho dos assentados da reforma agrária federal ao agronegócio da cana-de-açúcar no território da microrregião de Vitória de Santo Antão, Estado de Pernambuco.<sup>186</sup> A referida autora identifica que, mesmo sendo ex-assalariados da cana, os assentados da região continuam plantando cana e subordinados ao agronegócio canavieiro, agora dentro das características do trabalho flexível.

Como causa deste quadro, a autora aponta a fragilidade ou inexistência de políticas públicas direcionadas ao auxílio dos assentados. Tal cenário torna as terras dos novos assentados extremamente vulneráveis à apropriação indireta por parte dos agentes representantes do agronegócio, viabilizando o aumento da lucratividade desta atividade econômica. Desta forma, mesmo sendo proprietários formais da terra, não dispõem os assentados de qualquer liberdade e autonomia produtiva, restando dependentes e subordinados ao agronegócio da região:

A produção de cana-de-açúcar no território da microrregião de Vitória de Santo Antão não é fruto de uma oportunidade dada aos assentados, mas sim, da falta de oportunidade para a produção de culturas diversificadas. Deste modo, a produção de cana-de-açúcar pelos assentados acaba se configurando como uma imposição, fruto das relações de poder existentes entre a aliança Estado e agentes do agronegócio canavieiro (MACHADO, 2013, p. 208-209).

---

3º, inc. I, CF/88) também se ajustam a ele. Por isto, a análise do primeiro objetivo contido no art. 3º da CF/88 também dirá respeito ao último objetivo deste mesmo artigo, até porque, falar em promoção do bem de todos numa sociedade sem preconceitos e outras formas de discriminação equivale também a falar de uma sociedade livre, justa e solidária.

<sup>186</sup> De acordo com o MAPA (2019), o Brasil produziu 615,8 milhões de toneladas de cana-de-açúcar na Safra 2018/2019, em 8,63 milhões de hectares, o equivalente a pouco mais do que 1% do território nacional. Ainda conforme o MAPA (2019), estes números tornam o Brasil o maior produtor e exportador de cana-de-açúcar do mundo.

Assim, observa Maria Machado (2013) que a decisão de cultivar cana-de-açúcar se torna uma coerção não percebida pelos assentados, que acreditam ser esta a sua decisão, olvidando que tal escolha decorre de mecanismos de regulação e opressão oriunda das relações de poder:

Deste modo, o trabalhador não compreende que mesmo não sendo mais funcionário das usinas ou de grandes fornecedores sua força de trabalho continua subordinada aos mesmos representantes de quando ele estava na condição de empregado assalariado ou fichado (MACHADO, 2013, p. 209).

A dominação realizada pelo agronegócio, em parceria com o Estado,<sup>187</sup> acaba por inviabilizar a liberdade dos pequenos produtores em realizar culturas mais lucrativas e com maior diversificação (MACHADO, 2013). Neste contexto:

A estrutura fundiária do território da microrregião de Vitória de Santo Antão permaneceu com bases no latifúndio e monocultivo, mesmo com a inserção dos assentamentos. A criação destes pelo Estado não foi capaz nem de transformar a forma de subordinação da maioria dos trabalhadores ao agronegócio da cana e nem modificar a principal cultura da Zona da Mata pernambucana. Assim sendo, a dita reforma agrária brasileira não tem sido capaz de transformar de forma efetiva a estrutura agrária do país (MACHADO, 2013, p. 210).

E tal cenário, de integração do produtor familiar à lógica capitalista de produção, tem se reproduzido em outras regiões do país, a exemplo do que demonstra o trabalho de Maria Marta dos Santos Buriti e Anieres Barbosa da Silva (2017), que também discute a integração do produtor familiar aos sistemas de produção capitalista sob a perspectiva da subordinação imposta pela expansão do capital financeiro e industrial no campo.

No mesmo sentido também as dissertações de Graciete Dias Ponte (2011) e Luiz Felipe Ferrari Cerqueira de Farias (2013), que investigaram as diversas formas de subordinação dos pequenos produtores ao agronegócio, sendo que a primeira analisou a trajetória dos agricultores familiares no assentamento São Francisco, no município de Pilões, Estado da Paraíba, enquanto que a segunda investigou as diferentes formas de

---

<sup>187</sup> Segundo Maria Machado (2013, p. 211-212), “a configuração de subordinação dos assentados aos representantes do agronegócio é fruto de políticas públicas que intensificam esse processo de dependência dos pequenos produtores ao agronegócio. Enquanto o Estado realizar medidas que norteiam essa relação visando beneficiar os agentes do capital, é possível que esta configuração de dependência dos assentados pelo agronegócio permaneça em todo o país”.

subordinação do trabalho ao capital no complexo agroindustrial citrícola paulista, chegando, todos, à mesma conclusão geral da tese de Maria Rita Ivo de Melo Machado.

Até mesmo os defensores do agronegócio, dentre eles Marcos Sawaya Jank (2017, n.p.), reconhecem que:

Milhares de pequenos produtores familiares no Sul estão hoje profundamente integrados às cadeias produtivas de grãos, lácteos e carnes na região, comprando insumos e vendendo matérias-primas para agroindústrias processadoras. São parte fundamental do agronegócio brasileiro. [...] A gestão das suas propriedades continua sendo familiar. A pequena agricultura familiar é parte fundamental do agronegócio.

O que se oculta, no entanto, é justamente esta nova dinâmica do capital no campo que consiste numa *subordinação* travestida de *integração*. Tal subordinação, contudo, decorrente da alarmante desigualdade no fomento dos pequenos produtores e da agricultura familiar em relação ao agronegócio, conforme se analisou do capítulo anterior, o que fere o objetivo de construção de uma *sociedade justa* (art. 3º, inc. I, CF/88). Sendo assim, evidencia-se que é a grande discrepância e injustiça no baixo fomento dos pequenos produtores em relação aos médios e grandes é que abre caminho para este modelo predatório de dominação e subordinação.

A injustiça se apresenta como mecanismo que permite e causa, ao mesmo tempo, as restrições na esfera da liberdade dos pequenos produtores rurais, colidindo com as noções de sociedade justa e livre presentes no art. 3º, inc. I, da CF/88. Maria Machado identifica e explica aspectos pontuais e consequências deste grave fenômeno:

Considerando que parte expressiva dos assentados é de ex-assalariados do agronegócio canavieiro, foi possível constatar que esses trabalhadores modificaram a sua forma de subordinação ao setor. Eles passaram de simples assalariados para fornecedores. Essa condição, porém, foi suficiente para tirá-los da linha da miséria e enquadrá-los na linha da pobreza. O que se teve foi uma dialética modificação sem mudança, pois, tivemos a estruturação de novas formas para velhas funções. A subordinação deste trabalhador se enquadra no perfil da recente configuração do modo de produção capitalista, onde o trabalhador não vende a sua força de trabalho aos agentes do capital, mas a subordina em nova condição. Esta relação caracterizada como relação de trabalho flexível, permite ao capital se reproduzir e ampliar o valor não pago ao verdadeiro trabalhador. No caso dos assentados produtores de cana-de-açúcar do território da microrregião de Vitória de Santo Antão, o valor não pago é ampliado através dos encargos tributários com a terra, os insumos e instrumentos de trabalho, que são de responsabilidade do fornecedor. Diante do exposto no corpo da tese, apesar dos assentados não produzirem de modo capitalista, a sua produção é apropriada pelos representantes do capital (MACHADO, 2013, p. 210-211).

A chamada *integração* da agricultura familiar ao agronegócio nada mais é, portanto, do que uma reconfiguração do modo de produção capitalista, mantendo-se a subordinação sob nova condição, ainda que sem venda da força do trabalho. E no presente ponto, até mesmo a propriedade formal da terra passa a ser elemento dispensável para o agronegócio, já que a decisão sobre o quê plantar e como plantar nas propriedades dos pequenos produtores não pertence a estes, mas sim aos agentes do agronegócio.

Ademais, a afirmação de Maria Machado (2013, p. 211), no sentido de que “[...] apesar dos assentados não produzirem de modo capitalista, a sua produção é apropriada pelos representantes do capital”, diz muito sob as novas facetas do agronegócio e seu projeto de legitimação social, conforme se debateu no capítulo anterior.

Percebe-se, então, desta nova estratégia do agronegócio, uma forma de legitimar seus resultados às custas da apropriação de um trabalho que nitidamente não lhe pertence. Recentemente, a campanha “Agro é *tech*, agro é *pop*, agro é tudo” vem trazendo este novo cenário ao afirmar – em uma de suas peças publicitárias, intitulada como “Agro Horta” (2019) – que a produção de grandes variedades de verduras e legumes sem agrotóxicos é a grande novidade do agronegócio brasileiro, ocultando-se uma realidade de subordinação do produtor familiar ao seu modelo, bem como, em última análise, a apropriação de sua terra, de sua cultura, de suas boas técnicas de plantio e de seus resultados, divulgados pelo agronegócio como se fossem seus.

Além disto, não há nesta relação de subordinação e de apropriação das técnicas e da autonomia sobre a terra qualquer elemento que indique solidariedade entre os grupos, mas sim uma nítida relação de aproveitamento e locupletamento dos agentes do agronegócio em desfavor do pequeno produtor familiar.

Num ambiente em que impera a ausência de justiça, de liberdade e de oportunidades para os agricultores familiares, a apropriação de sua produção (em que até mesmo a horta passa a ser agro: “horta é agro”) e de suas técnicas por parte do agronegócio faz com que este se afirme, indevida e inadvertidamente, como um modelo melhor e detentor de boas práticas, legitimando-se ainda mais no imaginário social.

Este debate ainda será retomado quando da confrontação do agronegócio com a ordem econômica, onde se pretende demonstrar que boa parte dos resultados econômicos positivos alegados pelo agronegócio (inclusive na composição do PIB) decorrem da produção dos pequenos produtores, subordinados ou não à cadeia do agro.

Ademais, outras formas ainda mais intensas de subordinação também são sentidas na relação entre pequenos agricultores e os agentes do agronegócio, como a expropriação de terras, denominada pela literatura também como processo de exclusão e desterritorialização.

Nestes casos, “[...] a subordinação expropria e expulsa o camponês para que o capital possa se apropriar de elementos essenciais à sua reprodução, como a posse da terra e os recursos do território” (BURITI; SILVA, 2017, p. 76), muitas vezes sob o expediente da ameaça e da violência, nos moldes do velho coronelismo, tão bem investigado por Victor Nunes Leal (2012).

Diversos artigos científicos debateram esta realidade. Um deles, de autoria de Cristiane Derani e Mariana Caroline Scholz (2017), analisou o impacto da expansão das monoculturas de soja no Brasil,<sup>188</sup> concluindo que uma das externalidades negativas deste modelo diz respeito justamente à sua grande expansão nos últimos anos e, conseqüente, a migração que causa pela demanda de abertura de novas áreas para o seu plantio, fenômeno que já é realidade no norte e no centro-oeste do país, onde os solos eram considerados pobres para a cultura intensiva.

Já o trabalho de Patrícia Francisca Matos e Vera Lúcia Salazar Pessôa (2014) tratou de abordar a problemática da apropriação do cerrado<sup>189</sup> pelo agronegócio e os

---

<sup>188</sup> Atualmente o Brasil ocupa a segunda posição na produção mundial de soja em grão, e primeiro lugar em exportação; ademais, o Brasil ocupa também a quarta posição na produção de óleo e farelo de soja, sendo o segundo maior exportador mundial neste segmento. No total, o país produziu na safra de 2018/2019 cerca de 114,843 milhões de toneladas, numa área de 35,822 milhões de hectares (CONAB, 2019).

<sup>189</sup> De acordo com o Ministério do Meio Ambiente: “O Cerrado é o segundo maior bioma da América do Sul, ocupando uma área de 2.036.448 km<sup>2</sup>, cerca de 22% do território nacional. A sua área contínua incide sobre os estados de Goiás, Tocantins, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Bahia, Maranhão, Piauí, Rondônia, Paraná, São Paulo e Distrito Federal, além dos enclaves no Amapá, Roraima e Amazonas. Neste espaço territorial encontram-se as nascentes das três maiores bacias hidrográficas da América do Sul (Amazônica/Tocantins, São Francisco e Prata), o que resulta em um elevado potencial aquífero e favorece a sua biodiversidade. Considerado como um *hotspots* mundiais de biodiversidade, o Cerrado apresenta extrema abundância de espécies endêmicas e sofre uma excepcional perda de *habitat*. Do ponto de vista da diversidade biológica, o Cerrado brasileiro é reconhecido como a savana mais rica do mundo, abrigando 11.627 espécies de plantas nativas já catalogadas. Existe uma grande diversidade de habitats, que determinam uma notável alternância de espécies entre diferentes fitofisionomias. Cerca de 199 espécies de mamíferos são conhecidas, e a rica avifauna compreende cerca de 837 espécies. Os números de peixes (1200 espécies), répteis (180 espécies) e anfíbios (150 espécies) são elevados. O número de peixes endêmicos não é conhecido, porém os valores são bastante altos para anfíbios e répteis: 28% e 17%, respectivamente. De acordo com estimativas recentes, o Cerrado é o refúgio de 13% das borboletas, 35% das abelhas e 23% dos cupins dos trópicos. Além dos aspectos ambientais, o Cerrado tem grande importância social. Muitas populações sobrevivem de seus recursos naturais, incluindo etnias indígenas, quilombolas, geraizeiros, ribeirinhos, babaqueiras, vazanteiros e comunidades quilombolas que, juntas, fazem parte do patrimônio histórico e cultural brasileiro, e detêm um conhecimento tradicional de sua biodiversidade. [...] Contudo, inúmeras espécies de plantas e animais correm risco de extinção. Estima-se que 20% das

novos usos do território, destacando o papel do Estado e do capital privado na consolidação deste processo que culminou no deslocamento da força produtiva do campo para as cidades. Com isto, segundo as referidas autoras, o agronegócio não modificou apenas o espaço rural, mas também o espaço urbano, tornando-o um território de desigualdade social, pela falta de capacitação da nova força produtiva urbana e de melhores oportunidades. Assim, o cerrado tornou-se:

[...] território de grãos, de bois, de agroindústria, e da indústria, o cerrado num perspectiva economicista, apresenta uma organização do espaço compatível com as contradições que o usou: agora o seu campo é vazio, mas é produtivo; a sua urbanização é acelerada, mas é desigual. Antes de sua modernização, era um território da diferença calcada na sua rica biodiversidade, nas formas variadas de seu relevo, nos diferentes usos do solo, agora suas paisagens são uníssonas, padronizadas, mas ele é um território da desigualdade social (CHAVEIRO, 2008, p. 88, *apud* MATOS; PESSÔA, 2014, p. 16).

Ademais, além da injusta destinação dos recursos e investimentos públicos ao agronegócio, já debatida no capítulo anterior, outra marcante característica que aprofunda a injustiça social nesta dinâmica diz respeito à concentração fundiária.

Sabe-se que o foco na produção de *commodities* de exportação demanda, por consequência, grandes áreas agricultáveis. Os recordes de produtividade anunciados todo ano – e tão exaltados pelo setor do agronegócio e pelo próprio Estado – decorrem, especialmente, da ampliação das áreas de plantio<sup>190</sup> e do uso ainda mais indiscriminado de agrotóxicos, conforme se observará.

Desta forma, diversas pesquisas analisaram o processo contínuo de expansão das fronteiras do agronegócio, fato que agravou ainda mais o histórico problema da estrutura fundiária brasileira.

---

espécies nativas e endêmicas já não ocorram em áreas protegidas e que pelo menos 137 espécies de animais que ocorrem no Cerrado estão ameaçadas de extinção. Depois da Mata Atlântica, o Cerrado é o bioma brasileiro que mais sofreu alterações com a ocupação humana. Com a crescente pressão para a abertura de novas áreas, visando incrementar a produção de carne e grãos para exportação, tem havido um progressivo esgotamento dos recursos naturais da região. Nas três últimas décadas, o Cerrado vem sendo degradado pela expansão da fronteira agrícola brasileira. Além disso, o bioma Cerrado é palco de uma exploração extremamente predatória de seu material lenhoso para produção de carvão. Apesar do reconhecimento de sua importância biológica, de todos os hotspots mundiais, o Cerrado é o que possui a menor porcentagem de áreas sobre proteção integral. O Bioma apresenta 8,21% de seu território legalmente protegido por unidades de conservação; desse total, 2,85% são unidades de conservação de proteção integral e 5,36% de unidades de conservação de uso sustentável, incluindo RPPNs (0,07%)” (O BIOMA CERRADO, s.d., n.p.).

<sup>190</sup> De acordo com a CONAB (2017, p. 8), “[...] dados comprovam que a extraordinária expansão da produção brasileira de soja ao longo dos últimos 20 anos é explicada pela expansão na área plantada. Observando a série de 40 anos, a correlação entre a área e a produção chega a 99% em toda a série e a correlação entre a produtividade e produção é de 89%”.

Esta problemática ainda será objeto de análise específica quando da confrontação do agronegócio em relação à ordem social, em especial quanto ao objetivo disposto no art. 3º, inc. III, da CF/88: “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”.

De toda forma, ainda dentre os assentamentos realizados para conter conflitos fundiários pontuais, o que se denota é mais uma assimetria grave entre reforma agrária e agronegócio: “[...] as políticas de assentamentos rurais, não raro, também destinam as piores terras (sobretudo em termos de aptidão agrícola e infraestrutura) à dita reforma agrária e as melhores ao agronegócio” (SANTOS; CASTRO, 2016, p. 96).

Sobre esta questão, o trabalho de Júnio Gregório Roza dos Santos e Selma Simões de Castro (2016) realizou justamente uma avaliação do potencial agrícola das terras dos projetos de assentamentos rurais, de modo a verificar se a política do INCRA contemplou ou não o potencial de uso dos recursos naturais para a seleção das terras com fins de reforma agrária nas regiões do sul e nordeste goiano.

Como resultados, extraídos a partir da utilização de técnicas de geoprocessamento, concluíram os autores supramencionados que as condições naturais do meio físico são responsáveis por gerar dois grupos de assentamentos rurais com aptidões produtivas diferentes, nitidamente contrastantes entre si: o sul, que apresenta condições naturais que permitem menos investimentos para adequação ao estabelecimento de culturas, menos ocupado por assentamentos e onde o agronegócio predomina (também pela lógica da subordinação); e o nordeste, onde predominaram em maior número os assentamentos, com terras vulneráveis e limitadas, vez que apresentam grande declividade e baixa fertilidade natural.

Neste sentido, o que se verifica é que a distribuição das terras não se deu de forma homogênea no território analisado pelos autores, devido às diversidades geoambientais e de infraestrutura e logística disponíveis. Como resultado das relações de poder e do patrocínio do Estado ao agronegócio, Santos e Castro (2016) concluem que:

O agronegócio gerou em Goiás um processo de desigualdade regional e manteve o modelo concentrador de estrutura fundiária associado à elite agrária e à áreas de economia consolidada principalmente no Sul do estado, portanto se trata de uma modernização agrícola incompatível com as políticas de redução da concentração fundiária (SANTOS; CASTRO, 2016, p. 113).

O aprofundamento da desterritorialização e expropriação de terras por parte do agronegócio também foi identificado por José Aparecido Lima Dourado (2014), que analisou este processo no semiárido baiano.

Isto sem mencionar o grave projeto de ofensiva das fronteiras dos agronegócio sobre terras indígenas.<sup>191</sup> Tramitam atualmente no Congresso Nacional duas Propostas de Emenda Constitucional (PEC) que tratam do assunto: a PEC 187/2016, que “Acrescenta o § 8º ao art. 231 da Constituição Federal de 1988, a fim de permitir às comunidades indígenas praticar atividades agropecuárias e florestais em suas terras, bem como, comercializar aquilo que foi produzido e gerenciar sua renda” e a PEC 343/2017, que “Dá nova redação ao artigo 231 da Constituição Federal para tratar da implantação de parceria agrícola e pecuária entre a Funai - Fundação Nacional do Índio, e terceiros”.

Em conjunto, as duas propostas apresentadas por membros da bancada ruralista<sup>192</sup> intentam a liberação das atividades agropecuárias e florestais em terras indígenas, a comercialização da produção, bem como a possibilidade de implementação de parcerias comerciais entre a Fundação Nacional do Índio e terceiros.

Os parlamentares que propuseram as supramencionadas emendas constitucionais justificam que tais alterações na Constituição Federal de 1988 são importantes devido ao fato de os indígenas estarem em situação de miserabilidade, na qual muitos deles estariam “entregues ao alcoolismo”, conforme se pode aferir das justificativas das propostas mencionadas. Para os parlamentares proponentes, a produção nos moldes da agricultura moderna brasileira resolveria, novamente, todos os problemas dos povos indígenas.

De acordo com a Indigenistas Associados (INA), associação dos servidores da FUNAI, em nota pública divulgada agosto de 2019:

---

<sup>191</sup> Conforme descreve a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), “Terra Indígena (TI) é uma porção do território nacional, de propriedade da União, habitada por um ou mais povos indígenas, por ele(s) utilizada para suas atividades produtivas, imprescindível à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e necessária à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. Trata-se de um tipo específico de posse, de natureza originária e coletiva, que não se confunde com o conceito civilista de propriedade privada. O direito dos povos indígenas às suas terras de ocupação tradicional configura-se como um direito originário e, conseqüentemente, o procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas se reveste de natureza meramente declaratória. Portanto, a terra indígena não é criada por ato constitutivo, e sim reconhecida a partir de requisitos técnicos e legais, nos termos da Constituição Federal de 1988. Ademais, por se tratar de um bem da União, a terra indígena é inalienável e indisponível, e os direitos sobre ela são imprescritíveis. As terras indígenas são o suporte do modo de vida diferenciado e insubstituível dos cerca de 300 povos indígenas que habitam, hoje, o Brasil” (FUNAI, s.d., n.p.).

<sup>192</sup> A PEC 187/2016 é de autoria do Deputado Federal Vicentinho Júnior (PSB/TO); já a PEC 343/2017 é de autoria do Deputado Federal Nelson Padovani (PSDB/PR).

O próprio texto constitucional e a legislação ambiental brasileira assegura aos indígenas o direito de usufruir das riquezas existentes em suas terras, desde que observadas as diversificadas estratégias de gestão territorial e ambiental, que primam pelo uso sustentável e pela conservação dos recursos naturais essenciais à reprodução física e cultural dos povos indígenas (CONJUR, 2019, n.p.).

É óbvio, portanto, que as propostas de emenda constitucional nada mais são do que pleitos de autorização para a implementação do modelo agronegócio em terras indígenas, a fim de que a produção ainda possa ser comercializada com “terceiros”, que obviamente serão agentes ligados ao agronegócio. O que se verifica neste modelo é a tentativa de implementação de novas formas de subordinação para fins de ampliação da área agricultável do agronegócio, com vistas apenas à expansão da produtividade.

Ainda de acordo com o INA, as propostas de alteração constitucional sugerem, sem disfarce, “a abertura da modalidade de terras públicas que são as terras indígenas à exploração econômica por particulares não indígenas, em flagrante violação à noção de usufruto exclusivo por parte dos detentores da posse (os indígenas)” (INA, 2019, n.p.).

Na justificação da PEC 187/2016, afirma-se que “Não podemos impor que os índios vivam exclusivamente de acordo com seus moldes tradicionais, essa é uma opção que deve partir do próprio indígena”. No entanto, a afirmação padece de enorme superficialidade e contradição, ainda mais se se atentar para o fato de que não houve qualquer iniciativa por parte dos povos indígenas nas propostas de emenda constitucional mencionadas, que são de autoria da bancada ruralista, ou seja, do próprio agronegócio.

Assim, sob a alegação de que cabe ao próprio índio definir o que lhe é melhor para sua vida, o agronegócio interfere apresentando um suposto projeto de vida melhor para o índio, que, em verdade, trata-se de mais um projeto de expansão das fronteiras do agro, ou seja, por óbvio que as alterações giram em torno dos interesses do agronegócio e não dos povos indígenas, historicamente perseguidos por fazendeiros e empresários do setor, tema que ainda será abordado nesta tese.

Há que se destacar, ainda, a PEC 215/2000, que busca incluir dentre as competências exclusivas do Congresso Nacional a aprovação de demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios e a ratificação das demarcações já homologadas, bem como estabelecer que os critérios e procedimentos de demarcação serão regulamentados por lei.

Na prática, a medida implicaria na suspensão das demarcações de novas reservas e ameaça às já existentes, por conta da força do *lobby* do agronegócio no Congresso Nacional, conforme analisado no capítulo anterior.

Ademais, ainda que posteriormente suspensa pelo STF,<sup>193</sup> destaca-se a Medida Provisória nº 886/2019, que, entre outras disposições, transferiu a atribuição de demarcação de terras indígenas ao MAPA, um dos órgãos que mais fomenta o setor do agronegócio, ou seja, em claro conflito com os interesses dos povos indígenas, violando-se seu direito de demarcação, autodeterminação e prévio consentimento.

Vale mencionar que a violação dos direitos dos povos tradicionais implica em evidente prejuízo ao aspecto cultural que também é inerente ao direito ao desenvolvimento e por ele protegido, em especial na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento da ONU, de 1986.

Por óbvio, portanto, que tais manifestações do agronegócio contrariam o objetivo de construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, inc. I, CF/88) também em relação aos povos indígenas: primeiro porque intenta implementar o seu modelo de produção agropecuária em detrimento de outras visões de mundo, o que viola a nação de liberdade destes povos tradicionais; a intenção de domínio territorial absoluto por parte do agronegócio também viola a noção de sociedade justa, gerando enormes desigualdades fundiárias e apropriação material dos territórios indígenas, por meio da busca de novas formas de subordinação e expansão; por fim, a ausência de solidariedade se manifesta na falsa fraternidade declarada pelos defensores do agronegócio em favor dos povos indígenas, seus históricos rivais em matéria de demarcação de terras no Brasil.

Por outro lado, mencionou-se que objetivo de *construir uma sociedade livre, justa e solidária* (art. 3º, inc. I, CF/88) pressupõe um ambiente de paz, ou seja, de um espaço livre de violência no processo de disputa e conflituosidade inerente ao processo de desenvolvimento em sua acepção subjetiva.

A solidariedade, ainda, representa a cooperação entre os diversos membros da sociedade e o sentimento de não inimizar o outro, ou seja, implica numa sociedade que se realiza no retorno, na fraternidade e não no afastamento dos homens uns dos outros (GRAU, 2018). A previsão contida no art. 3º, inc. I, da CF/88 pressupõe, assim, uma sociedade harmônica e pacífica, fundada efetivamente no pilar da *paz*.

---

<sup>193</sup> Por meio de decisão liminar concedida pelo ministro Luís Roberto Barros nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI's) 6172, 6173 e 6174.

Este debate, portanto, provoca uma necessária análise dos sistemáticos atos de violência dos agentes do agronegócio contra pequenos produtores, movimentos sociais que lutam pela reforma agrária, povos indígenas, ativistas ambientais, pesquisadores e quem mais se coloque contra seus intentos.

Mencionou-se que a aversão do agronegócio aos fundamentos da *cidadania* e do *pluralismo político* (art. 1º, incs. II e V, CF/88) emerge no tempo presente na forma de práticas de marginalização, perseguição e violência contra grupos que possuem visões de mundo distintas. Tais práticas, logicamente, também contrariam o objetivo de construir uma sociedade livre, justa e solidária.

Inicialmente, convém mencionar a importante diferença entre *conflito* e *violência*, muito bem destacada por Eduardo Paulon Girardi:

Conflito é uma ação criadora para a transformação da sociedade e a violência é uma reação ao conflito, caracterizada pela destruição física ou moral; é a desarticulação do conflito por meio do controle social. A violência tenta por fim ao conflito sem que haja resolução dos problemas e por isso barra o desenvolvimento. Ocupações de terra, acampamentos, defesa de interesses junto ao parlamento e ao governo são formas de conflito. Assassinatos, ameaças de morte, expulsões da terra, despejos da terra e trabalho escravo são formas de violência (GIRARDI, 2008, p. 293).

No caso do agronegócio, o que se tem verificado são inúmeras e sistemáticas práticas de violência contra diversos grupos com visões de mundo diferentes daquela defendida pelo setor agrário hegemônico no Brasil.

A Comissão Pastoral da Terra (CPT)<sup>194</sup> documenta desde a década de 1980 as ocorrências de conflitos e violências no campo brasileiro, cujos dados são publicados desde 1985.<sup>195</sup> No *Caderno de Conflitos no Campo Brasileiro de 2018* a CPT publicou uma tabela que sintetiza o número de conflitos no Brasil entre os anos de 2009 e 2018:

<sup>194</sup> “A Comissão Pastoral da Terra (CPT) nasceu em junho de 1975, durante o Encontro de Bispos e Prelados da Amazônia, convocado pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), realizado em Goiânia (GO). Foi fundada em plena ditadura militar, como resposta à grave situação vivida pelos trabalhadores rurais, posseiros e peões, sobretudo na Amazônia, explorados em seu trabalho, submetidos a condições análogas ao trabalho escravo e expulsos das terras que ocupavam. Nasceu ligada à Igreja Católica. O vínculo com a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) ajudou a CPT a realizar o seu trabalho e a se manter no período em que a repressão atingia agentes de pastoral e lideranças populares. Logo, porém, adquiriu caráter ecumênico, tanto no sentido dos trabalhadores que eram apoiados, quanto na incorporação de agentes de outras igrejas cristãs, destacadamente da Igreja Evangélica de Confissão Luterana no Brasil – IECLB” (COMISSÃO PASTORAL DA TERRA, 2010, n.p.).

<sup>195</sup> “A CPT torna públicos e mantém atualizados os registros de massacres no campo, ocorridos de 1985 até os dias atuais. Esse tipo de crime sempre ocorreu no campo brasileiro, apesar de apenas alguns terem ganhado destaque no cenário nacional. De acordo com sua metodologia, a CPT reconhece como “massacre” casos em que um número igual ou maior que três pessoas foram mortas na mesma ocasião.

**TABELA 3**  
**Comparação dos Conflitos no Campo Brasil (2009-2018)<sup>196</sup>**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Conflitos por Terra</b>										
Nº de Ocorrências (1)	528	638	805	816	763	793	771	1.079	989	964
Ocupações/Retomadas	290	180	200	238	230	205	200	194	169	143
Acampamentos	36	35	30	13	14	20	27	22	10	17
<b>Total (2)</b>	<b>854</b>	<b>853</b>	<b>1.035</b>	<b>1.067</b>	<b>1.007</b>	<b>1.018</b>	<b>998</b>	<b>1.295</b>	<b>1.168</b>	<b>1.124</b>
Assassinatos	25	30	29	34	29	36	47	58	70	25
Pessoas Envolvidas	415.290	351.935	458.675	460.565	435.075	600.240	603.290	686.735	530.900	590.400
Hectares	15.116.590	13.312.343	14.410.626	13.181.570	6.228.667	8.134.241	21.387.160	23.697.019	37.019.114	39.425.494

Fonte: CPT (2019, p. 25).

Ainda de acordo com a CPT, dos 70 assassinatos registrados em 2017, 22% eram lideranças de movimentos ligados à questão fundiária; já dos 25 homicídios registrados em 2018, 54% são de líderes de movimentos, o que evidencia o ímpeto em silenciar as vozes que se opõe ao modelo agrário dominante.

A queda no número de mortes de 2017 para 2018, segundo o relatório da CPT, não representou uma queda na violência, justamente porque houve uma mudança qualitativa nesta, que deixou de ser indiscriminada para focar nas lideranças dos movimentos sociais ligadas à questão agrária,<sup>197</sup> conforme se afere da seguinte figura:

---

Motivada pela repercussão dos crimes no Mato Grosso e no Pará, a CPT desenvolveu essa página especial, a partir do ano de 2017, para dar visibilidade a todos os massacres no campo ocorridos nos últimos 33 anos e mostrar para a sociedade que este tipo de crime é mais uma das estratégias do capital para expulsar os povos de suas terras e territórios. Uma linha do tempo permite visualizar os massacres, cada qual com páginas específicas com informações sobre o ocorrido e um pequeno histórico dos casos” (CPT, 2019, n.p.).

<sup>196</sup> De acordo com a CPT (2019, p. 25), “Os dados do nº de ocorrências referem-se aos despejos e expulsões, ameaças de despejos e expulsões, bens destruídos e pistolagem”, bem como que “Em 2018, foram registrados 1.124 no total de ocorrências de conflito por terra. Numa mesma área, um conflito pode ter desdobramentos diversos. Cada um deles corresponde a uma ocorrência. Neste ano, as áreas ou localidades em conflito somam 868” (CONFLITOS NO CAMPO BRASIL 2018, 2019, p. 25). Importante destacar, ainda, que na metodologia da CPT estão excluídos: “1. Casos de violência, inclusive assassinatos, que acontecem no âmbito rural e não tenham relação com conflitos pela disputa, posse, uso ou ocupação da terra, ou pelo acesso ou uso da água, ou na defesa de direitos por trabalho realizados no campo; 2. Casos de conflitos pela posse, uso ou ocupação da terra em áreas urbanas. Excetua-se os casos em que a disputa pela terra se dá por povos indígenas e comunidades tradicionais (quilombolas, pescadores artesanais, etc...) mesmo que se dê em área urbana, pois defendem um modo de vida rural; 3. Conflitos entre latifundiários ou grandes empresários do agronegócio” (CONFLITOS NO CAMPO BRASIL 2018, 2019, p. 18).

<sup>197</sup> Além disto, a própria CPT analisa que historicamente isso é uma tendência em anos eleitorais, em que a fiscalização é mais ativa para evitar confrontos e desgaste na imagem política das autoridades que disputam o processo eleitoral. Neste sentido, a volta do aumento do número de mortes já é realidade: “Se em 2018 foram verificadas 28 mortes, ante as 71 de 2017, quando houve cinco massacres, a CPT aponta que o retorno do aumento dos assassinatos no campo já se verifica. Só nos quatro primeiros meses de ano, a CPT registrou 10 assassinatos em conflitos no campo e, para a organização, esse número pode ser ainda maior – devido à subnotificação” (EXTRA CLASSE, 2019, n.p.).



Os dados não trazem informações mais precisas acerca da autoria e dos motivos das mortes. De qualquer forma, chamam a atenção os elevados números de óbitos ocorridos nos estados de Roraima (33), Amazonas (28) e Mato Grosso do Sul (17), espaços onde historicamente há maior conflito por áreas no Brasil.

Isto porque, de acordo com o relatório Conflitos no Campo Brasil (2018), da CPT, no ano de 2018, cerca de 92% das áreas em conflito no Brasil estavam localizadas na região norte, seguida pelo centro-oeste, em segundo lugar com 4%. As estatísticas são, muito provavelmente, menores do que as reais, pois muitos casos sequer são notificados.

Além disto, o referido relatório da CPT também evidencia que, de 2010 até 2018, aproximadamente 80% dos conflitos tiveram por iniciativa a ação de empresários, fazendeiros, grileiros, madeireiros e mineradores, contra cerca de 20% por conta de ações de resistência, como ocupações e retomadas.

Para o futuro próximo, a expectativa é a de que a situação da violência no campo se agrave ainda mais, tendo em vista o amplo apoio do Presidente Jair Bolsonaro ao setor do agronegócio, em especial no que diz respeito à não demarcação das terras indígenas (promessa de campanha do então candidato à Presidência da República), bem como à promessa de abertura das reservas indígenas ao chamado desenvolvimento comercial, incluindo mineração, agricultura e infraestrutura:

Soberano no mundo, o capital financeiro busca se territorializar como solução para a crise por ele mesmo engendrada, a fim de estender o processo atual de acumulação ilimitada de riqueza fictícia. Países ricos em recursos naturais como o nosso não escapam a esta sanha devoradora de terra e gente. A violência é sua tática eficiente, agora com outro tipo de respaldo do Estado que, sob Bolsonaro, criminalizadas são as vítimas: “são todos terroristas”, disse ele sobre os militantes do MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra) e do MTST (Movimento dos Trabalhadores Sem Teto). Foi didático: no campo e na cidade, a terra está entregue à especulação sem freios. O que se deve esperar de 2019 e anos seguintes, se órgãos e funções estratégicas para evitar e dirimir conflitos no campo, como INCRA, FUNAI e Ouvidoria Agrária, estão sendo entregues a militares? (CPT, 2019, p. 11).

Percebe-se, então, que o novo governo acirra ainda mais as tensões no campo, pois suas promessas estimulam e legitimam a violência no campo por parte dos agentes do agronegócio, em conjunto outras propostas de membros da bancada ruralista, como o Projeto de Lei nº 7.883/2017, que intenta incluir o uso progressivo da força na hipótese de exclusão de ilicitude e especificar que a invasão injusta da propriedade configura causa de legítima defesa.

Por fim, de acordo com o relatório anual da ONG Global Witness de 2019, que analisou os dados de 2018, o Brasil aparece como o quarto país com mais assassinatos de ativistas ambientais no mundo. Somente no ano analisado foram 20 lideranças ambientais assassinadas no Brasil,<sup>198</sup> que de forma inédita deixou a primeira colocação do levantamento, feito desde 2012. Curiosamente, o país mais perigoso para os ativistas e líderes indígenas em 2018 foi Filipinas (com 30 assassinatos), onde também predomina a forte ascensão do modelo do agronegócio.

Já o relatório da Global Witness de 2018, que analisou os dados de 2017, registrou 57 homicídios de lideranças indígenas e ambientais no Brasil, disparadamente isolado como o país mais perigoso do mundo para estas lideranças. Ainda segundo este relatório, em 2017 nenhum setor no mundo foi mais letal contra as referidas lideranças do que o agronegócio.<sup>199</sup>

De acordo com todo o exposto, afere-se, portanto, que o modelo expansionista do agronegócio (inserido numa economia internacional extremamente competitiva) e suas externalidades negativas acabam por se chocar frontalmente com o objetivo de construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Além das questões postas em debate nesta subseção, diversas outras contradições ao art. 3º, inc. I, da CF/88 serão analisadas mais adiante, em outras seções ligadas a dimensões mais específicas.

#### 5.1.4. Desintegração, crescimento exógeno e dependência do Estado: as contradições do agronegócio frente ao objetivo de garantia do desenvolvimento nacional

Há que se analisar ainda nesta seção as contradições do agronegócio brasileiro em relação ao objetivo de *garantir o desenvolvimento nacional*, previsto pelo art. 3º, inc. II, da CF/88. Importa mencionar, de início, que as contradições relacionadas a este referido objetivo perpassam e impactam todas as dimensões que ainda serão analisadas, conforme se verificará.

---

<sup>198</sup> Quanto ao Brasil, o relatório menciona que no mínimo 8 ativistas envolvidos em disputas com representantes da indústria da soja morreram em 2018 apenas no estado do Pará.

<sup>199</sup> Registre-se também o famoso caso da missionária norte-americana Dorothy Stang, assassinada com seis tiros em fevereiro de 2005 no local conhecido como Projeto de Desenvolvimento Sustentável Esperança, no município de Anapu (PA). O projeto, liderado pela missionária, era considerado modelo de assentamento e gestão na produção de uma fonte segura de renda com a colheita de madeira sem destruir a floresta. A área era disputada por madeireiros e latifundiários, que encomendaram a morte da ativista. Irmã Dorothy, como era conhecida, chegou ao Brasil em 1966 e desde a década de 1970 atuava na região amazônica, mantendo intensa agenda de diálogo com lideranças camponesas, políticas e religiosas, na busca de soluções para os conflitos relacionados à posse e à exploração da terra (MEMORIAL DA DEMOCRACIA, 2005, n.p.).

Inicialmente, quando a Constituição Federal de 1988 estabelece como objetivo a garantia do *desenvolvimento nacional*, há que se ter em mente dois aspectos fundamentais e que estão interligados: o primeiro remete ao tratamento do desenvolvimento nacional enquanto um objetivo geral, isto é, destinado a melhorar a vida de todos os membros da nação (desenvolvimento objetivo); o segundo implica no inconformismo constitucional com a mera noção de *crescimento econômico*, conforme se mencionou no segundo capítulo desta tese.

Estes dois aspectos fornecem importantes bases para a análise das contradições entre agronegócio e o objetivo de garantia do desenvolvimento nacional.

Quanto ao primeiro, vale observar a precisa constatação de Cristiane Derani e Mariana Caroline Scholz, quando afirmam que:

São vastos os problemas expressivos de cunho ambiental e social resultantes do capitalismo agrário. Nesse caso, na presença desses custos externos ou externalidades, percebe-se que o benefício privado não se reflete em benefício social, ou melhor, que a estimativa de um benefício socialmente desejável é obtida pela maximização da função de bem estar social e não através da função exclusivamente privada de exportação de *commodities* com acumulação individual de riqueza (DERANI; SCHOLZ, 2017, p. 20).

E conforme se verificará nas próximas seções de análise, o setor do agronegócio vem aprofundando a questão ambiental e a desigualdade social, fazendo com que apenas seus agentes tenham acesso à grande parte da riqueza produzida (inclusive com amplo apoio do Estado, conforme se observou), enquanto que os passivos das atividades agropecuárias, estes sim, são repartidos por toda a sociedade. Vale dizer, portanto, que a privatização dos lucros e a distribuição dos passivos socioambientais do agronegócio atentam plenamente contra o objetivo de desenvolvimento integrado de toda nação.

Ademais, quando se poderia pensar na geração de impostos enquanto uma contribuição importante por parte do setor do agronegócio – argumento vastamente utilizado pelos defensores do setor –, o que se verifica é existência de um amplo Estado aparelhado e que demanda amplas políticas de incentivos tributários, isenções e remissões fiscais, que, em última análise, representa igualmente uma divisão social das responsabilidades do setor e diminui sobremaneira a arrecadação estatal.

Este fator de concentração dos lucros decorrentes da atividade privada do agronegócio relaciona-se diretamente com o segundo aspecto importante à análise deste ponto, que diz respeito ao inconformismo constitucional com a mera noção de *crescimento econômico*, conforme se identificou no segundo capítulo desta tese.

Isto porque se mencionou que o conceito de *desenvolvimento* implica necessariamente na mudança positiva das estruturas econômicas e sociais: este se caracteriza pelo seu projeto social subjacente, como já dizia Celso Furtado (2009), ou seja, trata-se de um projeto que intenta a inclusão das camadas subdesenvolvidas da sociedade em seu processo de melhoria das condições de vida.

Nestes termos, a combinação de *apropriação privada dos ativos* com *divisão social dos passivos* decorrentes da atividade atenta seriamente contra a noção de *desenvolvimento*, vez que o modelo agronegócio tem agravado as desigualdades econômicas e sociais.

Aliás, como bem salienta Bercovici (2005), no caso de crescimento econômico desacompanhado das transformações na estrutura, ou seja, das efetivas melhorias nas condições de vida da população, não se configuraria o desenvolvimento, mas a mera *modernização*. Com ela, segundo Bercovici (2005, p. 53), “[...] mantém-se o subdesenvolvimento, agravando a concentração de renda. Ocorre assimilação do progresso técnico das sociedades desenvolvidas, mas limitada ao estilo de vida e aos padrões de consumo de uma minoria privilegiada”.

Já Enrique Leff (2009, p. 52) bem adverte que “a forma de crescimento econômico que adotaram os países ‘subdesenvolvidos’ surgiu das necessidades de expansão do sistema capitalista”, e não para desenvolver os subdesenvolvidos.

Desta forma, o que se percebe é justamente este processo desencadeado a partir da modernização conservadora no Brasil, iniciada com o golpe militar na década de 1960, e que culmina no modelo que atualmente se conhece por agronegócio.

Trata-se, portanto, de um modelo que mantém grande parte da população à margem das efetivas melhorias nas condições de vida, mas que ao mesmo tempo é moderno, dinâmico e interligado à economia mundial, gerando lucros e mantendo o alto padrão de vida de uma minoria privilegiada, consistente nos empresários e nos médios e grandes proprietários rurais, apoiados pelo amplo e sistemático fomento do Poder Público.

O notório contraste entre, de um lado a tecnologia do agronegócio, o grande investimento público em infraestrutura destinada especialmente ao setor, e, de outro, a desigualdade social e a generalizada condição de pobreza de grande parte dos pequenos produtores rurais, reflete apenas a configuração da mera *modernização*, ou, talvez, de um processo de *crescimento econômico*, mas de forma alguma poderia ser caracterizado como um verdadeiro processo de *desenvolvimento nacional*.

Vale destacar que o crescimento econômico vem se fundando na preservação dos privilégios das elites que satisfazem seu afã de modernização e, portanto, não tem em vista a necessária integração da sociedade num projeto que reflita na melhoria da vida de todos (FURTADO, 2009), razão pela qual se pode adjetiva-lo de “desintegrado”.

São estas características do agronegócio que aprofundam o *subdesenvolvimento* no Brasil, ainda que ocorram apenas meros processos de crescimento econômico que, contudo, não revertem em mudanças estruturais em prol da sociedade.

Neste sentido, Carla Rister (2007) já havia destacado a necessidade de se melhor redistribuir os frutos do desenvolvimento, de modo que se possa alcançar a almejada justiça social, vez que “[...] a detenção de tais frutos por uma minoria ao longo do processo histórico acabou por fazer surgir uma estrutura dual a que se denominou subdesenvolvimento, que só vem reforçando o processo de concentração de renda [...]” (RISTER, 2007, p. 239). Inequívoca também deve ser a atribuição do Estado em promover a redistribuição, exercendo seu papel de agente de equilíbrio das forças. No mesmo sentido Inês Virgínia Prado Soares, ao defender que:

Desse modo, a elaboração e implementação de políticas públicas devem se pautar na concepção de que o desenvolvimento é um processo que almeja atingir a vida digna. A projeção dos resultados das atuações que objetivam o desenvolvimento deve ser também analisada e discutida na perspectiva da comunidade e não somente numa quantificação do ganho econômico para setores específicos (SOARES, 2010, p. 473).

Está na redistribuição, portanto, a grande função do Estado Social, que deve basear sua gestão (inclusive no campo econômico) em valores e não em objetivos econômicos. Com razão, Carla Rister (2007) defende um Estado que se pautar por valores e que não seja meramente pragmático: “a proposta é de que se substitua a preocupação econômica com os resultados pela preocupação jurídica com os valores, o que importaria em mudança relevante” (RISTER, 2007, p. 244). O *desenvolvimento nacional*, portanto, implica em justiça social, num processo incluyente, cooperativo e solidário.

Citando a obra *Constituição e superação das desigualdades regionais*, de Gilberto Bercovici, Rister (2007) afirma que o conceito-chave do Estado Social seria a distribuição, que se transformaria na função primordial do Estado, isto é, de atuar na tarefa de integrar a sociedade nacional:

Integração esta, que no caso brasileiro, dever-se-ia dar tanto socialmente quanto economicamente, mediante transformações estruturais. Conforme se

poderia deprender de seus princípios fundamentais, que consagram fins sociais e econômicos em fins jurídicos, a Constituição de 1988 seria voltada à transformação da realidade brasileira (RISTER, 2007, p. 240).

Além disto, Rister (2007) defende também o papel do direito no impulso à cooperação pela introdução de valores que induzam e permitam esta conduta a partir de um ambiente a ele propício, assim como já imaginava Orlando Gomes (1961), sobressaindo-se aqui a importância do papel da Constituição Federal de 1988 neste processo de mudança rumo ao desenvolvimento integrado do Brasil e de todo seu povo.

Não obstante, o que a experiência do agronegócio vem evidenciando é que o crescimento econômico gerado pelo setor mais se apresenta mais como um “surto” e não como um processo estável e autossustentável.

Isto ocorre, em especial, porque o crescimento é induzido preponderantemente por um fator exógeno, externo à economia de um determinado país (NUSDEO, 2015), neste caso representada pela demanda internacional por *commodities* primárias, muito acentuada a partir do início do século XXI.

O grande problema, conforme reconhece Rister (2007), consiste na hipótese de que, uma vez cessada a ação do fator exógeno, a economia regressaria ao seu estado anterior, contraindo em termos de renda, emprego, produção e tudo mais. A realidade recente do agronegócio já deu sinais de que esta hipótese é factível:

Quando a rebarba da crise econômica mundial de 2008 atingiu a China a partir do final de 2011, o país diminuiu em ritmo acelerado seu apetite por *commodities*. Como consequência, o preço de matérias-primas minerais (incluindo o petróleo) e agrícolas despencou e arrastou consigo a economia brasileira que, por mais de uma década, cresceu amparada no *boom* das *commodities* no mercado internacional. A queda drástica do PIB nacional desestabilizou o governo e contribuiu para o desgaste da então presidenta Dilma Rousseff, destituída do cargo em 2016. Ao mesmo tempo, os grandes projetos de infraestrutura para expansão do extrativismo mineral, energético e agrícola também refluíram em função da falta de recursos do governo. (ATLAS DO AGRONEGÓCIO, 2018, p. 37).

Por ocupar uma posição precária na economia-mundo capitalista (semiperiferia), e ter uma atuação mais voltada para a produção de *commodities* primárias, a produção brasileira acabou por se especializar neste segmento (dentro da lógica da divisão internacional do trabalho no sistema-mundo), fazendo com que qualquer queda brusca na demanda do mercado internacional afete gravemente a economia interna brasileira, com todos os impactos políticos negativos daí decorrentes, já conhecidos.

E tendo em vista que o agronegócio brasileiro centra sua produção em basicamente duas *commodities* – complexo soja e carnes representam mais de 50% do valor exportado em 2019<sup>200</sup> –, além de representar um contrassenso diante da diversidade existente no Brasil, faz com que a economia brasileira fique suscetível às imprevisibilidades do mercado externo, tornando-a, por isto, uma economia extremamente vulnerável.

Sem falar ainda que o foco do agronegócio na produção de poucas *commodities* significa amplo risco decorrente da variação de seus preços no mercado internacional.<sup>201</sup> Outro fator que impacta negativamente a sustentabilidade econômica do agronegócio diz respeito à pouca variedade de países que adquirem, em grande parte, os produtos brasileiros. De acordo com o CEPEA (2018), os principais destinos das exportações do agronegócio brasileiro em 2018, em termos de faturamento, foram: China (35,1%), Europa (13,3%) e Estados Unidos (6,4%). Evidencia-se, portanto, uma ampla dependência do agronegócio brasileiro em relação à demanda chinesa, europeia e americana.

Por outro lado, nota-se que, apesar do Brasil ter alcançado a posição de terceiro maior exportador mundial de produtos agrícolas em 2016, o país aparece apenas na 27ª posição na lista de maiores exportadores do mundo da Organização Mundial do Comércio de 2018 (JAMIL CHADE, 2019), atrás de países como México, Polônia, Tailândia, Malásia e Vietnã.

Os dados supramencionados evidenciam que a exportação de produtos agrícolas em larga escala não significa, portanto, um bom desempenho em termos de exportação e participação dos mercados globais. Por outro ângulo, pode-se afirmar que a economia brasileira se especializou na exportação de *commodities* primárias que não possuem tanto impacto em termos gerais se comparados com os números totais de exportação.

Vale dizer, portanto, que a aposta neste tipo de economia, apesar de lograr êxito – pois se atingiu o posto de terceiro maior exportador mundial de produtos agrícolas –, não conseguiu fazer com que o Brasil assumisse uma posição mais qualificada no mercado global, o que apenas reforça afirmação de que se trata de uma economia frágil, dependente e vulnerável: frágil por não ser diversificada e qualificada; dependente por sobreviver às custas da demanda internacional e do mercado de preços; vulnerável por ficar exposta às oscilações e consequências deste cenário.

---

<sup>200</sup> De acordo com os dados de 2019 do MAPA: <http://indicadores.agricultura.gov.br/index.htm>.

<sup>201</sup> Mesmo risco que correm os países cuja economia encontra-se centrada na produção de petróleo, por exemplo. Tratam-se de economias bastante vulneráveis à variação dos preços no mercado externo, podendo culminar em graves reflexos negativos no plano interno.

Tudo isso demonstra que o projeto do agronegócio não se enquadra no conceito de desenvolvimento concebido pelo art. 3º, inc. II, da CF/88, mas consiste tão somente num processo de crescimento induzido por fatores exógenos, e, por isto mesmo, frágil, dependente e vulnerável, conforme apontado.

Ademais, outros elementos também apontam para insustentabilidade econômica do agronegócio, em especial no plano interno.

Sobre este ponto, remete-se ao debate lançado na subseção 4.2.2, onde se demonstrou que o agronegócio consiste num “[...] sistema do qual não se pode abstrair a presença financeira do Estado” (DELGADO, 2012, p. 32).

Demonstrou-se também que há uma intrínseca relação positiva entre fomento público e volume de produção: quanto maior o fomento, maior a produção; desta forma, revelou-se uma ampla dependência do setor do agronegócio em relação às inúmeras políticas públicas, devidamente analisadas no capítulo anterior.

Com isto, apesar de gerar saldos positivos na balança comercial, o agronegócio consome do Estado brasileiro recursos significativos que poderiam ser investidos em outros setores. Veja-se que os empréstimos públicos concedidos anualmente não fazem com que o agronegócio adquira autonomia e atinja a sustentabilidade econômica. Pelo contrário, os créditos públicos empregados são de fluxo contínuo, concedidos ano a ano para possibilitar a produção do setor, muitas vezes a fundo perdido.

Sem a concessão de empréstimos e demais políticas públicas fatalmente não haveria um volume produtivo que possibilitasse a inserção do setor no mercado global. Por isto que se afirmou, no quarto capítulo, que é o Brasil é que carrega o agronegócio nas costas, e não o contrário. Em outros termos, equivale a dizer que é o Brasil que promove a elite do agronegócio e não o setor que desenvolve o país. Por isto, então, de sua incompatibilidade com a noção de desenvolvimento prevista pela CF/88.

Carecem de estudo ainda as remessas de lucros produzidas pelo setor ao exterior, o que relativizaria os festejados resultados econômicos do agronegócio.

Outro aspecto que também relativiza os resultados do setor diz respeito à participação da agricultura familiar na composição do PIB agropecuário (conforme se verificará mais adiante na subseção 5.3.3), divulgado integralmente como resultado que decorre apenas das atividades do agronegócio. Sendo assim, o agronegócio se assume, indevidamente, como responsável pela geração de todas as riquezas produzidas no campo brasileiro, o que evidentemente não condiz com a realidade.

Dito isto, emerge que os resultados econômicos tão festejados pelo setor não se mostram tão vantajosos assim, além de serem auferidos de modo insustentável. Josué de Castro, com sua genialidade peculiar, identifica outros ciclos econômicos brasileiros com traços e consequências semelhantes, permitindo-se observar que o Brasil vive um processo econômico que é, apenas, “mais do mesmo”:

A fome no Brasil, que perdura, apesar dos enormes progressos alcançados em vários setores de nossas atividades, é consequência, antes de tudo, de seu passado histórico, com os seus grupos humanos, sempre em luta e quase nunca em harmonia com os quadros naturais. Luta, em certos casos, provocada e por culpa, portanto, da agressividade do meio, que iniciou abertamente as hostilidades, mas, quase sempre, por inabilidade do elemento colonizador, indiferente a tudo que não significasse vantagem direta e imediata para os seus planos de aventura mercantil. Aventura desdobrada em ciclos sucessivos de economia destrutiva ou, pelo menos, desequilibrante da saúde econômica da nação: o do pau-brasil, o da cana-de-açúcar, o da caça ao índio, o da mineração, o da “lavoura nômade”, o do café, o da extração da borracha e, finalmente, o de certo tipo de industrialização artificial, baseada no ficcionismo das barreiras alfandegárias e no regime de inflação. É sempre o mesmo espírito aventureiro se insinuando, impulsionando, mas logo a seguir corrompendo os processos de criação de riqueza no país. É o “fique rico”, tão agudamente estigmatizado por Sérgio Buarque de Holanda, em seu livro *Raízes do Brasil*. É a impaciência nacional do lucro turvando a consciência dos empreendedores e lavando-os a matar sempre todas as suas “galinhas de ovos de ouro”. Todas as possibilidades de riqueza que a terra trazia em seu bojo (CASTRO, 2008, p. 266-267).

É justamente esta realidade que se repete em diferentes ciclos econômicos no Brasil que a Constituição Federal de 1988 buscou superar. Não se contenta mais a Constituição de 1988 com a estrutura econômica existente, buscando alterá-la, como reconhece Gilberto Bercovici (2005).

Não se coaduna com o espírito constitucional a atividade econômica que separa, que divide, que continua a criar castas e que condena milhões de brasileiros à vida indigna e infeliz. E veja-se que a CF/88 fornece as bases para a superação desta realidade.

Conforme se mencionou no segundo capítulo, para José Afonso da Silva (2010), a ordem econômica constitucional (mundo do dever-ser) impõe à ordem econômica do mundo do ser a tarefa de empreender a ruptura de sua dependência em relação aos centros capitalistas desenvolvidos, sendo esta uma tarefa que a Constituinte, em última análise, teria confiado à burguesia nacional, na medida em que constitucionalizou uma ordem econômica de base capitalista, porém, quis que se formasse um capitalismo nacional autônomo, isto é, não dependente.

Com isso, segundo Rister (2007), a Constituição de 1988 teria criado as condições jurídicas fundamentais para a adoção do *desenvolvimento autocrado, nacional e popular*, que, não sendo sinônimo de isolamento, possibilitaria marchar para um sistema econômico mais desenvolvido, em que a burguesia local e seu Estado tenham o domínio da reprodução da força de trabalho, da centralização do excedente da produção, do mercado e a capacidade de competir no mercado mundial, dos recursos naturais e, enfim, da tecnologia.

Afigura-se, então, imperativa a busca de alternativas no sentido de minimizar a dependência histórica da economia brasileira e rumar para a independência ou soberania nacional econômica.

A superação desta dependência histórica se mostra um dos intuitos da ordem econômica prevista pela Constituição de 1988, que “[...] não autoriza a postura passiva do país como objeto de tal processo, mas sim atribui a ele a condição de sujeito de seu próprio processo de desenvolvimento, cujo destinatário último é o seu povo” (RISTER, 2007, p. 285).

E tais alternativas estariam estampadas justamente no desenvolvimento de uma economia nacional mais consciente de suas relações, que por suposto deveriam ser mais diversificadas (tanto em relação à produção quanto aos países com os quais se estabelece relação), bem como no domínio da reprodução da força de trabalho, da centralização do excedente da produção, do mercado e a capacidade de competir no mercado mundial, dos recursos naturais e, enfim, da tecnologia, conforme já se mencionou.<sup>202</sup>

Por outro lado, agravam ainda mais o objetivo de garantia do desenvolvimento nacional as contradições do agronegócio em relação à dimensão ambiental do desenvolvimento, que serão analisadas na seção 5.4.

Por fim, também por conta da maior afinidade temática, a análise do objetivo previsto pelo art. 3º, inc. III, da CF/88 – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais – será deslocado para a seção 5.3, que analisará as contradições do agronegócio em relação ao direito ao desenvolvimento a partir da ordem social da Constituição Federal de 1988.

---

<sup>202</sup> Sobre o debate de alternativas e possibilidades para um verdadeiro desenvolvimento incluído no Brasil, ver: POCHMANN, Marcio. *Qual desenvolvimento?: oportunidades e dificuldades do Brasil contemporâneo*. 1. ed. São Paulo: Publisher Brasil, 2009; MOREIRA, Eduardo. *Desigualdade & caminhos para uma sociedade mais justa*. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

## 5.2. AGRONEGÓCIO E O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO A PARTIR DA ORDEM ECONÔMICA

Identificadas e debatidas algumas contradições do agronegócio frente ao direito ao desenvolvimento identificado a partir dos fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil, parte-se, num segundo momento desta análise, para a confrontação do agronegócio em relação à ordem econômico constitucional.

Mencionou-se, no segundo capítulo, que a ordem econômica estabelecida pela Constituição Federal de 1988 (mundo do dever-ser) compreende a enunciação dos fins da política econômica e postula, na sua conformação, a implementação de uma nova ordem econômica, que seja, obviamente, melhor do que a ordem econômica existente (mundo do ser), visando a sua preservação (GRAU, 2018).

A Constituição de 1988 não pretendeu apenas receber uma estrutura econômica existente, mas queria, sobretudo, alterá-la (BERCOVICI, 2005). A ordem econômica constitucional representa, portanto, um importante instrumento de transformação e aprimoramento do mundo real. Este é seu maior intento.

Neste sentido, mencionou-se também que a Constituição Federal de 1988 projeta um Estado desenvolvido e forte, o quanto necessário para que se possa cumprir todo o programa político inscrito nela: a Constituição de 1988, de inquestionável caráter dirigente, assume e enuncia um conjunto de diretrizes e programas a serem realizados pelo Estado e pela sociedade, de modo que a Constituição confere um caráter de *plano global normativo* e seu artigo 170 prospera, evidentemente, no sentido de pretender implantar uma *nova* ordem econômica (GRAU, 2018).

A análise que ora se pretende realizar buscará, então, verificar a adequação do agronegócio brasileiro – integrante da *ordem econômica do mundo do ser* – à *ordem econômico do mundo do dever-ser* estabelecida pela Constituição Federal de 1988.

Por outro lado, adverte-se que, os fundamentos da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inc. III, CF/88) e os valores sociais do trabalho (art. 1º, inc. IV, CF/88), que não foram analisados na primeira seção, por se constituírem também como princípios que condicionam toda a ordem econômica (art. 170, *caput*, CF/88), serão analisados na próxima subseção (5.2.1).

Já o fundamento da livre iniciativa, também previsto pelo art. 1º, inc. IV, da CF/88, e que igualmente se constitui como princípio da ordem econômica (art. 170, *caput*, CF/88), será analisado na subseção 5.2.2, fechando-se, assim, a análise do art. 1º.

Ademais, pela própria natureza (por serem mais afetos à dimensão social e ambiental do direito ao desenvolvimento), alguns princípios da ordem econômica serão melhor analisados nas próximas duas seções, em especial os princípios da *propriedade privada* (art. 170, inc. II, CF/88), *função social da propriedade* (art. 170, inc. III, CF/88), *defesa do meio ambiente* (art. 170, inc. VI, CF/88) e *redução das desigualdades regionais e sociais* (art. 170, inc. VII, CF/88).

Já a análise do princípio que determina tratamento favorecido para as empresas de pequeno (art. 170, inc. IX, CF/88) foi analisado em conjunto com os princípios da livre iniciativa e livre concorrência, na subseção 5.2.2. Isto porque o tratamento favorecido para as empresas de pequeno está diretamente relacionado ao princípio da livre concorrência, vez que destinado ao equilíbrio das forças econômicas, e, portanto, à maior igualdade no plano econômico.

#### 5.2.1. Desemprego, precarização e trabalho análogo ao escravo: as incompatibilidades do agronegócio em relação aos valores sociais do trabalho e da dignidade da pessoa humana

No segundo capítulo da presente pesquisa debateu-se o conteúdo e os sentidos que a literatura jurídica confere ao texto do artigo 170, *caput*, da CF/88, primeiro objeto de análise desta subseção, que inaugura o Título VII (da ordem econômica e financeira), e estabelece que “a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...]”.

Vale sublinhar novamente a lição de Eros Grau, que sugere que tal dispositivo constitucional deve ser lido no sentido de que as relações econômicas, ou as atividades econômicas (mundo do ser) “[...] *deverão ser (estar)* fundadas na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim (fim delas, relações econômicas ou atividade econômica) assegurar a todos existência digna, conforme ditames da justiça social [...]” (GRAU, 2018, p. 64).

Os princípios previstos pelo artigo 170 da CF/88 se constituem, portanto, como limites absolutos para qualquer atividade econômica, evidenciando a intenção constitucional de estabelecer que a ordem econômica não se constitui um fim em si mesma, mas sim num meio para se garantir o desenvolvimento humano.

A partir da análise do artigo 170, *caput*, da CF/88, realizada no segundo capítulo, identificou-se, num primeiro momento, o condicionamento de toda e qualquer atividade econômica ao princípio do *valor social do trabalho*, que, além de fundamento da ordem econômica, emerge também como fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, inc. IV).

Disto resulta que *valorizar o trabalho humano* e tomar como fundamento o *valor social do trabalho* importa em conferir ao trabalho e seus agentes (os trabalhadores) tratamento peculiar. Conforme destaca Carla Rister (2007), a concretização deste princípio pode ocorrer de várias formas, mas em especial pela fiel observância das normas consagradoras dos direitos sociais dos trabalhadores, conforme estatuídas no artigo 7º da Constituição Federal de 1988.

No entanto, quando se confronta a realização do princípio da *valorização do trabalho humano* com as atividades desenvolvidas pelo agronegócio, tanto os dados oficiais quanto a literatura que trata do fenômeno do trabalho no campo dão conta de evidenciar uma série de questões que remetem à desumanização e desvalorização do trabalhador rural brasileiro.

Dentre estas questões, além do desemprego estrutural causado pela mecanização produtiva, identificou-se a presença de fortes marcas de precarização do trabalho, que tem resultado no adoecimento constante dos trabalhadores, fadiga extrema, mortes por exaustão, pobreza e miséria, no flagrante desrespeito aos direitos trabalhistas e humanos (SANT'ANA, 2012). Além disto, identificou-se também a presença de trabalho infantil e análogo ao escravo nas atividades desenvolvidas pelo agronegócio brasileiro. Todas estas questões serão melhor abordadas nesta subseção.

Diversos pesquisadores têm problematizado e denunciado os processos de exploração nas relações de trabalho inseridas nas mais variadas cadeias produtivas do agronegócio brasileiro, mesmo a despeito da diminuição dos postos de trabalho decorrentes do amplo processo de mecanização na produção do agronegócio.

Referido processo de exploração, de acordo com a literatura, teve início no período da modernização conservadora:

[...] as décadas de 1960 e 1970 foram um verdadeiro marco para o espaço agrário brasileiro, momento em que ocorre a intensificação da mecanização das atividades produtivas no campo, da concentração fundiária e expulsão em massa dos trabalhadores de sua unidade de produção, mudanças estas que ocorreram no âmbito de um processo que aprofundou a subjugação da terra e do trabalho ao capital (SOUZA, 2013, p. 16).

Neste contexto, e em especial com a criação do Programa Nacional do Alcool (ProAlcool) na década de 1970 – que impulsionou a produção de cana-de-açúcar e formou as bases do agronegócio sucroalcooleiro –, é que surge a figura do “boia-fria”, os trabalhadores rurais sazonais que, desprovidos de terras para cultivar, migram de uma região agrícola para outra a procura de trabalho.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, e também pelo receito de sanções (boicotes) dos mercados internacionais, muitos direitos dos trabalhadores rurais começaram, aos poucos, a serem efetivados no campo brasileiro. Raquel Santos Sant’Ana (2012) destaca alguns dos avanços: aumento da formalização dos contratos de trabalho em todas as regiões do país,<sup>205</sup> importante diminuição do trabalho infantil, fornecimento das medidas de segurança no trabalho, melhoria nos transportes e jornadas de trabalho menores.

No entanto, não obstante os avanços supramencionados, ainda persiste uma realidade de desrespeito sistêmico aos direitos dos trabalhadores rurais, promovida em especial pelo setor do agronegócio.

De início, verifica-se que, de acordo com os dados publicados pelo IBGE, obtidos na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (2011), a proporção de trabalhos formais ligados ao agronegócio é de apenas de 39%. Em 2014 eram 2,4 milhões de pessoas trabalhando na informalidade no campo (1 milhão apenas no nordeste, o que revela ainda a grande desigualdade regional – art. 3º, inc. III, CF/88), e com salários abaixo dos formais, de acordo com o IBGE. Ademais, sabe-se que o problema da informalidade não diz respeito apenas aos salários mais baixos, mas também se relaciona com o amplo conjunto de direitos e garantias trabalhistas e previdenciárias que são sonegados em desfavor do trabalhador.

Interessante observar nos estudos do agronegócio – em especial os do CEPEA (2019) – que ao computar o número de trabalhadores ligados ao setor, fala-se em “População Ocupada (PO)”, o que por certo oculta este alto número de trabalhadores

---

<sup>205</sup> Raquel Santos Sant’Ana (2012 p. 59), por sua vez, traz um contraponto bastante coerente ao observar que “nos últimos anos tem havido uma maior formalização dos contratos de trabalho, o que é de fato uma conquista dos trabalhadores, já que até a década de 1980, quando ocorreram as maiores lutas, trabalhavam praticamente sem contrato formal de trabalho; esta maior formalização, no entanto, interessa também aos empregadores, já que o processo de precarização do trabalho e a maior intensificação do seu ritmo têm feito com que o adoecimento do trabalhador seja cada vez mais frequente e, assim sendo, é mais vantajoso que os trabalhadores sejam segurados do Instituto Nacional de Previdência Social”.

informais, já que na metodologia da “População Ocupada” no agronegócio estão inclusos tanto os trabalhadores formais quanto os informais. Neste sentido, falar em “População Ocupada” no agronegócio apenas mascara uma realidade de grande informalidade e precarização nas relações de trabalho no campo brasileiro.

Ademais, em relação à precarização, o trabalho de Polyana Felipe Ferreira da Costa, Marcelo Saturnino da Silva e Solange Laurentino dos Santos (2014), analisou o processo de superexploração dos trabalhadores nordestinos que anualmente ainda se deslocam para oferecer sua força de trabalho nas regiões canavieiras:

Inseridos em um contexto marcado pela vulnerabilidade: dificuldade de acesso à terra, fatores climáticos, poucas opções de emprego não agrícola, etc.; muitos indivíduos oriundos de famílias camponesas, tendo como centralidade seus espaços de moradia, tendem a se conectar a outros lugares, mobilizando-se em busca de acesso a trabalho e renda visando à satisfação de suas necessidades e, em última instância, a reprodução de seu grupo familiar. Na microrregião de Pajeú, Sertão de Pernambuco e partes da microrregião de Serra da Teixeira, no Estado da Paraíba, grande parcela da população economicamente ativa vem lançando mão da migração sazonal, tendo como destino, sobretudo, a microrregião de São José do Rio Preto, interior do Estado de São Paulo, onde vão oferecer sua força de trabalho no plantio e na colheita de cana-de-açúcar (COSTA; SILVA; SANTOS, 2014, p. 3.971).

A tese de Fernanda Ludmilla Rossi Rocha (2007), que analisou os fatores de risco do corte manual e mecanizado da cana-de-açúcar no Brasil, destacou que este tipo de trabalho representa riscos à saúde dos trabalhadores devido a alguns elementos centrais: calor intenso, constante radiação solar, poeira proveniente do solo, fuligem da cana queimada, presença de animais peçonhentos e o risco de acidentes de trabalho em decorrência do manuseio do facão. Além disto:

O excesso de trabalho, associado às longas jornadas sob o sol e reposição inadequada de nutrientes e sais minerais, resulta em distúrbios hidroeletrólíticos cujos episódios de gravidade crescente se manifestam de câibra e morte por parada cardíaca. As câibras são fortes e frequentes, seguidas de tontura, dor de cabeça, vômito e convulsões, os trabalhadores denominam esta condição/situação de “Birola” (COSTA; SILVA; SANTOS, 2014, p. 3.976).

Este grave esgotamento dos trabalhadores rurais foi justamente objeto da pesquisa de Maria Aparecida Morais Silva *et al.* (2006), que investigaram a compreensão deste trabalho desumano a partir da morte de 13 trabalhadores nos canaviais paulistas nos anos de 2004-2005, justamente em razão de esforço excessivo:

Vale dizer que todas elas aconteceram em situações similares, durante o trabalho nos canaviais. Todos os mortos eram migrantes temporários, exceto um deles. [...]. Os sintomas registrados se referiam a dores de cabeça, fortes câibras, seguidas de desmaios e, finalmente, parada cardiorrespiratória (SILVA, *et al.*, 2006, p. 75).

Por outro lado, o trabalho de Marcos Antonio de Souza (2013) identificou alguns aspectos da precarização do trabalho no agronegócio presentes na zona canavieira do norte do Paraná, em especial na Usina Central do Paraná, em Porecatu, destacando a superexploração do trabalho nesta região por meio de jornadas de trabalho que chegavam a 12 horas ininterruptas, além de não contarem os trabalhadores com instalações sanitárias ou qualquer outra infraestrutura nos alojamentos, tendo os trabalhadores, inclusive, de pagar os equipamentos de segurança utilizados no trabalho. Segundo o autor, este cenário teria desencadeado uma intervenção do Ministério do Trabalho, diante do flagrante de centenas de trabalhadores em condições análogas à escravidão.

Costa, Silva e Santos (2014) consideram ainda que, ao lado do processo de mecanização e diminuição dos postos de trabalho – o que viola o art. 170, inc. VIII, da CF/88 –, há um processo de intensificação do trabalho humano que ainda existe, seja aquele realizado com o auxílio de instrumentos mecânicos,<sup>204</sup> seja na produção manual, vez que as atuais médias de produtividade exigidas pelo setor (dinamizadas pelo mercado internacional) encontram-se muito além daquilo que é humanamente possível.

A pesquisa de José Aparecido Lima Dourado (2014) analisou a expansão do agronegócio e a precarização do trabalho no semiárido baiano e denunciou uma cruel realidade:

Muitos destes trabalhadores (homens, mulheres e adolescentes) estão sujeitos à dupla exploração, em virtude da existência de empreiteiros “gatos” que atuam diretamente como intermediários com os médios e grandes produtores, agenciando os camponeses e proletários urbanos para o trabalho nas lavouras. Os empreiteiros chegam a descontar da diária dos trabalhadores até R\$ 5,00 como forma de pagamento pelo transporte que é fornecido para o trabalhador. Geralmente, entre o contratante, nesse caso o produtor de manga, e o empreiteiro “gato” é feito um acerto em relação à quantia paga pela empreitada. Por sua vez, o empreiteiro faz nova negociação com os trabalhadores ganhando, além da taxa cobrada pelo transporte, mais uma parcela que pode chegar a 30% do valor da diária. Quando o trabalhador faz hora-extra esse valor pode chegar a 40% da diária. O valor da diária paga aos trabalhadores pelos empreiteiros varia entre R\$ 18,00 e R\$ 23,00, a depender

---

<sup>204</sup> Destaque-se, neste cenário, o alto índice de acidentes na aviação agrícola: foram 240 acidentes desde 2008, com 54 mortes (METROPOLES, 2018).

do sexo e do serviço desempenhado. As mulheres recebem R\$ 18,00, podendo chegar a R\$ 20,00 trabalhando na lavoura enquanto os homens recebem entre R\$ 20,00 a R\$ 23,00, podendo chegar a R\$ 25,00 se a função desempenhada for a de pulverização dos pomares. Cabe destacar que, em sua maioria, a pulverização dos pomares é feita de forma mecanizada. Para ganhar R\$ 18,00 uma mulher deve fazer a limpeza e poda de 30 pés de manga ao dia e se, após terminada a sua empreitada esta desejar fazer a limpeza de mais 15 pés de manga recebe ao final de um dia de trabalho R\$ 30,00 (DOURADO, 2014, p. 15).

Quanto à formalização do trabalho, Dourado (2014) identificou que apenas 21,82% dos trabalhadores tinham suas carteiras assinadas na região, muito abaixo da média nacional, que já é baixa. Além disto, o referido autor também observou que a grande massa dos trabalhadores que recebem estes valores totalmente incompatíveis com o princípio da dignidade humana são trabalhadores camponeses, que pela falta de acesso à terra acabam por buscar no trabalho assalariado temporário e precário os meios de sua manutenção e de sua família.

Trata-se, em verdade, de uma dupla subordinação dos camponeses ao capital: a primeira está relacionada à expulsão de suas áreas rurais e a segunda ligada à submissão dos trabalhadores rurais (MARTINS; IRIGARAY; RITTER, 2016).

Afere-se, portanto, a violação sistemática dos direitos dos trabalhadores do agronegócio em diversas regiões do Brasil, o que por certo atenta contra as disposições do art. 170, *caput*, e do art. 1º, inc. III, da CF/88, e impedem o pleno desenvolvimento destes trabalhadores.

Percebe-se, então, que o modelo de modernização da agricultura brasileira não modernizou as condições de vida e de trabalho dos trabalhadores rurais, ainda mais quando se observa práticas de atrelamento do salário à produtividade.

Antonio Thomaz Júnior (2011) afirma que o agronegócio brasileiro esconde relações de trabalho regressivas, bem como dispositivos contratuais e de aliciamento extremamente desumanos:

No caso específico das atividades agrárias, as mesmas não se restringem apenas à forma salário, na quantidade de cana cortada ou no ganho por produção. Também se expressa por intermédio da extensividade da jornada, nas péssimas condições de trabalho, no transporte inadequado e inseguro, na negligência do capital em relação aos EPI's, no descumprimento dos contratos de trabalho e das normativas trabalhistas, na redução dos direitos sociais, nos alojamentos insalubres e desconfortáveis, que servem de abrigo para os trabalhadores, sobretudo os migrantes, oriundos das regiões Nordeste e Norte de Minas Gerais, nas formas assemelhadas de escravidão, de superexploração do trabalho etc. (THOMAZ JÚNIOR, 2011, p. 133).

Sobre o atrelamento do salário à produtividade, Thomaz Júnior assevera, a partir do caso dos trabalhadores do agronegócio sucroalcooleiro paulista, que:

Apesar de os trabalhadores reclamarem do sistema de pagamento por produção, não conseguem vislumbrar alternativa capaz de substituí-lo, sobretudo os mais novos, que ainda alimentam a expectativa de auferirem rendimento em torno de 15 toneladas de cana/dia, o que lhes pode proporcionar ganho de R\$ 1.100,00/mês. No entanto, à base de R\$ 2,40 por tonelada, cada trabalhador tem de desfechar 900 golpes por tonelada, ou 13.500 golpes no podão, deslocando-se de 5 a 6 km, durante a jornada, para cortar 15 toneladas de cana num único dia (THOMAZ JÚNIOR, 2011, p. 133-134).

Este cenário desgasta ainda mais os trabalhadores ao longo do tempo, pois para ganharem mais, eles têm que cortar mais cana e, quanto mais cortam mais abreviam o desgaste de suas condições de saúde, o que fatalmente abrevia sua expectativa de vida. Vale lembrar ainda que:

Apesar de R\$ 1.100,00 a R\$ 1.200,00 mensais, para um trabalhador envolvido no corte da cana-de-açúcar, ser um salário expressivo, essa quantia é auferida por uma minoria, porque a média se situa em torno de R\$ 600,00 a R\$ 800,00, sendo que isso só se realiza durante o período da safra; nos demais meses, poderá estar desenvolvendo outras atividades ou mesmo permanecer desempregado (THOMAZ JÚNIOR, 2011, p. 134).

Esta realidade também é captada por José Marangoni Camargo:

O que tem se verificado também no período recente são relatos cada vez mais frequentes de trabalhadores ocupados no corte manual da cana que tem sido obrigados ou constringidos a alcançarem determinadas metas estipuladas por algumas usinas, como forma de manterem seus empregos e não serem substituídos pelas máquinas. A partir do final dos anos 90, os boias-frias têm colhido em média 10 a 12 toneladas de cana por dia, o que representa algo em torno de 50% a mais do que a média da década de 80. Esse aumento da exploração da força de trabalho, além de representar uma sobrecarga exagerada de trabalho, também tem contribuído para o aumento do desemprego entre os trabalhadores da categoria, na medida em que mantêm seus empregos apenas os trabalhadores que conseguem atingir as metas determinadas pelas empresas (CAMARGO, 2011, p. 196-197).

Para piorar ainda mais este quadro, Costa, Silva e Santos (2014) avaliam que nem sempre o aumento da produtividade dos trabalhadores está proporcionalmente relacionada com o aumento dos salários:

Fundamentando-se em dados do Instituto de Economia Agrícola (IEA), ligado à Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Governo de São Paulo, Pedro Ramos advoga que, não obstante os maiores níveis de produtividade alcançados pelas usinas canavieiras, a remuneração dos trabalhadores no corte da cana queimada, teve queda real aproximada de 30% de meados da década de 1980 para atualidade, ou seja, o aumento de produtividade não implicou em melhores rendas e, conseqüentemente, em mais qualidade de vida dos trabalhadores, ao contrário, o que houve foi uma intensificação do processo de produção de mais-valia, com os trabalhadores produzindo um volume maior de riqueza e, paradoxalmente, se apropriando de parcela cada vez menor de seu trabalho (COSTA; SILVA; SANTOS, 2014, p. 3.976).

Coloca-se em xeque, portanto, a capacidade do agronegócio em valorizar o trabalho humano e em assegurar existência digna a todos aqueles que dele participam ou são afetados por suas atividades. Coloca-se em questão, da mesma forma, o próprio discurso que atribui ao agronegócio a capacidade de, além do viés puramente econômico, promover o bem-estar social e reduzir desigualdades.

Por outro lado, mas ainda dentro do cenário de precarização das condições de trabalho promovido pelo agronegócio, emerge também com centralidade a questão da intoxicação de trabalhadores rurais por agrotóxicos.<sup>205</sup> Isto decorre do próprio modelo de agricultura que, apesar de se dizer moderno, continua em grande parte extremamente dependente dos insumos químicos. De início, o Atlas do Agronegócio fornece importantes dados gerais sobre o uso de agrotóxicos no Brasil, que se apresenta como:

[...] o maior consumidor de agrotóxicos do mundo. Em 2002, a comercialização desses produtos era de 2,7 quilos por hectare. Em 2012, o número chegou a 6,9kg/ha, segundo dados do IBGE. As *commodities* soja, milho, cana e algodão concentram 85% do total de agrotóxicos utilizados. E entre 2000 e 2012 no Brasil, período de maior expansão das áreas de soja e milho transgênicos, esse número cresceu 160%, sendo que na soja aumentou três vezes. Só a soja, predominante entre as culturas geneticamente modificadas, utiliza 71% desse volume. Os herbicidas à base de glifosato, usados nas lavouras transgênicas, respondem por mais da metade de todo o veneno usado na agricultura brasileira. Contrariando alegações de que essa disparada no uso de agrotóxicos seria “consequência inexorável” do aumento de produtividade ou da expansão da área cultivada, estudos e dados oficiais evidenciam que, entre 2007 e 2013, o uso de agrotóxicos dobrou, enquanto a área cultivada cresceu apenas 20%. No mesmo período, também dobraram os casos de intoxicação (ATLAS DO AGRONEGÓCIO, 2018, p. 22).

---

<sup>205</sup> As externalidades negativas do agronegócio relacionadas aos agrotóxicos serão abordadas em quatro momentos distintos nesta tese: 1) Na parte que trata dos trabalhadores afetados, objeto desta subseção; 2) Mais adiante, na parte que confronta o agronegócio com o princípio da defesa do consumidor (art. 170, inc. V, CF/88); 3) Na parte que tratará do direito social à saúde, em razão da afetação das comunidades que vivem no entorno das plantações; 4) E, por fim, na seção que tratará dos efeitos destes agentes químicos sobre o meio ambiente.

E por óbvio que a utilização de tanto volume de agrotóxicos impacta seriamente a saúde e a vida dos trabalhadores ligados ao agronegócio. Sobre este importante aspecto da precarização do trabalho no agronegócio brasileiro, alguns estudos vêm demonstrando os efeitos deste modelo na saúde dos trabalhadores rurais.

Destaca-se, de início, a importante pesquisa de Larissa Mies Bombardi (2017), da Universidade de São Paulo, que construiu um atlas do uso de agrotóxicos no Brasil e debateu os seus impactos sobre a saúde da população e, em especial, sobre os trabalhadores rurais.

Em seu estudo, Bombardi (2007) identificou 25 mil casos de intoxicação por agrotóxicos notificados junto ao Ministério da Saúde entre os anos de 2007 e 2014, o que significa uma média de 3.125 casos por ano, ou cerca de 8 intoxicações diárias. A autora também explica que para cada caso de intoxicação notificada estima-se que outros 50 não são, ou seja, projeta-se uma subnotificação da ordem de 1 para 50, o que evidentemente agrava muito mais a realidade das intoxicações por agrotóxicos no Brasil. Sendo assim, os casos notificados representariam apenas 2% do total, sendo possível que tenha havido mais de um milhão de intoxicações por agrotóxicos neste mesmo período.

Bombardi (2017) destaca também que entre as principais circunstâncias que levaram às intoxicações notificadas foram o uso habitual, acidental e a tentativa de suicídio. As duas primeiras categorias de circunstância, segundo a autora, dizem respeito ao cotidiano do trabalho, ou seja, de intoxicações de trabalhadores rurais que compõem o universo daqueles que se intoxicam diariamente pelo uso na atividade agrícola. No entanto, chamam muito a atenção os dados analisados pela autora em relação ao grande número de tentativas de suicídio dentre os casos de intoxicação notificados:

No estado do Paraná, por exemplo, com um total de 3723 intoxicações no período, 1631 referiam-se às tentativas de suicídio, ou seja, cerca de 40% do total. Nos estados de São Paulo e Minas Gerais, das intoxicações por agrotóxicos de uso agrícola notificadas, também cerca de 40% delas referiam-se a tentativas de suicídio, precisamente: em São Paulo, para um total de 2055 intoxicações notificadas, 884 referiam-se às tentativas de suicídio e, em Minas Gerais, das 2186 intoxicações notificadas, 957 corresponderam às tentativas de suicídio com uso de agrotóxicos. Entretanto, em estados do Nordeste, como por exemplo, Pernambuco e Ceará, a participação dos casos notificados de tentativas de suicídio com uso de agrotóxicos chega a mais de 70% do total. Em Pernambuco, de 2007 a 2014, houve 1545 casos de intoxicação notificados, destes, 1145 corresponderam a tentativas de suicídio com uso de agrotóxicos, ou seja, 74%. No Ceará, neste período, houve 1086 casos notificados, dos quais 861 corresponderam às tentativas de suicídio, ou seja, 79.2% (BOMBARDI, 2017, p. 55).

Neste sentido, ressalta a autora a possível correlação entre estes casos de tentativa de suicídio com a exposição crônica a alguns tipos de agrotóxicos.

Ainda segundo a pesquisa de Bombardi (2017), no total, no país, neste período de 2007 a 2014, houve 1.186 casos de mortes notificadas por intoxicação por agrotóxicos de uso agrícola, o que significa uma média de 148 mortes por ano, ou o equivalente a uma a cada dois dias e meio. Isto significa que, no Brasil, em termos oficiais, a cada dois dias e meio uma pessoa morre intoxicada por agrotóxicos de uso agrícola, isto sem se considerar o grande número de subnotificações, conforme já apontado.

Sobre os tipos de intoxicação e seus efeitos, explica o Atlas do Agronegócio que:

As intoxicações agudas por agrotóxicos afetam principalmente as pessoas expostas em seu ambiente de trabalho e são caracterizadas por efeitos como irritação da pele e dos olhos, coceira, vômitos, diarreias, dificuldades respiratórias, convulsões e morte. Já as intoxicações crônicas podem aparecer muito tempo após a exposição e afetar toda a população, pois são decorrentes da presença de resíduos de agrotóxicos em alimentos e no ambiente, geralmente em doses baixas. Os efeitos associados à exposição crônica incluem: infertilidade, impotência, abortos, malformações, neurotoxicidade, desregulação hormonal, efeitos sobre o sistema imunológico e câncer (ATLAS DO AGRONEGÓCIO, 2018, p. 22).

O trabalho de Isabelle Maria Mendes de Araújo e Ângelo Giuseppe Roncalli da Costa Oliveira (2017), destaca que dentre as causas apuradas de todos os Auxílios Doenças e Auxílios Acidentes concedidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) no ano de 2005, o maior percentual diz respeito às lesões advindas por envenenamento e consequências de causas externas, com 78,3%, o que demonstra também o alto impacto do uso de agrotóxicos sobre os recursos públicos.

Além disto, o estudo dos supramencionados autores, ao fazer um levantamento do número de intoxicações por agrotóxicos, também identificou que a partir no ano de 2005 há um pico de casos, que se estabiliza por cima nos anos seguintes. Este dado coincide com a entrada em vigor da Lei de Biossegurança (Lei nº 11.105/2005), que na prática autorizou a utilização de organismos geneticamente modificados e seus derivados.

A promessa do agronegócio era a de que a introdução das sementes transgênicas levasse à redução do consumo de agrotóxicos na produção, o que não se confirmou, conforme demonstrado já no capítulo anterior. Aliás, poder-se-ia duvidar desta promessa há muito tempo, pelo evidente conflito de interesses existente neste mercado, já que os maiores grupos produtores de sementes transgênicas são também os maiores grupos

produtores e comerciantes de agrotóxicos, conforme se demonstrará na próxima subseção, quando se discutirá o amplo processo de aquisições, fusões e incorporações neste ramo e seu impacto sobre a livre iniciativa. As grandes empresas são responsáveis pela comercialização do chamado “pacote tecnológico”, que consiste no pacote de sementes e agrotóxicos necessários à produção.

Ademais, Isabelle Araújo e Ângelo Oliveira (2017) também identificaram que os picos produtivos de geração de superávit pelo agronegócio no Brasil nos anos 2005 e 2006 coincidem com ao pico de casos de intoxicação por agrotóxicos no país.

O estudo de Yumie Murakami *et al.* (2017) – que analisou os casos de intoxicação crônica por agrotóxicos em fumicultores no estado do Paraná – tomou por amostra 46 indivíduos e concluiu que 20 deles apresentaram intoxicação crônica. Segundo os autores do referido estudo, a partir de anamnese com detalhamento da história laboral, exame físico e exames complementares, os indivíduos intoxicados apresentaram transtornos psiquiátricos menores, perdas auditivas neurossensoriais, polineuropatia tardia induzida por organofosforados.

Por outro lado, para agravar ainda mais a relação do trabalho com o agronegócio brasileiro, verifica-se a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio do IBGE, de 2015, que das 2,7 milhões de crianças trabalhando, pouco mais de um terço, ou seja, 856 mil, dedicam-se a atividades agrícolas. Os dados mostram também que, embora o trabalho infantil no setor agrícola tenha diminuído nos últimos anos, na faixa etária mais baixa (entre 5 e 9 anos de idade) ocorre o contrário: de cada 100 crianças trabalhando nesta idade, 85 desenvolvem atividade rural.

Há que se destacar, contudo, que este fenômeno não é apenas inerente ao agronegócio, até porque os dados especificam e nem apontam isto. Sabe-se que a pobreza de muitas famílias no campo brasileiro, desprovidas de políticas públicas que lhe permitam sair desta condição, acaba fazendo com que seus chefes envolvam as crianças nas atividades rurais, como forma de composição de renda necessária à subsistência familiar (CORREIO BRAZILIENSE, 2017).

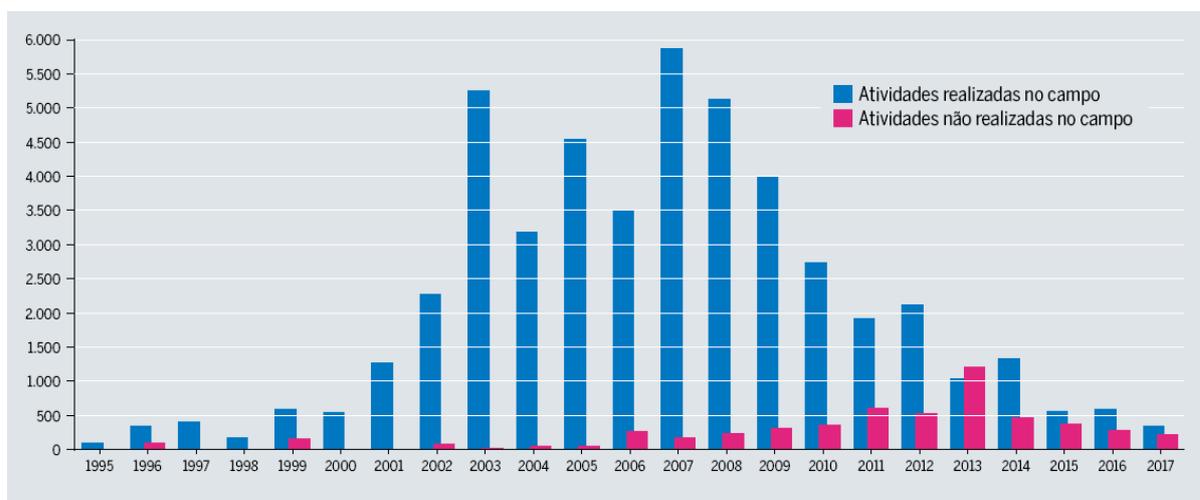
De toda forma, os dados do IBGE também evidenciam que boa parte destas crianças não frequenta a escola, bem como também atuam em trabalhos perigosos, envolvendo operação de máquinas, manuseio de agrotóxicos e até mesmo trabalho em matadouros. Raquel Sant’Ana chama a atenção para outros fatores importantes inerentes ao trabalho infantil no campo:

Os custos do agronegócio trazem uma problemática que envolve direitos humanos, mas que rebatem, também, no âmbito econômico como é o caso da questão previdenciária. A precarização do trabalho traz uma condição de vida precarizada e os trabalhadores rurais assalariados constituem-se como um dos segmentos mais vitimados pelo capital neste ramo de atividade. As estatísticas populacionais brasileiras que apontam para a vitimação de jovens, via de regra, não computam os da área rural que estão perdendo sua condição para o trabalho e que chegam aos 30 anos de idade com graves sequelas na saúde, muitas vezes, sem condições para continuar trabalhando e sem amparo previdenciário (SANT'ANA, 2012, p. 58-59).

Ademais, outra grave problemática muito imbricada ao trabalho no setor do agronegócio diz respeito à utilização de mão-de-obra análoga à escrava.<sup>206</sup>

De acordo com os dados da Comissão Pastoral da Terra, observa-se o aumento do número de trabalhos libertados do trabalho escravo no Brasil, principalmente a partir dos anos 2000, momento da consolidação do agronegócio no Brasil:

**FIGURA 6**  
**Trabalhadores libertados do trabalho escravo no Brasil por ano e por tipo de atividade – 1995-2017**



Fonte: Atlas do Agronegócio (2018, p. 42); CPT (2019).

<sup>206</sup> Este fato constitui crime tipificado pelo artigo 149 do Código Penal brasileiro, que assim dispõe: “Art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto: Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência. § 1º Nas mesmas penas incorre quem: I - cerceia o uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho; II - mantém vigilância ostensiva no local de trabalho ou se apodera de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho. § 2º A pena é aumentada de metade, se o crime é cometido: I - contra criança ou adolescente; II - por motivo de preconceito de raça, cor, etnia, religião ou origem”.

Percebe-se, portanto, que a maioria dos casos registrados se encontra nas atividades realizadas no campo. Ademais, já no ano de 2018 (ano não representado na Figura 6), de acordo com o relatório Conflitos no Campo Brasil 2018 (2019), da Comissão Pastoral da Terra, registrou-se um drástico aumento do número de casos, que saltaram para 1.465, mais do que triplicando em relação ao ano de 2017.

Interessante também é analisar a comparação dos casos de trabalho análogo ao escravo por atividade econômica, o que demonstra ser esta prática muito mais recorrente e comum no agronegócio do que em outros setores da economia brasileira.

De acordo com o Atlas do Agronegócio (2018) e com os dados publicados no relatório Conflitos no Campo Brasil 2018 (2019), da Comissão Pastoral da Terra, os números de casos de trabalho escravo por atividade econômica, entre os anos de 1995 e 2017, estão distribuídos da seguinte forma e na seguinte ordem: 1.887 na pecuária; 354 na produção de carvão vegetal; 248 em outras lavouras temporárias; 205 em lavouras permanentes; 171 no desmatamento; 151 em outras atividades; 145 na construção civil; 117 no monocultivo de árvores; 94 na cana-de-açúcar; 58 na mineração; 53 no extrativismo vegetal; e 47 na confecção. Destaca-se que estes números se referem aos casos de flagrantes e não ao número de trabalhadores envolvidos.

Percebe-se, portanto, que as atividades ligadas ao agronegócio – como pecuária, lavouras temporárias e permanentes, desmatamento, monocultivo de árvores e cana-de-açúcar – dominam disparadamente a relação.

Neste sentido, mostra-se plenamente adequada a leitura da realidade atual feita por Bruno Cezar Malheiro, Fernando Michelotti e Carlos Walter Porto-Gonçalves, que ponderam que:

Os tempos-espacos da violência étnica, do ecocídio, da escravidão/racismo, do epistemicídio e do patriarcado, que nos habitam há mais de 500 anos, ganharam vazão nas escolhas de desenvolver nosso subdesenvolvimento pela expansão das *commodities* e elevação exponencial da renda financeira, pois que essa escolha econômica é, também, societária, baseada na difusão violenta de um modo de vida absolutamente refratário às diferenças e à justiça social (MALHEIRO; MICHELOTTI; PORTO-GONÇALVES, 2018, p. 30).

Percebe-se desta análise, portanto, importantes aspectos de incompatibilidade do agronegócio frente às acepções do direito ao desenvolvimento previstas pela Constituição Federal de 1988.

Todos estes aspectos não contrariam apenas o princípio da valorização do trabalho humano (art. 170, *caput*, e art. 1º, inc. IV, CF/88), mas também ferem a finalidade de toda a ordem econômica, que consiste em assegurar a todos existência digna, em especial aos trabalhadores ligados ao setor em questão, nos termos do art. 170, *caput*, e art. 1º, inc. III, da CF/88. Por certo que tais aspectos, ainda, aprofundam as marcas da injustiça social (art. 170, *caput*, e art. 3º, inc. I, CF/88) e da desigualdade no Brasil (art. 3º, inc. III, CF/88).

Por fim, considerando ainda a dimensão agrária e o papel da propriedade rural na efetivação do direito ao desenvolvimento, registre-se também o não cumprimento da função social da propriedade diante da não observância das disposições que regulam as relações de trabalho, nos termos do que dispõe o art. 186, inc. III, da CF/88.

#### 5.2.2. “O agro é tudo!”: formação de oligopólios<sup>207</sup> e falta de competitividade – a incompatibilidade do agronegócio em relação aos princípios da livre iniciativa e livre concorrência

Debateu-se, no segundo capítulo desta tese, os sentidos do direito ao desenvolvimento ligados aos princípios da livre iniciativa e livre concorrência, dispostos tanto no art. 1º, inc. IV, quanto no art. 170, *caput* e inc. IV, da CF/88.

Quanto a estes sentidos, afirmou-se, com base na doutrina de Eros Grau (2018) e José Afonso da Silva (2010), que a Constituição Federal de 1988 consagrou os princípios da livre iniciativa e livre concorrência enquanto corolários da valorização social do trabalho humano, e, por isto mesmo, devem ser compreendidos enquanto princípios que expressam o trabalho livre que tenha por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social.

Disto também surgiu a compreensão de que não se poderia tomar os sentidos de livre iniciativa e livre concorrência na Constituição como sínteses do princípio básico do liberalismo econômico ou da liberdade de desenvolvimento da empresa, tão somente.

Desta forma, enquanto princípios que direcionam as atividades econômicas à concretização de valores sociais mais amplos e fundamentais, tem-se que seu sentido não pode estar dissociado da liberdade e da valorização do trabalho humano.

---

<sup>207</sup> Conforme explica Paulo Nunes (2019, n.p.), “um oligopólio corresponde a uma estrutura de mercado de concorrência imperfeita, caracterizada pelo facto do mercado ser dominado por um número reduzido de empresas produtoras pelo que, uma única empresa tem algum poder para sozinha influenciar o preço do bem”.

Sendo, assim, as incompatibilidades do agronegócio frente a estes princípios surgem na exata compreensão de parte do que se debateu até o presente momento neste capítulo. Vale dizer, então, que agronegócio contraria os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência ao: 1) Buscar se instaurar como única possibilidade, negando as demais formas de trabalho e de visões de mundo relacionadas à produção na terra (subseção 5.1.2); 2) Subordinar, desterritorializar e violentar os sujeitos do campo brasileiro que defendem outras visões de mundo, não alinhadas ao agronegócio (subseção 5.1.3); 3) Precarizar as relações de trabalho e se valer de trabalho análogo ao escravo, o que subverte por completo o sentido da livre iniciativa dado pela Constituição de 1988, prevista no intuito de garantir a valorização social do trabalho humano.

Aliás, vale destacar também que o fato de certos agentes econômicos se valerem da precarização do trabalho e do trabalho análogo ao escravo como forma de diminuição de custos em sua produção e, com isto, obter mais lucro, implica, conseqüentemente, na concorrência desleal com outros empregadores que arcam com os custos das leis trabalhistas. Esta prática tem sido denominada como “*dumping* social”:

*Dumping* social é a conduta consciente e reiterada de alguns empregadores, que violam direitos dos trabalhadores para alcançar vantagens comerciais e financeiras, por meio do aumento da competitividade desleal no mercado, em razão do baixo custo da produção de bens e de serviços. Por exemplo, descumprimento da jornada de trabalho ou inobservância de normas de segurança (ATLAS DO AGRONEGÓCIO, 2018, p. 43).

A própria concessão de diversos incentivos de diversas ordens ao setor do agronegócio, conforme amplamente abordado no quarto capítulo, também macula a livre concorrência entre os agentes econômicos que extraem da terra a sua produção, vez que nitidamente colocam os médios e grandes produtores ligados ao agronegócio em situação de injusta vantagem competitiva em relação aos demais produtores da agricultura familiar, o que também representa violação ao princípio que determina tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte (art. 170, inc. IX, CF/88).

Veja-se, então, que este princípio que determina tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte<sup>208</sup> está diretamente relacionado à livre concorrência, no

---

<sup>208</sup> Carla Rister (2007, p. 301) afirma que tal princípio “[...] consiste em desdobramento do princípio da igualdade, na medida em que tem por escopo incentivar a participação das empresas de pequeno porte no mercado”. Neste sentido, interpretando-se sistematicamente o texto constitucional, afere-se que o princípio contido no art. 170, inc. IX, da CF/88 não se refere apenas a *empresas de pequeno porte*, mas a *agentes econômicos de pequeno porte*, incluindo-se aqui os pequenos produtores, ainda que não formalizados na condição de *empresa*.

sentido de que se relaciona com a melhor distribuição das oportunidades (permitindo o acesso e participação de agentes de todos os extratos), e, conseqüentemente, a desconcentração do poder econômico, melhor distribuição de recursos a preços mais baixos e/ou de melhor qualidade, em benefício dos consumidores.

Contudo, não é exagero destacar mais uma vez que este fator de desequilíbrio na distribuição do suporte advindo do Estado brasileiro – operado por meio de políticas públicas – também contribui para fragilizar a viabilidade da agricultura familiar e permitir o aliciamento por parte dos agentes do agronegócio contra os pequenos produtores, por meio de mecanismos de subordinação, desterritorialização e violência, conforme se debateu na subseção 5.1.3.

O que se percebe, disto tudo, é uma intrínseca relação do tratamento privilegiado concedido ao agronegócio por parte do Estado brasileiro com a fragilização da livre concorrência e a abertura de processos de dominação totalitários, injustos, muitas vezes violentos e desumanos.

Somente por isto já se poderia cogitar da incompatibilidade do agronegócio brasileiro em relação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência previstos pela Constituição Federal de 1988, vez que, conforme aponta Ferraz Júnior, citado por Eros Grau (2018), a livre concorrência, do ponto de vista político, emerge como a garantia de oportunidades iguais a todos os agentes e uma forma de descentralização do poder.

No entanto, outra incompatibilidade se expressa nesta relação, ligada especialmente à falta de competitividade gerada pelo domínio do sistema agroindustrial por pouquíssimas grandes corporações, afetando diretamente o princípio da livre concorrência e impedindo a atuação de novos agentes de extratos menores, o que, em última análise, acaba por rebater nos direitos do consumidor (art. 170, inc. V, CF/88).

A incompatibilidade a que se refere agora não está ligada ao domínio do agronegócio contra outras formas de produção no campo, mas ao domínio de grandes empresas dentro do próprio sistema agroindustrial, e que passam a controlar o mercado sem muita competitividade, num processo que elimina a concorrência e domina o acesso aos créditos públicos.

A grande expressão do que se quer aqui demonstrar diz respeito aos múltiplos processos de aquisições de empresas pequenas e em ascensão, além de fusões e incorporações entre grandes empresas dentro do próprio sistema agroindustrial, o que

contribui para formação de oligopólios que determinam a oferta e ditam os preços dos produtos e serviços.

Alguns importantes casos dão conta de evidenciar esta realidade, de acordo com a revista Forbes Brasil:

A multinacional de origem holandesa Bunge é tida como a maior companhia do agronegócio brasileiro e uma das maiores do mundo – ela integra o poderoso grupo ABCD (ao lado de ADM, Cargill e Louis Dreyfus). A trading é líder na plantação de grãos e no processamento e esmagamento de soja para a produção de farelos, que são destinados à produção de óleo e de produtos ligados à nutrição animal. Em 2006 entrou no mercado sucroalcooleiro no Brasil – e logo se tornou um dos principais players do setor, com oito usinas e capacidade produtiva de 21 milhões de toneladas por ano (FORBES BRASIL, 2018, n.p.).

A Cargill, de acordo com a revista Forbes Brasil (2018), é a segunda maior empresa do agronegócio brasileiro, e integra o mesmo grupo que a Bunge, ao lado de outras gigantes como a ADM (décima maior empresa do agronegócio brasileiro) e a Louis Dreyfus, que está entre as dez maiores exportadoras do país, e líder na produção e exportação de café, suco de laranja, soja e açúcar.

Em 2016, o Grupo Bayer, que no Brasil tem na produção de sementes e tecnologia agrícola o seu carro-chefe, fundiu-se com a Monsanto, uma das gigantes mundiais na produção de agrotóxicos voltados especialmente para a soja. De acordo com a revista Forbes Brasil (2018), a Monsanto é a líder mundial na produção do herbicida glifosato, vendido sob a marca Roundup.

Agora juntas, formam a Bayer-Monsanto,<sup>209</sup> que é, ao mesmo tempo, gigante mundial na produção de sementes geneticamente modificadas e de agrotóxicos: “com a fusão, a Bayer se transformou na maior corporação agrícola do mundo, possuindo um terço do mercado global de sementes comerciais e um quarto do mercado de agrotóxicos” (ATLAS DO AGRONEGÓCIO, 2018, p. 20).

---

<sup>209</sup> “Historicamente, cinco das sete maiores produtoras de sementes do mundo são originárias da indústria química: Monsanto, Du-Pont, Syngenta, Dow e Bayer. A Bayer AG, a décima maior fabricante de agrotóxicos do mundo, expandiu-se para o setor de sementes ao adquirir outras empresas. Por outro lado, nenhuma outra empresa aniquilou mais concorrentes no setor de sementes do que a Monsanto. A empresa começou a comprar produtores de sementes do mundo inteiro na década de 1990 e agora domina um quarto do mercado mundial de sementes comerciais. Possui direitos sobre a maioria das plantas geneticamente modificadas, mas também vende muitas sementes convencionais. A presença da Monsanto é difícil de detectar porque as empresas que ela controla geralmente mantêm seu nome original. Ou seja, o logotipo da Monsanto raramente aparece em produtos de empresas adquiridas” (ATLAS DO AGRONEGÓCIO, 2018, p. 20).

No entanto, para que não haja monopólio de produtos agrícolas nos Estados Unidos, o Departamento de Justiça do país condicionou a fusão da referidas empresas no país ao desfazimento dos setores de sementes, mesma exigência feita pelo governo mexicano (ATLAS DO AGRONEGÓCIO, 2018). No Brasil, em 2018, a fusão foi condicionada pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) à venda de ativos da Bayer nos negócios de sementes de soja e de algodão:

A análise da Superintendência-Geral do Cade identificou problemas concorrenciais relacionados a sobreposições horizontais e reforço de integrações verticais nos mercados de sementes de soja e de algodão transgênicos. Além disso, a instrução apontou igualmente para a existência de problemas relacionados a efeitos conglomerados decorrentes da operação em mercados correlatos (CADE, 2018, n.p.).

A decisão do CADE, portanto, somente corrobora a incompatibilidade identificada entre as práticas de dominação econômica de grandes empresas do agronegócio em relação ao princípio da livre concorrência (art. 170, inc. IV, CF/88), justamente pelos problemas concorrenciais ligados à dominação das cadeias verticais no mercado de sementes de soja e de algodão transgênicos, o que significa, na prática, que uma mesma empresa desenvolveria todas as etapas de uma mesma cadeia produtiva.

Deve-se mencionar, além disto, a fusão entre as empresas Dow e DuPont, outras duas gigantes mundiais na produção de agrotóxicos, que formam, desde 2017, a DowDuPont; destaque-se também a aquisição da suíça Syngenta pela chinesa ChemChina. Assim, os três conglomerados recém-formados (Bayer-Monsanto, DowDuPont e Syngenta-ChemChina) devem dominar mais de 60% do mercado mundial de sementes comerciais e de agrotóxicos (ATLAS DO AGRONEGÓCIO, 2018).<sup>210</sup>

Ainda de acordo com a revista Forbes Brasil (2018), destacam-se as fusões e aquisições que culminaram na formação de duas gigantes brasileiras no setor de alimentos processados, a Brasil Foods (BRF) e a JBS:

---

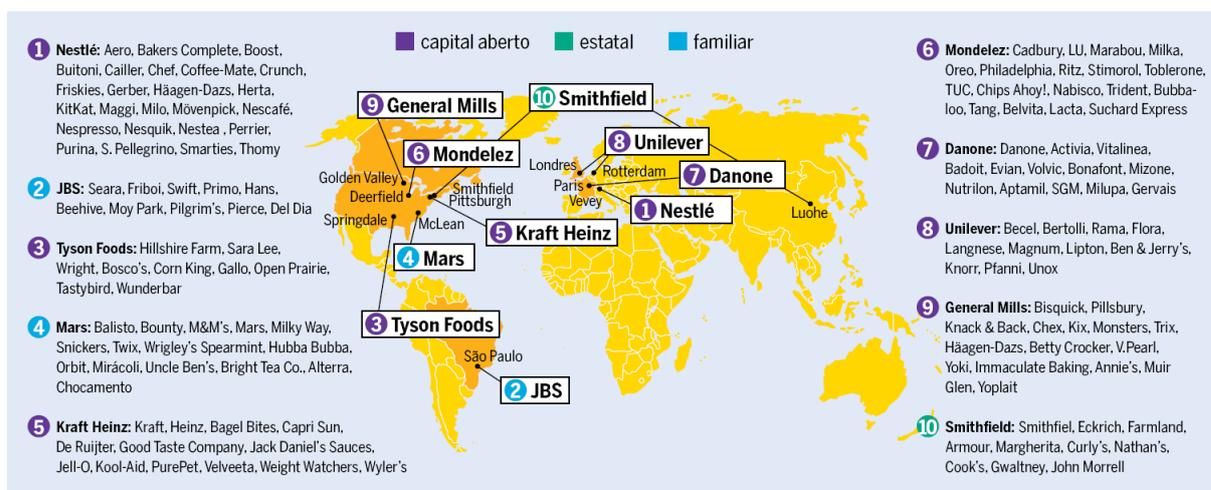
<sup>210</sup> “Outros grandes nomes do mercado brasileiro de sementes e agrotóxicos, como Nortox, Adama e Nufarm, no entanto, também estão intimamente ligadas aos grandes conglomerados multinacionais. A Nortox é licenciada da Monsanto para venda de sementes e agrotóxicos. A Adama é fruto da fusão da brasileira Herbitécnica com a israelense Makhteshim Agan, que depois foi adquirida pela ChemChina. A australiana Nufarm, que comprou a brasileira Agripec Química e Farmacêutica S.A em 2007, adquiriu o portfólio de herbicidas, fungicidas, inseticidas e reguladores de crescimento de plantas da Adama e da Syngenta no ato da aquisição de ambas pela ChemChina” (ATLAS DO AGRONEGÓCIO, 2018, p. 21).

A BRF (Brasil Foods) surgiu em 2009 após a fusão das tradicionais Sadia e Perdigão, tornando-se uma das maiores produtoras de alimentos de proteína in natura e congelada do mundo. [...] É a maior exportadora de carne de frango do mundo, alcançando 16,3% do comércio mundial de carne de aves em dezembro de 2016. Tem presença comercial em mais de 150 países, com 27 escritórios no exterior e unidades produtivas na Argentina, Tailândia, Inglaterra, Holanda, Emirados Árabes Unidos e Malásia (FORBES BRASIL, 2018, n.p.).

A JBS, por sua vez, apesar de ser uma empresa familiar, caracterizou-se pela aquisição de diversas empresas emergentes no setor de carnes, tornando-se a segunda companhia fabricante de alimentos com maior faturamento no ano de 2016.

Além disto, as dez principais empresas produtoras de alimentos do mundo dominam praticamente todas as marcas mais conhecidas dos consumidores:

**FIGURA 7**  
As dez principais fabricantes de alimentos do mundo por ordem de faturamento em 2016 e as marcas pertencentes a elas<sup>211</sup>



Fonte: Atlas do Agronegócio (2018, p. 30).

Veja-se, portanto, que o setor cria uma ilusória concorrência entre marcas, que na verdade são, em sua maioria, controladas por um pequeno, mas poderoso número de grupos empresariais do setor do agronegócio.<sup>212</sup>

Por outro lado, com este modelo negocial de amplos processos de fusões, aquisições e incorporações:

<sup>211</sup> Estão excluídas desta relação as empresas de bebidas.

<sup>212</sup> Diversos outros exemplos de fusões, aquisições e incorporações que formaram gigantes empresas do agronegócio brasileiro podem ser verificadas a partir da relação publicada pela revista Forbes Brasil (2018): <https://forbes.com.br/listas/2018/07/10-das-melhores-empresas-de-agronegocio-do-brasil/>.

Quanto maior a multinacional, mais poder ela tem para pressionar políticos e influenciar a legislação. No Brasil, entre 2017 e 2018 o ministro e o alto escalão do Ministério da Agricultura (MAPA), por exemplo, fizeram oito reuniões com representantes da Monsanto, sete com representantes da Bayer, quatro com representantes da Dupont e três com a Syngenta (ATLAS DO AGRONEGÓCIO, 2018, p. 21).

Enfim, já se tornaram notórias e incontestáveis no Brasil as relações obscuras e espúrias entre grandes agentes do agronegócio com Estado, o *lobby* institucionalizado por meio da atuação da Frente Parlamentar da Agropecuária, do amplo financiamento de campanhas de políticos em todas as esferas possíveis de poder.

Além dos prejuízos à concorrência e ao princípio da livre iniciativa (art. 1º, inc. IV, e art. 170, *caput* e inc. IV, CF/88), todos estes processos de ampla dominação do mercado também acabam por dotar de forte poder as grandes corporações do agronegócio brasileiro, que passam a atuar no cenário político para fazer valer seus interesses,<sup>215</sup> seja na aprovação de projetos que lhe são favoráveis, seja para ter maior acesso aos recursos e investimentos públicos, conforme já demonstrou a tese de Maria Luisa Rocha Ferreira de Mendonça (2013).

### 5.2.3. Disfunção concorrencial, riscos à saúde e informações inadequadas: as incompatibilidades do agronegócio em relação ao princípio da defesa do consumidor

Afirmou-se, na subseção anterior, que a falta de competitividade gerada pelo domínio do sistema agroindustrial por pouquíssimas grandes corporações, o que afeta negativamente o princípio da livre concorrência e impede a atuação de novos agentes em extratos econômicos menores, também prejudica os direitos do consumidor. Este cenário aponta, então, para a incompatibilidade das referidas práticas com o princípio da defesa do consumidor, previsto pelo art. 170, inc. V, da CF/88.

É que, conforme se apontou, a competitividade exige descentralização da coordenação da base de formação de preços, ou seja, não pode a formação dos preços ser controlada por poucos agentes empresariais.

---

<sup>215</sup> Destaque-se, a título de exemplo, o trabalho de Paulo Roberto Cunha e Neli Aparecida de Mello-Théry (2017), que analisou a decisiva contribuição dos financiamentos privados de campanha eleitoral por parte dos agentes do agronegócio para o fim de derrubar o Código Florestal de 1965.

Neste sentido, de acordo Ferraz Júnior, citado por Eros Grau (2018), a descentralização na base de formação de preços pressupõe, portanto, a livre concorrência, vista neste sentido enquanto tutela do consumidor, na medida em que a competitividade, em tese, induz a uma distribuição de recursos a preços mais baixos e/ou o fornecimento de produtos e serviços de melhor qualidade.

Por outro lado, identificou-se outras importantes incompatibilidades do agronegócio em relação ao princípio da defesa do consumidor.

Talvez a principal delas esteja ligada à ampla utilização de agrotóxicos e fertilizantes na produção, o que além de prejudicar a saúde dos trabalhadores (conforme se verificou anteriormente), também atenta contra o princípio da defesa do consumidor, em especial no que diz respeito ao seu direito básico de “proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos”, conforme estabelece o art. 6º, inc. I, da Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor), que regulamenta o princípio da defesa do consumidor.

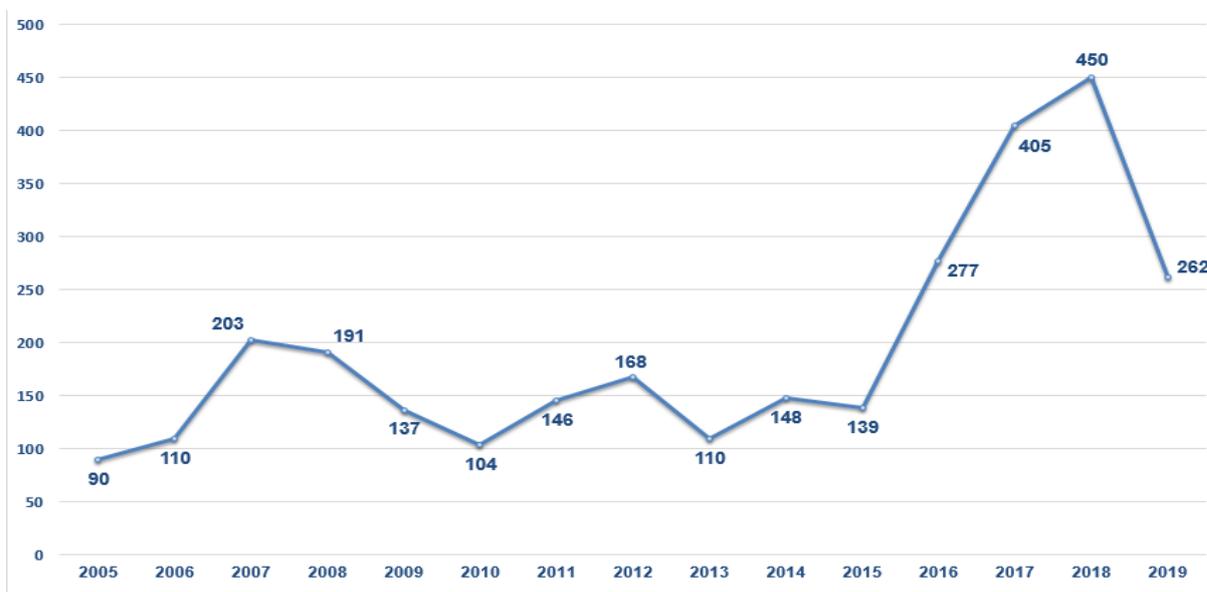
Neste sentido, já se mencionou na subseção 5.2.1 que o Brasil é o maior consumidor de agrotóxicos do mundo.<sup>214</sup> E conforme se pode aferir do gráfico a seguir, os números tiveram um salto vertiginoso a partir do ano de 2016, coincidentemente com a mudança na Presidência da República:<sup>215</sup>

---

<sup>214</sup> “Segundo a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), dos 50 agrotóxicos mais utilizados nas lavouras de nosso país, 22 são proibidos na União Europeia, fazendo do Brasil o maior consumidor de agrotóxicos já banidos por outros países” (ARAÚJO; OLIVEIRA, 2017, p. 122).

<sup>215</sup> Interessante observar que, diferentemente do que se tem noticiado ao longo do ano de 2019, o amplo processo de liberação de registro de novos agrotóxicos não se iniciou com o governo Bolsonaro, mas sim logo após o afastamento da então presidenta Dilma Rousseff, em meados de 2016. Sobre este ponto, bem observou o Atlas do Agronegócio (2018, p. 40) que: “A bancada ruralista tem acumulado poder para derrubar e manter presidentes. Tanto o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, quanto a manutenção do presidente Michel Temer, por duas ocasiões em 2017, tiveram nos votos da FPA uma ampla base parlamentar. Em 2016, na Câmara, 182 (50%) dos 367 votos dos deputados pelo *impeachment* saíram dessa frente. A porcentagem de votos a favor do *impeachment*, em relação ao total de deputados da própria FPA, foi de 83%. Em agosto do ano seguinte, na primeira votação pela admissão de processo contra Temer, tendência inversa: 134 (51%) dos 263 votos contrários à admissão – a favor de preservar o presidente das denúncias de corrupção, portanto – saíram de integrantes da FPA. Apenas 18 deputados dessa Frente Parlamentar, entre os deputados que estiveram nas duas votações, votaram contra o *impeachment* de Dilma e a favor das investigações contra Temer”. O que se verifica, portanto, é que apesar dos governos Lula e Dilma terem sido bastante complacentes com o agronegócio (período em que o setor viveu sua maior prosperidade), neste ponto relativo ao amplo registro de novos agrotóxicos havia um maior controle por parte do governo, fato que, aparentemente, não agravada ao setor do agronegócio.

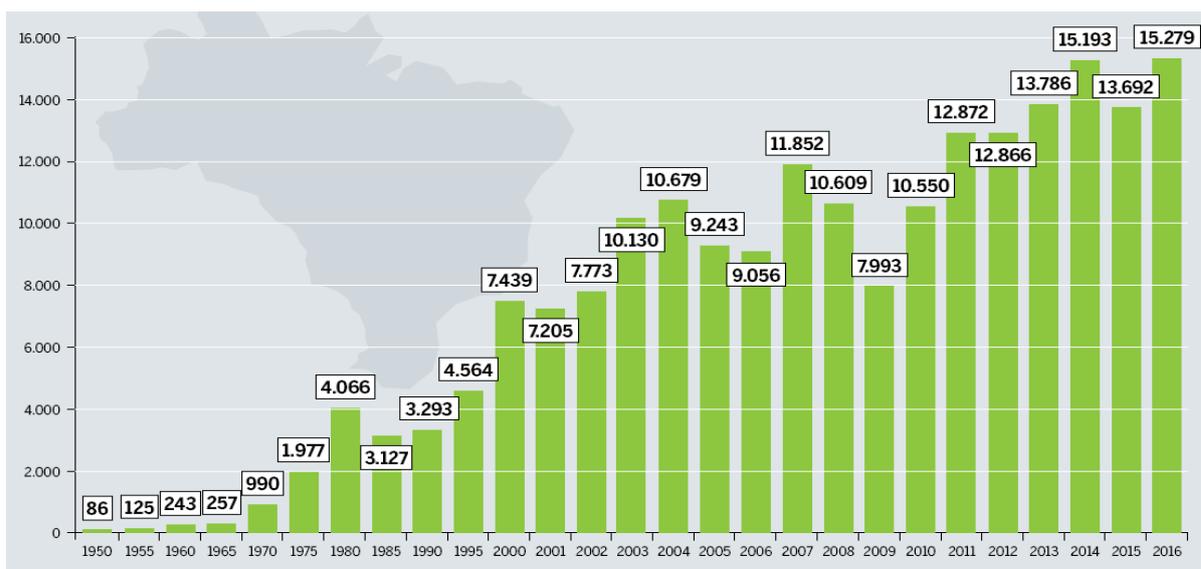
**FIGURA 8**  
Total de agrotóxicos e afins registrados – 2005-2019<sup>216</sup>



Fonte: MAPA (2019, n.p.).

Por outro lado, o consumo de fertilizantes no Brasil começou a disparar desde o período da revolução verde, em especial a partir da década de 1970:

**FIGURA 9**  
Evolução do consumo de fertilizantes no Brasil, 1950-2016 (Nitrato, Fósforo e Potássio, 1.000t)



Fonte: Atlas do Agronegócio (2018, p. 19).

<sup>216</sup> O gráfico contabiliza os registros até o mês de abril de 2019. Contudo, e ainda de acordo com o MAPA (2019), foram registrados 382 novos agrotóxicos até 03 de outubro de 2019.

Em termos quantitativos, o estudo de Fernando Ferreira Carneiro *et al.* (2015) – organizadores do dossiê da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO), que faz um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde dos brasileiros – demonstra que o consumo de agrotóxicos em 2011 chegou a 850 milhões de litros, e 6,5 milhões de toneladas de fertilizantes:

[...] a expansão desmedida das monoculturas sobre nossos biomas em resposta à oportunidade conjuntural criada com o aumento da demanda externa por commodities agrícolas fez com que o Brasil assumisse nos últimos anos o nada honroso posto de maior consumidor mundial de agrotóxicos. (CARNEIRO, *et al.*, 2015, p. 32).

Neste contexto de dependência química da produção do agronegócio brasileiro, diversos estudos tem buscado verificar seus impactos sobre a saúde dos consumidores, sendo que alguns deles merecem aqui destaque.

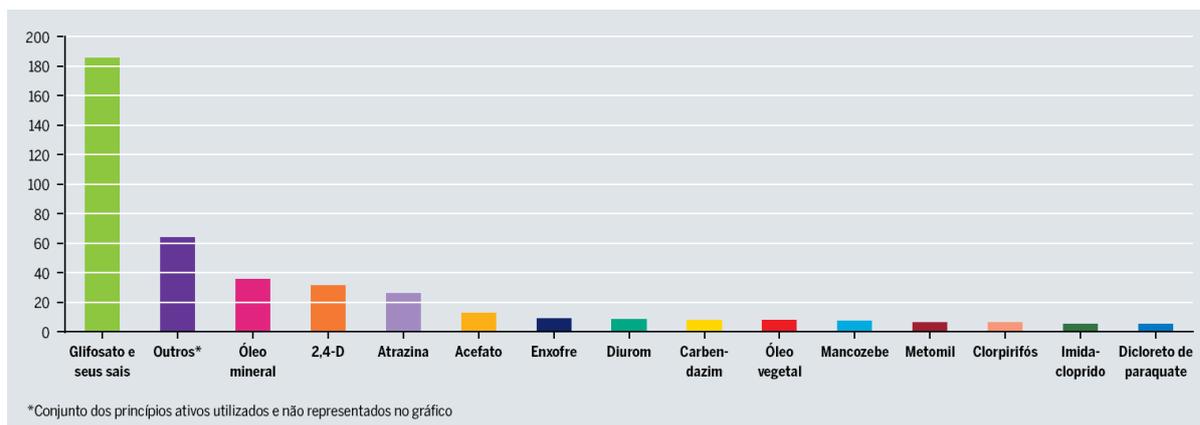
De acordo com o estudo publicado em 2015 pelo Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos (PARA), vinculado à Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), 58% dos alimentos consumidos cotidianamente pelos brasileiros estão contaminados por agrotóxicos, segundo análise de amostras coletadas em todas os 26 estados brasileiros.

Entretanto, como a pesquisa da ANVISA trabalha com limites máximos de tolerância aos resíduos, tem-se que dos 58% das amostras analisadas que apresentaram contaminação por agrotóxicos, 16,7% acusaram a presença de ingredientes ativos não autorizados para aquele tipo de cultivo e/ou ultrapassaram os limites máximos de resíduos considerados aceitáveis; os outros 38,3% apresentaram contaminação por agrotóxicos considerados dentro dos limites de tolerância estabelecidos pela Agência.

Contudo, de acordo Fernando Carneiro *et al.* (2015), os números do PARA já demonstram um quadro muito preocupante no que se refere à saúde pública, pois eles podem não estar ainda refletindo adequadamente as dimensões do problema, seja porque há muitas incertezas científicas embutidas na definição dos limites de tolerância estabelecidos pela ANVISA (ainda bastante controvertidos), seja porque os 42% de amostras sem resíduos se referem apenas aos ingredientes ativos pesquisados (232 agrotóxicos em 2015), o que não permite afirmar a ausência dos demais (cerca de 400), inclusive do glifosato, largamente utilizado – cerca 40% do consumo de agrotóxicos no Brasil (ARAÚJO; OLIVEIRA, 2017) – e não pesquisado no PARA.

Veja-se, por outro lado, a representação da quantidade de ingredientes ativos de agrotóxicos comercializados no Brasil:

**FIGURA 10**  
Quantidade de ingredientes ativos de agrotóxicos comercializados no Brasil em 2012  
(mil toneladas)



Fonte: Atlas do Agronegócio (2018, p. 23).

Segundo o PARA (2015), os ingredientes ativos mais detectados irregularmente foram o acefato, carbendazim e clorpirifós, que sequer estão entre os cinco principais agrotóxicos comercializados no Brasil. Pesa contra as conclusões da ANVISA, portanto, o fato de não se incluir o glifosato e nem o 2,4-D em suas análises, o que muito provavelmente agravaria ainda mais os resultados, que já são alarmantes.

De acordo com o estudo da ANVISA, a justificativa da não inclusão se dá por questões de ordem metodológica, vez que a técnica utilizada no monitoramento:

[...] não se aplica para a análise de alguns ingredientes ativos, como no caso dos ditiocarbamatos, precursores de dissulfeto de carbono, que exigem o emprego de metodologias específicas (...). Os agrotóxicos glifosato e 2,4-D também se enquadram nessa situação. Devido à necessidade de metodologia específica, a análise dessas substâncias sobrecarrega a rotina laboratorial e deve-se, portanto, avaliar em quais casos a pesquisa é efetivamente imprescindível. A Anvisa pretende pesquisar esses agrotóxicos a partir dos próximos monitoramentos, priorizando-se as culturas em que essas substâncias são mais utilizadas (PARA, 2015, p. 21).

Ademais, a edição do PARA de 2012 trazia dados bastante esclarecedores que não foram replicados na última edição de 2015, que mostram de forma detalhada o número de resultados insatisfatórios por amostras analisadas por cultura. Estes dados foram sistematizados na forma de tabela por Carneiro *et al.* (2015):

**TABELA 4**  
**Amostras analisadas por cultura e resultados insatisfatórios**

n° de amostras analisadas	NA		> LMR		> LMR E NA		TOTAL DE INSATISFATÓRIAS (1 + 2 + 3)		
	(1)		(2)		(3)				
	n°	%	n°	%	n°	%	n°	%	
Abacaxi	122	20	16,4%	10	8,2%	10	8,2%	40	32,8%
Alface	131	68	51,9%	0	0,0%	3	2,3%	71	54,2%
Arroz	148	11	7,4%	0	0,0%	0	0,0%	11	7,4%
Batata	145	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Beterraba	144	44	30,6%	2	1,4%	1	0,7%	47	32,6%
Cebola	131	4	3,1%	0	0,0%	0	0,0%	4	3,1%
Cenoura	141	69	48,9%	0	0,0%	1	0,7%	70	49,6%
Couve	144	35	24,3%	4	2,8%	7	4,9%	46	31,9%
Feijão	153	8	5,2%	2	1,3%	0	0,0%	10	6,5%
Laranja	148	15	10,1%	3	2,0%	0	0,0%	18	12,2%
Maçã	146	8	5,5%	5	3,4%	0	0,0%	13	8,9%
Mamão	148	32	21,6%	10	6,8%	3	2,0%	45	30,4%
Manga	125	05	4,0%	0	0,0%	0	0,0%	5	4,0%
Morango	112	58	51,8%	3	2,7%	10	8,9%	71	63,4%
Pepino	136	76	55,9%	2	1,5%	0	0,0%	78	57,4%
Pimentão	146	124	84,9%	0	0,0%	10	6,8%	134	91,8%
Repolho	127	8	6,3%	0	0,0%	0	0,0%	08	6,3%
Tomate	141	20	14,2%	1	0,7%	2	1,4%	23	16,3%
<b>Total</b>	<b>2.488</b>	<b>605</b>	<b>24,3%</b>	<b>42</b>	<b>1,7%</b>	<b>47</b>	<b>1,9%</b>	<b>694</b>	<b>27,9%</b>

(1) amostras que apresentaram somente IA não autorizados (NA);

(2) amostras somente com IA autorizados, mas acima dos limites máximos autorizados (> LMR);

(3) amostras com as duas irregularidades (NA e > LMR);

(1+2+3) soma de todos os tipos de irregularidades.

Fonte: PARA (2012); Carneiro *et al.* (2015, p. 58).

Chama a atenção, portanto, o alto número de culturas com índices elevados de irregularidades, a exemplo do pimentão (91,8%), morango (63,4%), pepino (57,4%), alface (54,2%), cenoura (49,6%), abacaxi (32,8%), beterraba (32,6%) e mamão (30,4%), ou seja, de culturas bastante comuns na alimentação dos brasileiros, o que coloca em grave risco a saúde dos consumidores.

Conforme Fernando Carneiro *et al.* (2015), mesmo que alguns dos ingredientes ativos possam – com base em seus efeitos agudos – ser classificados como medianamente ou pouco tóxicos, não se pode perder de vista os efeitos crônicos que podem ocorrer meses, anos ou até décadas após a exposição, manifestando-se em várias doenças como cânceres, más-formações congênitas, distúrbios endócrinos, neurológicos, mentais, entre outros.

Apesar de ainda ser bastante controversa na ciência a existência de dosagem tolerável e segura para o uso de agrotóxicos, vale destacar que, em 2018, um estudo encomendado pelo Ministério da Saúde e realizado pelo Instituto Butantan, liderado pela imunologista Mônica Lopes-Ferreira – que desempenha uma consistente carreira no Instituto Butantan, instituição pública centenária ligada à Secretaria da Saúde de São Paulo –, estudou a toxicidade dos 10 agrotóxicos mais usados no Brasil e mostrou que não há dose segura para a saúde e o meio ambiente no uso desses pesticidas.

A líder do estudo é diretora do Laboratório Especial de Toxinologia Aplicada (LETA) e coordenadora da Plataforma Zebrafish, que usa o peixe Zebrafish (*Danio rerio*) como modelo para avaliação de toxicidades. O *Danio rerio* é geneticamente parecido com a espécie humana e possui todo genoma sequenciado (OECD, 2019).

No referido estudo foram testadas dosagens variadas dos dez agrotóxicos mais usados no Brasil, desde as doses mínimas indicadas pelos fabricantes até concentrações 30 vezes inferiores, e que, portanto, não deveriam ser consideradas ofensivas à vida e ao meio ambiente. Entretanto, os resultados do estudo foram surpreendentes:

Mesmo exposto a concentrações mínimas, o Zebrafish apresentava anomalias ou não resistia após ser submetido ao veneno. Entre os dez pesticidas analisados, sete (Abamectina, Acefato, Alfacipermetrina, Bendiocarb, Carbofurano, Diazinon, Etofenprox) foram responsáveis pela morte dos peixinhos, em maior ou menor porcentagem, em quaisquer concentrações testadas, decorridas até 96 horas após a exposição ao agrotóxico. E mesmo entre os sobreviventes, ou seja, os embriões de peixes-zebra que conseguiram se tornar larvas, a maioria apresentava alguma anomalia ou má formação. Já com o Glifosato, Malathion e Piriproxifem, após decorridas 24 horas da exposição dos embriões de peixes-zebra aos venenos, a mortalidade foi de 100%, não importando qual concentração, desde a dosagem mínima indicada pela Anvisa para a avaliação até outra 30 vezes menor, que teoricamente deveria se mostrar inofensiva (OECD, 2019, n.p.).

A pesquisa foi publicada no jornal Estadão.<sup>217</sup> Não obstante, o caso da referida pesquisa é bastante peculiar, na medida em que posteriormente à sua publicação em jornal, o Instituto Butantan negou que tivesse pedido o estudo e depois proibiu autora de propor novas pesquisas por seis meses, decisão revertida provisoriamente na Justiça (CARTA CAPITAL, 2019).

Em entrevista, perguntada acerca das razões pelas quais o estudo teria incomodado tanto o Instituto Butantan e o Ministério da Saúde, Mônica Lopes-Ferreira respondeu que:

Eu imagino que tenha um tema que tenha levado a isso tudo que é o tema dos agrotóxicos. Eu já participei de várias pesquisas e nada tinha sido dessa maneira. Eu desagradei a Ministra da Agricultura, Tereza Cristina, que foi contestar o estudo publicamente. O que que a Tereza Cristina tem a ver com o Instituto Butantan, para o instituto estar me punindo? Eu não sou uma pessoa irresponsável. O meu pai é um plantador de cana-de-açúcar; se não fosse pela cana-de-açúcar, eu não teria educação, eu não estaria aqui. Então eu sei da importância do agronegócio, da importância da agricultura. Eu só acho que a gente não tem que brigar com o dado, com a ciência. A gente tem que trabalhar a partir dela. Por que não entender que se pode fazer melhor e se pode ter alternativas? Pode-se ter uma dose melhor. Alguns outros colegas que eu conheço que trabalham com agrotóxicos me relataram que eles também têm sido perseguidos por conta dos agrotóxicos. Eu não sabia, até então, que existia todo um mundo de perseguição contra pessoas que estudam os agrotóxicos (CARTA CAPITAL, 2019, n.p.).

Na sequência, perguntada sobre se há uma perseguição contra cientistas em curso, Mônica Lopes-Ferreira destacou que:

Algumas pessoas têm colocado para mim que eles também têm sido alvos de algumas perseguições no trabalho. Como, por exemplo, são desconvidados de dar palestras. Eu acho que existe uma vontade de anular a ciência. Eu venho acompanhando, por exemplo, que o ministro Osmar Terra questionou o próprio dado da Fiocruz sobre drogas; outro ministro questionou os dados do Inpe sobre desmatamento. Tem o ministro da Educação, que fez essa confusão inteira com cortes de verba na educação. Depois vem a Tereza Cristina e questiona os meus dados. O que é isso? É anular a ciência. Nós estamos vivendo um dos momentos mais difíceis, eu acho. Querem desacreditar o que é a ciência (CARTA CAPITAL, 2019, n.p.).

---

<sup>217</sup> Disponível em: <https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,pesquisa-indica-que-nao-ha-dose-segura-de-agrotoxico,70002953956>.

O relato de Mônica Lopes-Ferreira corrobora a afirmação lançada nesta tese, de no sentido de que há um projeto de perseguição contra qualquer um que ousar criticar o agronegócio, protegido e visto sempre como única possibilidade, ou seja, que quer se impor, a todo custo, como sinônimo de agricultura no Brasil, conforme apontado.

De toda forma, à margem da polêmica que envolve o supramencionado estudo, a pesquisa de Fernando Carneiro *et al.* (2015) conseguiu sintetizar os principais estudos científicos já consolidados e que comprovam a relação entre cada grupo químico de agrotóxicos com o desenvolvimento de diversas doenças, tanto pela contaminação aguda quanto pela contaminação crônica.

Neste sentido, resta inequívoca a contradição entre modelo químico dependente do agronegócio com o princípio constitucional que preza pela defesa do consumidor, previsto no art. 170, inc. IV, da CF/88.

Outras incompatibilidades também merecem destaque, como a ausência de quaisquer informações acerca dos riscos à saúde causados pelos agrotóxicos e também pelos alimentos geneticamente modificados nas propagandas promovidas pelo agronegócio em rede de televisão, o que contraria o art. 6º, inc. III, do Código de Defesa do Consumidor (CDC), que dispõe ser direito básico do consumidor “a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem”. No mesmo sentido estão Derani e Scholz (2017), que também identificam a negação do direito dos consumidores à informação sobre os riscos associados aos produtos do agronegócio, assim como a inexistência de regulamentos técnicos para o uso seguro destes produtos.

A violação do direito à adequada informação, em especial sobre os riscos dos produtos oferecidos pelo setor do agronegócio, implica também em evidente manifestação de propaganda enganosa e abusiva, contrariando o art. 6º, inc. IV, do CDC, e sonhando do consumidor, em última análise, o direito à liberdade de escolha, igualmente previsto como direito básico do consumidor no art. 6º, inc. II, do CDC.

Aliás, conforme já se mencionou, a própria política de perseguição e combate a outras formas de produção no campo que não estejam alinhadas ao agronegócio já implica, por si só, em violação ao princípio da livre concorrência, afetando a oferta de produtos melhores e mais seguros do que aqueles oferecidos pelo agronegócio, conforme se verificou no início desta subseção, o que também implica, em última análise, na violação do direito básico de escolha previsto pelo art. 6º, inc. II, do CDC.

### 5.3. AGRONEGÓCIO E O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO A PARTIR DA ORDEM SOCIAL

Identificadas e debatidas as incompatibilidades do agronegócio frente ao direito ao desenvolvimento identificado a partir da ordem econômica, parte-se, nesta seção, para a confrontação do agronegócio em relação à ordem social estabelecida pela CF/88.

Veja-se, no entanto, que praticamente todas as incompatibilidades analisadas até agora – tanto na seção 5.1, que tratou de confrontar o agronegócio com o direito ao desenvolvimento identificado a partir dos fundamentos e objetivos da República, quanto na seção 5.2, em que se confrontou o agronegócio com o desenvolvimento visto a partir da ordem econômica da Constituição de 1988 – atingem diretamente a dimensão social, seja em seus aspectos fundamentais (art. 1º e 3º da CF/88), seja em seus aspectos mais relacionados à ordem econômica.

No entanto, tratar-se-á na presente seção de mais alguns pontos relevantes ligados à dimensão social da Constituição Federal de 1988, e que sistematicamente seriam melhores de serem debatidos isoladamente.

#### 5.3.1. Concentração fundiária e de renda proveniente da terra: as incompatibilidades do agronegócio em relação aos objetivos de erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais

Pretende-se debater, na presente subseção, as contradições do agronegócio em relação aos objetivos de erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais, previstos enquanto objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º, inc. III, CF/88), e ao mesmo tempo como princípios da ordem econômica (art. 170, inc. VII, CF/88).

Além disto, vale mencionar que erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais são princípios que estão diretamente ligados à igualdade e à promoção da justiça social (art. 3º, inc. I, e art. 170, *caput*, CF/88).

Destacou-se, no segundo capítulo, que o enunciado de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais indicam, antes de tudo, o reconhecimento explícito das marcas que infelizmente caracterizam e continuam a caracterizar a realidade brasileira.

Evidente que o histórico de incidência da pobreza e das desigualdades no Brasil levou a uma configuração constitucional que desejasse a sua erradicação, como objetivo fundamental da República.

Neste sentido, a partir de tudo que se mencionou segunda parte desta tese, que tratou do fenômeno do agronegócio no Brasil, cumpre observar que este modelo econômico, instaurado a partir de um pacto de economia política (DELGADO, 2012), pressupõe o domínio de amplas áreas de terras rurais.

Somente por meio desta grande concentração de terras é que se pode garantir grandes produções de *commodities* de exportações e, com isto, a geração de saldos comerciais ditos imprescindíveis para o país. As largas extensões de terras, para o agronegócio, constituem-se numa condição indispensável ao setor.

Veja-se, portanto, que apenas em termos de modelo o agronegócio já pressupõe a concentração fundiária e, conseqüentemente, a apropriação exclusiva da renda proveniente da terra, gerando pobreza e desigualdades.

Já se observou, na subseção 5.1.3, como as ações pontuais de reforma agrária no Brasil destinaram terras vulneráveis e limitadas aos camponeses, com grande declividade e baixa fertilidade natural. Ao mesmo tempo, observou-se também como as melhores terras acabaram, de alguma forma, reservadas aos grandes proprietários e empresários rurais, por meio de processos de grilagem<sup>218</sup> em conchavos com agentes políticos, ou por meio de ações de subordinação, desterritorialização e violência no campo, tanto contra camponeses quanto comunidades indígenas, conforme se verificou.

Assim, a concentração fundiária é pressuposto para o dito êxito econômico do agronegócio. Não haveria agronegócio no Brasil sem concentração das melhores terras nas mãos de poucos agentes econômicos.

Aliás, José Camargo (2011) destaca que a produção brasileira de *commodities* em escala de competição no mercado global sequer seria possível se não fosse a concentração de grandes extensões de terras contíguas e planas, pois somente estas permitem e viabilizam, do ponto de vista econômico, o grande investimento em maquinários de última tecnologia.

---

<sup>218</sup> “O termo grilagem vem da descrição de uma prática antiga de envelhecer documentos forjados para conseguir a posse de determinada área de terra. Os papéis falsificados eram colocados em uma caixa com grilos. Com o passar do tempo, a ação dos insetos dava aos documentos uma aparência envelhecida. Assim como na prática com os grilos, a ocupação ilegal de terras públicas continua fundamentada no esforço para fazer documentos falsos parecerem verdadeiros” (WWF, s.d., n.p.).

Camargo (2011) afirma que os altos investimentos somente são viáveis economicamente quando são aplicados em uma elevada escala mínima de produção, que no caso da cana-de-açúcar, por exemplo, está acima dos 500 hectares. Ainda segundo o referido autor, vantagens de mecanização em grandes extensões de terras contíguas e a exigência de terrenos planos e longos talhões aprofundam a concentração fundiária e centralizam o poder produtivo, processo agravado a partir da década de 1990 com os intensos movimentos de fusões, aquisições e incorporações de empresas.

Atualmente, a concentração fundiária – uma determinante histórica da pobreza rural<sup>219</sup> e grande faceta da questão social agrária brasileira – também se expressa no Brasil a partir de alguns dados importantes: em estudo sobre os indícios de agravamento da concentração da terra no Brasil a partir de dados oficiais divulgados pelo INCRA, Gerson Teixeira (2013) identificou importantes alterações quantitativas e qualitativas na estrutura fundiária brasileira entre os anos de 2003 e 2010, que podem ser sintetizadas a partir das seguintes tabelas:

**TABELA 5**  
**Brasil - Imóveis rurais: número e área (2003-2010)**

Categoria:	2003		2010	
	Número de imóveis registrados	Área (ha)	Número de imóveis registrados	Área (ha)
Minifúndio:	2.736.052	38.973.371	3.318.077	46.484.657
Pequena propriedade:	1.142.924	74.194.228	1.338.300	88.789.805
Média propriedade:	297.220	88.100.418	380.584	113.879.540
Grande propriedade:	112.463	214.843.868	130.515	318.904.739
Grande propriedade improdutiva:	58.331	133.774.803	69.233	228.508.510
<b>Total:</b>	<b>4.288.672</b>	<b>416.112.784</b>	<b>5.167.476</b>	<b>568.258.741</b>

Fonte: Teixeira (2013, p. 96).

<sup>219</sup> “Quando a pobreza é tratada a partir de outras variáveis para além da renda, sobressai a questão da posse e acesso à terra uma vez que a negação desse direito é um importante fator de exclusão social.” (MALUF; MATTEI, 2011, p. 18).

**TABELA 6**  
**Brasil - Imóveis rurais: indicadores comparativos**

Categoria	Participação em área: 2003	Participação em área: 2010
Minifúndios:	9,40%	8,20%
Pequena propriedade:	17,80%	15,60%
Média propriedade:	21,20%	20%
Grande propriedade:	51,60%	56,20%
Grande propriedade improdutiva:	62,3%	71,7%

Fonte: Teixeira (2013, p. 96).

Das tabelas, afere-se, inicialmente, o crescimento quantitativo dos imóveis rurais. Denota-se também que são as grandes propriedades que apresentam a maior variação positiva de crescimento, fazendo com que as demais categorias sofressem redução na participação das áreas respectivas nas áreas totais, conforme se verifica especialmente na Tabela 6.

Ainda, verifica-se que, no total, há 69,2 mil grandes propriedades improdutivas (em 2010), portanto, em tese passíveis de desapropriação, com área equivalente a 228,5 milhões de hectares, ou seja, 26,8% de todo o território brasileiro, estimado em 850 milhões de hectares.

Os dados mais recentes do INCRA, por sua vez, apresentam uma realidade ainda mais grave no que diz respeito à concentração fundiária no Brasil:

**TABELA 7**  
**Estrutura Fundiária – Brasil (2018)**

*Continua*

Categoria (Hectares):	Quantidade de imóveis:	Área total (ha):
Mais de 0 a menos de 1	160.069	79.623,4012
1 a menos de 2	201.808	276.768,1293
2 a menos de 5	937.468	3.151.196,5634
5 a menos de 10	992.227	7.168.884,9906
10 a menos de 25	1.596.285	25.861.237,7162
25 a menos de 50	987.842	34.770.285,0867
50 a menos de 100	703.947	48.849.862,6831
100 a menos de 250	494.612	75.173.601,9342
250 a menos de 500	183.213	64.589.863,3145
500 a menos de 1000	97.979	68.201.481,0183
1.000 a menos de 2.000	50.536	69.578.511,9966

**TABELA 7**  
**Estrutura Fundiária – Brasil (2018)**

*Conclusão*

Categoria (Hectares):	Quantidade de imóveis:	Área total (ha):
2.000 a menos de 2.500	13.264	29.698.463,7622
2.500 a menos de 5.000	22.142	76.493.734,6452
5.000 a menos de 10.000	7.439	53.080.115,3759
10.000 a menos de 20.000	1.832	25.129.741,0722
20.000 a menos de 50.000	1.053	31.558.631,7486
50.000 a menos de 100.000	268	19.050.675,4777
100.000 e Mais	424	142.810.726,6836
Imóveis Incosist. Excluídos	122.422	0,0000
Total:	6.574.830	775.523.405,5994

Fonte: INCRA (2019, p. 1).

A Tabela 7 apresenta praticamente uma pirâmide invertida, onde se tem um grande número de pequenas propriedades e um pequeno número de grandes propriedades. Destacam-se as duas últimas faixas de imóveis: a que contém 268 imóveis possui área equivalente a quase o dobro das três primeiras faixas, que acumulam quase 1.300.000 imóveis; já a última faixa, que conta com apenas 424 imóveis, maiores do que 100.000 hectares,<sup>220</sup> possui área com cerca de 20 milhões de hectares a mais do que as sete primeiras faixas de imóveis juntas, que somam cerca 5,5 milhões de imóveis rurais e totalizam quase 85% dos imóveis rurais contabilizados pelo INCRA.

Vale dizer, portanto, que 0,006% dos imóveis rurais existentes no Brasil (424 dos cerca de 6,5 milhões do total) possuem área com 20 milhões de hectares a mais do que 85% dos menores imóveis rurais (até 100 hectares, cerca de 5,5 milhões do total). Ademais, a partir dos dados, pode-se afirmar que estes 424 imóveis ocupam área equivalente a 18% de toda a área rural brasileira.

De acordo com o Atlas do Agronegócio (2018), o Brasil ocupa o 5º lugar no ranking de desigualdade no acesso à terra: 45% de sua área produtiva está concentrada em propriedades superiores a mil hectares – apenas 0,91% do total de imóveis rurais. O Atlas do Agronegócio (2018, p. 14) afirma que “se formassem um país, os latifúndios brasileiros seriam o 12º maior território do planeta”.

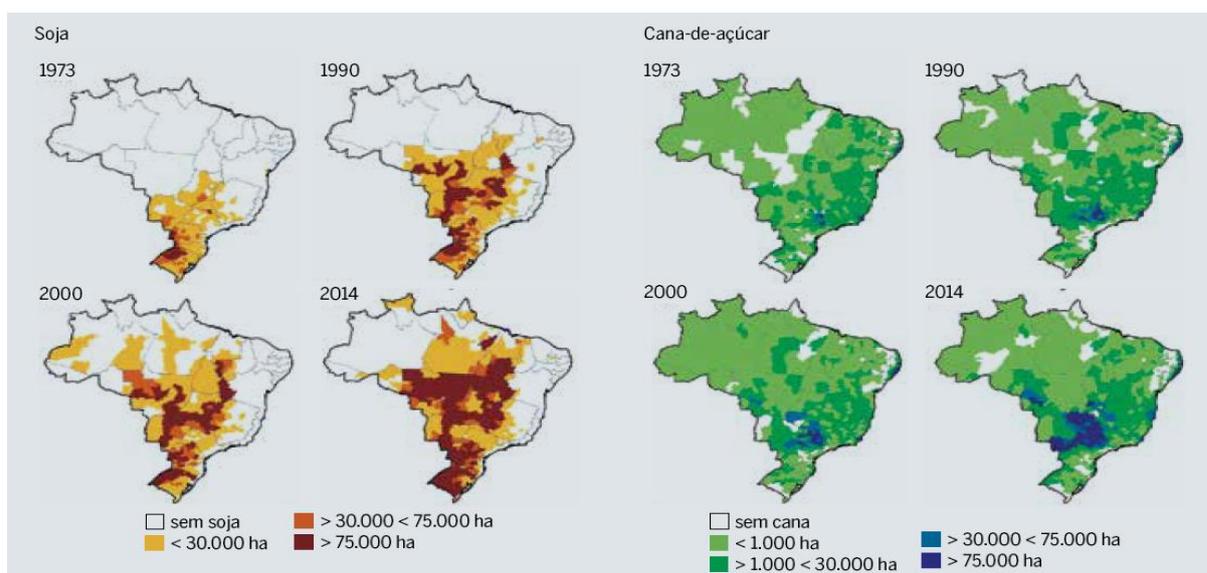
<sup>220</sup> Registre-se que no padrão internacional 1 hectare equivale a 10.000 m<sup>2</sup>. Sendo assim, uma área com 100.000 hectares equivale, pelo padrão internacional, a área de 1.000.000.000m<sup>2</sup>.

Disto, conclui-se que a concentração de terra não tem retrocedido e o coeficiente de Gini, que varia de zero (menor concentração) a um (maior concentração) e que mede a desigualdade, revela essa tendência: de 1967 até 2010, o Índice de Gini sobre concentração fundiária, com base em dados do INCRA, variou apenas de 0,836 para 0,820 (O GLOBO, 2016).

Ademais, vale mencionar também os dados recém divulgados pelo IBGE, em outubro de 2019, mas relativos ao Censo Agropecuário de 2017. Apesar de divergirem um pouco dos dados do INCRA, os números divulgados pelo IBGE apontam para maior concentração fundiária já medida na história, onde 1% das propriedades agrícolas do país ocupam quase metade da área rural brasileira e os 50% dos estabelecimentos menores, com até 10 hectares, ocupavam 2,3% do território rural em 2017. Isto fez com que o Índice de Gini dos estabelecimentos saltasse para 0,867, apontando para a maior desigualdade já registrada. Tais dados somente refletem a afirmação de que o Estado brasileiro, notadamente, privilegiou a modernização do campo em desfavor da reforma agrária,<sup>221</sup> conforme mencionado no terceiro capítulo desta tese.

O avanço das áreas cultivadas com as duas principais *commodities* brasileiras (soja e cana-de-açúcar) demonstra bem esta realidade:

**FIGURA 11**  
**Expansão da produção de soja e de cana-de-açúcar no Brasil – 1973-2014**



Fonte: Atlas do Agronegócio (2018, p. 15).

<sup>221</sup> Conforme destaca o Atlas do Agronegócio (2018), somente o estoque de terras improdutivas já seria suficiente para suprir a demanda por reforma agrária e conceder títulos aos 809.811 produtores rurais sem-terra.

A Figura 11 bem demonstra, portanto, a intensificação das culturas de exportação a partir do predomínio do agronegócio no Brasil, evidenciando um fenômeno correlacionado entre concentração fundiária e avanço do setor. Ainda segundo o Atlas do Agronegócio (2018, p. 14-15):

Grande parte da produção brasileira de *commodities* agrícolas está vinculada a conglomerados de estrutura verticalizada, que controlam do plantio à comercialização. SLC Agrícola (404 mil hectares), Grupo Golin/Tiba Agro (300 mil ha), Amaggi (252 mil ha), BrasilAgro (177 mil ha), Adecoagro (164 mil ha), Terra Santa (ex-Vanguarda Agro, 156 mil ha), Grupo Bom Futuro (102 mil ha) e Odebrecht Agroindustrial (48 mil ha) são algumas das empresas que exploram o mercado de terras, tanto para produção de *commodities* quanto para especulação financeira.

Estes conglomerados comandam, assim, a estrutura fundiária brasileira e o mercado de terras. Além disto:

O principal fator de mudança no uso da terra não poderia ser outro senão a agropecuária de escala industrial. Entre 2000 e 2016, de acordo com dados da plataforma MapBiomas, o cultivo perene de grãos (como soja, milho e sorgo) passou de 7,4 milhões para 20,5 milhões de hectares, uma área duas vezes maior que Portugal; a cana-de-açúcar saltou de 926 mil para 2,7 milhões de hectares. Já a pecuária manteve seu reinado incontestado sobre o Cerrado, avançando de 76 milhões para 90 milhões de hectares: um território equivalente à Venezuela só de pastagens (ATLAS DO AGRONEGÓCIO, 2018, p. 15).

Evidencia-se, portanto, que o agronegócio brasileiro tem sido o principal responsável pelo agravamento das desigualdades de acesso à terra no Brasil, contrariando o objetivo fundamental disposto no art. 3º, inc. III, da CF/88, e, ao mesmo tempo, o princípio da ordem econômica previsto no art. 170, inc. VII, da CF/88.

E como se utilizou um referencial teórico que relaciona a desigualdade de acesso à terra diretamente à pobreza e ao subdesenvolvimento (MATTEI, 2012; LEITE, ÁVILA, 2007; DE JANVRY, SADOULET, 2001), conforme se debateu no terceiro capítulo (em especial na seção 3.3), tem-se que parte da pobreza e do subdesenvolvimento rural decorrem justamente desta concentração fundiária ora analisada.

Sendo assim, afere-se que tanto em seu modelo quanto empiricamente, a partir dos dados mencionados nesta subseção, o agronegócio se mostra incompatível com o objetivo de erradicar a pobreza e reduzir desigualdades. Desta forma, incompatível com o próprio modelo de desenvolvimento constitucional.

### 5.3.2. Mais veneno: a incompatibilidade do agronegócio em relação ao direito à saúde

Já se debateu no presente capítulo os impactos dos agrotóxicos sobre a saúde de trabalhadores e consumidores. Nesta subseção, pretende-se abordar a questão dos agrotóxicos à luz do direito à saúde, em especial das comunidades que vivem no entorno de áreas de plantações pertencentes ao setor do agronegócio, diretamente afetadas pelos venenos utilizados na produção.

Não obstante o art. 10 da Instrução Normativa nº 02/2008 do MAPA proibir a aplicação aérea de agrotóxicos em áreas situadas a uma distância mínima de quinhentos metros de povoações, cidades, vilas, bairros, de mananciais de captação de água para abastecimento de população; e duzentos e cinquenta metros de mananciais de água, moradias isoladas e agrupamentos de animais, diversos estudos vem demonstrando o desrespeito à referida legislação, trazendo severos impactos à saúde das populações vizinhas, com riscos de intoxicações agudas e crônicas, conforme já se debateu nas seções anteriores deste capítulo.

Sobre esta temática, destaca-se o trabalho de Raquel Maria Rigotto *et al.* (2013), que analisou as tendências de agravos crônicos à saúde associados a agrotóxicos na região da Chapada do Apodi, uma das áreas mais ocupadas pelo agronegócio no estado do Ceará. Os resultados da referida pesquisa, que analisou a região entre os anos de 2000 e 2010, apontaram que:

[...] houve uma maior morbimortalidade por neoplasias nos municípios com maior consumo de agrotóxicos, podendo ser influenciados pelas transformações produtivas, ambientais e sociais associadas ao processo de desterritorialização induzido pela expansão da modernização agrícola sobre o perfil de morbimortalidade da população do baixo Jaguaribe. Esse processo é reflexo do modelo produtivo químico-dependente incorporado pelas empresas do agronegócio, ampliando a vulnerabilidade da população rural (RIGOTTO *et al.*, 2013, p. 763).

Os autores da pesquisa identificaram diversos princípios ativos nas amostras de água, como glifosato, abamectina, carbofurano, endosulfan e fosmete, todos agrotóxicos. Ademais, Rigotto *et al.* (2013) identificaram também agravamento nos casos de malformação congênita. Nas conclusões de sua pesquisa, os autores afirmam que:

Quanto aos resultados que revelam tendência crescente e significativa na taxa de óbitos fetais nos municípios em processo de modernização agrícola, eles podem indicar associação entre a ocupação dos pais na agricultura com a exposição a agrotóxicos. A pesquisa evidenciou a associação entre óbito fetal e ocupação paterna na agricultura em áreas e períodos com diferentes níveis de uso de agrotóxicos. As famílias dos agricultores tiveram maior risco de vivenciarem gestações com morte fetal (incluindo por anomalias congênitas) em áreas onde os agrotóxicos são massivamente usados quando comparadas a outras regiões do país. O estudo também mostrou o aumento do risco de morte fetal quando o período de máximo uso dos agrotóxicos coincide com o momento da concepção (RIGOTTO *et al.*, 2013, p. 763).

Apesar de neste ponto não representar significativa estatística, o estudo de Rigotto *et al.* (2013) também sugere uma relação de possíveis riscos causados pela exposição gestacional a agrotóxicos, associação que tem como fator decisivo a ocorrência de defeitos congênitos na leitura de variáveis como: “ambos os pais trabalhando na lavoura e morando nas proximidades, moradia materna próxima à lavoura, pai trabalhando na lavoura, pai aplicando os produtos na lavoura e exposição de pelo menos um dos genitores” (RIGOTTO *et al.*, 2013, p. 771).

A pesquisa de Flavia Londres (2011), por sua vez, aborda a experiência da Argentina, onde os agrotóxicos triplicaram os casos de câncer e quadruplicam nascimentos de bebês com malformações.

Já o estudo de Bombardi (2017) aponta que, no Brasil, as intoxicações ocasionadas pelos agrotóxicos atingem preponderantemente os homens na faixa entre 20 e 39 anos, e com baixa escolaridade, a grande maioria com ensino fundamental incompleto. Bombardi (2017) também destaca que, entre 2007 e 2014, foram registrados 343 casos de intoxicação de bebês (0 a 12 meses) e 2.181 casos de intoxicação de crianças (0 a 14 anos) por agrotóxicos no Brasil. O estado do Paraná é o líder nestas duas estatísticas; a autora também identificou, no mesmo período, 117 casos de intoxicação indígena no Brasil, sendo que a maioria deles ocorreu nos estados de Santa Catarina (27), Paraná (17) e Mato Grosso (12), estados de destaque do agronegócio nacional.

Importa lembrar que a advertência de Bombardi (2017) quanto ao fato de que se estima que apenas 2% dos casos são oficialmente notificados, o que por certo revela uma realidade ainda mais grave no que tange à problemática dos agrotóxicos sobre a saúde do povo brasileiro.

Outras pesquisas também confirmam este quadro. O estudo de Carneiro *et al.* (2015), por sua vez, sistematizou diversos casos de contaminação por agrotóxicos em

regiões de destaque do agronegócio, como na cidade de Lucas do Rio Verde (MT), no Pantanal Mato-grossense, bem como em Petrolina (PE).

O que resta cada vez mais evidente, portando, é a incompatibilidade do modelo agronegócio – que baseia sua produção na larga utilização de agrotóxicos – com o direito à saúde e o direito à proteção à maternidade e à infância (art. 6º da CF/88).

Dentro da lógica de concentração dos lucros e socialização das externalidades negativas, tipicamente inerente ao agronegócio, a pesquisa de Luiz Carlos Pinheiro Machado e Luiz Carlos Pinheiro Machado Filho (2014, p. 40) chama a atenção para um dado alarmante relacionado aos gastos públicos com saúde no Brasil: cada dólar gasto no consumo de agrotóxicos corresponde uma despesa futura de US\$ 1,28 em gastos públicos com saúde, o que evidencia ainda mais a insustentabilidade deste modelo baseado no amplo consumo de venenos em sua produção.

Por oportuno, destaque-se que, além dos agrotóxicos usados na agricultura do agronegócio, a Organização Mundial da Saúde (OMS) listou, em 2019, o excesso de uso de antibióticos na pecuária entre as dez maiores ameaças à humanidade.

Segundo a OMS, o excesso de antibióticos na pecuária faz aumentar ameaça das infecções super-resistentes: “[...] uma das maiores causas dessa resistência dos microorganismos aos tratamentos convencionais são os milhões de antibióticos administrados por agricultores a porcos, vacas e galinhas para mantê-los saudáveis antes do abate” (O GLOBO, 2019, n.p.).

A utilização indiscriminada destas substâncias faz com que os microorganismos desenvolvam mecanismos de defesa ainda mais resistentes e que, aos poucos, vão sendo passados para os seres humanos. A OMS estima que, até o ano de 2050, há sérios riscos à eficácia dos antibióticos humanos, comprometida pela ameaça das infecções super-resistentes. Este prognóstico apenas agrava, portanto, a relação entre agronegócio e promoção do direito fundamental à saúde.

### 5.3.3. Produção de *commodities* não alimentícias e a contraditória relação entre agronegócio e segurança alimentar

Ao identificar e debater algumas das principais contradições do agronegócio frente ao desenvolvimento projetado e concebido pela Constituição de 1988, a presente tese também acaba por desconstruir alguns dos mitos criados em torno deste fenômeno complexo que é o agronegócio brasileiro.

Verificou-se na segunda parte deste trabalho como o agronegócio se apresenta enquanto um modelo moderno, supostamente capaz de gerar progresso humano. No Brasil, o setor agroindustrial se orgulha em afirmar que o conjunto de suas atividades gera emprego, renda, e, em especial, produz os alimentos que acabam com a fome no Brasil e no mundo, além de ser responsável pela geração de riqueza.

Esta é a síntese do discurso que encontra raízes nas proposições de Davis e Goldberg (1957), conforme se observou: o agronegócio seria imprescindível para a melhoria da qualidade, variedade e nutrição da comida destinada à população urbana, ou seja, o agronegócio teria como finalidade também a garantia da segurança alimentar mundial (DAVIS; GOLDBERG, 1957).

Por isto é importante ter em vista desde logo o que se compreende por *segurança alimentar*. A Lei 11.346/2006, Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), estabelece em seu art. 3º que:

Art. 3º A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

O próprio art. 6º da CF/88 traz em seu rol de direitos sociais o *direito à alimentação*, incluído pela Emenda Constitucional nº 64/2010, no sentido de que “a garantia de uma alimentação adequada e saudável é condição fundamental para uma vida digna e para o bem-estar coletivo” (CONSEA, 2017, p. 6).

Disto resulta também que tal direito fundamental é modo pelo qual se pode erradicar a pobreza (art. 3, inc. III, CF/88), já que a fome é uma das principais facetas deste fenômeno, apesar da pobreza não se limitar exclusivamente à fome.

Contudo, apesar do direito à alimentação ter nascido da luta contra a fome e, de forma mais ampla contra a própria pobreza, o que se verifica, tanto da legislação infraconstitucional (em especial da LOSAN) quanto da literatura especializada, é que este direito vai muito além disto, englobando ainda o direito de acesso ao alimento de qualidade, sem contaminação química ou biológica (RIBEIRO; ROCHA, 2017).

Neste sentido, todo o debate realizado sobre a contaminação de alimentos e os graves riscos à saúde dos consumidores (subseção 5.2.3) também se aplica aqui como fundamento para a defesa da ideia de incompatibilidade do agronegócio e de sua

produção em relação ao direito à alimentação, ou, mais precisamente, com relação à segurança alimentar que é inerente ao direito à alimentação.

A produção de alimentos com segurança em termos de quantidade e qualidade deve ter como base práticas alimentares promotoras de saúde e que respeitem a diversidade cultural; que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis, conforme estabelece o art. 3º da LOSAN.

No entanto, a realidade da produção do agronegócio evidencia práticas de subordinação, desterritorialização, violência, precarização do trabalho, riscos à saúde de trabalhadores e consumidores (conforme se verificou até então neste capítulo), entre outras externalidade negativas que comprometem a noção de segurança alimentar, ou seja, de produção de alimentos com responsabilidade e sustentabilidade econômica, social, cultural e ambiental.

De toda forma, além da produção insustentável de alimentos, o que por óbvio prejudica a segurança alimentar em seus sentidos mais básicos, a literatura vem chamando a atenção para outro aspecto importante relacionado a esta temática e que diz respeito à larga produção de *commodities* não alimentícias.

É que, em tese, por ser um modelo de produção de alimentos, espera-se do agronegócio justamente um protagonismo neste cenário, ou seja, que o setor no mínimo fosse capaz de produzir alimentos para gerar segurança alimentar.

Contudo, não é isto que se tem verificado. A grande expansão e apropriação do campo brasileiro pelo agronegócio – além de impedir e/ou dificultar a prática de outros modelos de agricultura – tem sido, contraditoriamente, responsável pela diminuição na produção de alimentos, tendo em vista que o grande foco do *agribusiness* tem sido a produção de *commodities* de soja, cana-de-açúcar e milho, especialmente destinados à exportação e à produção de ração animal (em especial a soja) e biocombustíveis, também aqui com grandes incentivos do Estado.<sup>222</sup>

A questão é que, como os preços das *commodities* são fixados pelo mercado global, a situação deste mercado e os preços por ele praticados acabam determinando se essas *commodities* serão vendidas como alimentos, agrocombustíveis<sup>223</sup> ou como ração animal (ATLAS DO AGRONEGÓCIO, 2018).

---

<sup>222</sup> Com destaque para o ProAlcool e para o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB).

<sup>223</sup> A produção de agrocombustíveis (ou biocombustíveis) tem como objetivo a redução nas emissões de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>). Contudo, importantes estudos vem desvelando a própria sustentabilidade ambiental da produção dos biocombustíveis, evidenciando que se emite mais CO<sub>2</sub> neste processo produtivo do que no consumo de combustíveis fósseis. Sobre este tema, ver: PENIDO, Marina de

Utilizando dados do IBGE, o trabalho de Matos e Pessoa (2014) apontou um decréscimo na produção de arroz no Brasil, de 1.331.971 toneladas em 1970 para 1.051.268 em 2010; a produção de feijão, que era de 130.037 em 1970, cresceu para 503.573 em 2010. No entanto, o crescimento na produção de feijão foi muito pequeno se comparado às *commodities* utilizadas na fabricação de ração animal e biocombustíveis: a produção de milho saltou de 807.405 em 1970 para 16.900.451 em 2010; a cana-de-açúcar passou de cerca de 70 milhões de toneladas em 1970 para aproximadamente de 600 milhões de toneladas em 2010; já a soja teve a maior multiplicação: passou de apenas 24.778 em 1970 para 31.558.236 toneladas em 2010.

No entanto, note-se que o crescimento da produção de soja tem sido tão vertiginoso nos últimos anos que já na safra de 2018/2019 se registrou uma produção total de 114 milhões de toneladas (segundo maior produtor mundial do grão, apenas atrás dos Estados Unidos), numa área plantada de cerca de 35,8 milhões de hectares, contra 2,3 milhões de hectares de área plantada em 1970 (CONAB, 2019), o que evidencia bem a relação direta entre produtividade e área cultivada e a necessidade de novos territórios para a expansão material do agronegócio.

Em termos de área plantada, a pesquisa de Gerd Kohlhepp (2010) apontou que entre 1990 e 2006/2007, em âmbito nacional, as áreas de plantação de gêneros alimentícios importantes diminuíram: arroz (-4%), feijão (-25%), mandioca (-2%) e batata (-7%). Como consequência direta da diminuição na produção de alimentos está a alta de seus preços, pela simples lei da oferta e da procura, o que acaba por afetar sempre mais a população empobrecida.

Somando-se estes dados ao grande aumento nas áreas cultivadas com soja e cana-de-açúcar (Figura 11), pode-se afirmar que o carro-chefe da produção do agronegócio brasileiro não são os produtos alimentícios, mas sim *commodities* destinadas à produção de biocombustíveis e ração animal, o que quebra, ainda que em parte, o mito de que o agronegócio é o grande responsável pela produção de alimentos no Brasil (posição que no discurso foi usurpada da pequena agricultura familiar) e coloca em xeque a segurança alimentar nacional:<sup>224</sup>

---

Oliveira. Desvelando discursos: insustentabilidade e poder nos agrocombustíveis. *Revista Desenvolvimento e meio ambiente*. Curitiba, v. 38, p. 617-638, ago., 2016.

<sup>224</sup> “Por temor de que sejam menos benéficos ao clima do que inicialmente se imaginava e por competirem com a produção de alimentos, a União Europeia (UE) estuda impor um limite ao uso de biocombustíveis fabricados com matérias-primas agrícolas. Os planos incluem uma proposta de acabar com todos os subsídios públicos para os biocombustíveis derivados de gêneros agrícolas. A Comissão Europeia destaca que biocombustíveis só deverão ser subsidiados se conduzirem a reduções

Nota-se claramente que o foco do desenvolvimento agrário nacional, estimulado politicamente pelo agronegócio e uso de agrotóxicos, mesmo após a Constituição de 1988, é a manutenção do posicionamento agroexportador primário do Brasil e não a promoção da segurança alimentar pela garantia da produção de alimentos de qualidade, economicamente acessíveis no Brasil e demais países (LEONEL JÚNIOR; HELMOLD, 2018, p. 193).

Aliás, deve-se ressaltar a participação fundamental da agricultura familiar no processo de produção sustentável dos alimentos consumidos em geral pela população brasileira. De acordo com a FAO (2017), 70% dos alimentos produzidos no país são provenientes dos pequenos produtores. Além disto, o próprio MAPA reconhece que:

Segundo levantamento do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), extinto em janeiro deste ano, no Brasil, há mais de 5,1 milhões de estabelecimentos familiares rurais. A renda do setor responde por 33% do Produto Interno Bruto (PIB) agropecuário e por 74% da mão de obra empregada no campo. Dados do último Censo Agropecuário demonstra que a agricultura familiar é a base da economia de 90% dos municípios brasileiros com até 20 mil habitantes. Além disso, é responsável pela renda de 40% da população economicamente ativa do país e por mais de 70% dos brasileiros ocupados no campo (MAPA, 2019, n.p.).

Veja-se, portanto, que mesmo representando a maior parte dos estabelecimentos rurais e tendo acesso às menores e piores áreas em relação ao médio e grande produtor (Tabela 7), a agricultura familiar ainda é capaz de produzir grande parte dos alimentos consumidos no Brasil (70%) e empregar a maior parte dos trabalhadores (74%). Imagina-se, então, o que a agricultura familiar não seria capaz de produzir em condições melhores e mais justas de acesso à terra e aos incentivos do Estado brasileiro.

#### 5.4. “CADEIAS DESTRUTIVAS”: O AGRONEGÓCIO E OS PREJUÍZOS AO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO

No segundo capítulo se debateu a previsão constitucional acerca do princípio da *defesa do meio ambiente*, compreendido enquanto instrumento imprescindível para a garantia do pleno desenvolvimento, como parte da necessidade de se assegurar a todos existência digna (art. 170, *caput*, CF/88).

---

substanciais nas emissões de gases de efeito estufa e não forem fabricados a partir de culturas usadas na produção de alimentos e ração” (BIODIESELBR, 2012, n.p.).

Contudo, além de conformar a ordem econômica (art. 170, inc. VI, CF/88), verificou-se que a Constituição de 1988 conferiu concreção ao princípio da *defesa do meio ambiente* em especial no seu artigo 225 e parágrafos (Capítulo VI do Título VIII), que, embora integrado por um só artigo, é bastante avançado e dá vigorosa resposta às correntes que propõem a exploração predatória dos recursos naturais (GRAU, 2018).

Aliás, no que tange à exploração predatória dos recursos naturais, verifica-se que o agronegócio – fundado na monocultura e na pecuária extensiva – possui diversos pontos de incompatibilidade em relação ao que a Constituição Federal de 1988 definiu como “meio ambiente ecologicamente equilibrado”, conforme se pretende demonstrar nesta última seção de análise da tese.

No entanto, ao invés de analisar as incompatibilidades do agronegócio seguindo-se as disposições constitucionais previstas pelo artigo 225, esta etapa utilizar-se-á de uma metodologia diferenciada em relação às demais seções. Isto porque algumas fases das cadeias produtivas pertencentes ao agronegócio atingem, ao mesmo, mais de um princípio constitucional ligado à defesa do meio ambiente.

Desta forma, para evitar repetições e prolongamentos desnecessários, bem como para se buscar maior objetividade e clareza na compreensão dos fenômenos e das contradições, pretende-se utilizar os modelos básicos das próprias cadeias produtivas pertencentes ao agronegócio (agricultura e pecuária) como fios condutores para o debate das incompatibilidades em relação à Constituição Federal de 1988.

A expressão utilizada no título desta seção, “cadeia destrutiva”, além de refletir esta peculiaridade no percurso metodológico, reflete também as contradições a serem debatidas ao longo das cadeias produtivas que servem como modelo para agronegócio, tanto na agricultura quanto na pecuária. Sendo assim, para melhorar ilustrar este percurso metodológico, informa-se que a seção analisará as contradições do agronegócio em relação às disposições constitucionais ligadas ao meio ambiente a partir do eixo das próprias cadeias produtivas básicas do agronegócio.

Por fim, importa registrar a advertência no sentido de que a presente seção buscou isolar na análise apenas os aspectos ambientais, desconsiderando, assim, os processos econômicos e sociais envolvidos, até porque já debatidos nas seções anteriores. Não obstante, como a defesa do meio ambiente é parte integrante e indissociável do projeto constitucional de assegurar a todos existência digna, abordar-se-á, ao final da seção, a relação e os impactos dos prejuízos ambientais causados pelo agronegócio em relação ao princípio da dignidade humana.

#### 5.4.1. Abrindo caminho: o desmatamento e as queimadas como ponto de partida das cadeias do agronegócio

O padrão produtivo das cadeias do agronegócio no campo brasileiro – supostamente ancorado em tecnologia de ponta – é, muitas vezes, antecedido de técnicas nada modernas, como o desmatamento e as queimadas, utilizadas para abrir campo e preparar terreno para a produção das novas cadeias, muitas vezes de forma ilegal e avançando sobre terras públicas. Estas práticas preliminares são inerentes tanto à agricultura baseada na monocultura quanto à pecuária extensiva.

De acordo com o estudo de Carneiro *et al.* (2015), que elaboraram o dossiê ABRASCO, o processo de superexploração dos recursos naturais e a degradação do meio ambiente têm como vetor o aumento físico de desmatamentos e queimadas,<sup>225</sup> que se associam ao estilo de expansão agropecuária das *commodities*, ou seja, ao fim dos desmatamentos e das queimadas restam condições de terreno ideais para o início da agropecuária das *commodities*.

No entanto, destes processos de desmatamento e de queimadas resultam ao meio ambiente diversos e graves prejuízos, dentre eles: emissão de gases na atmosfera (responsáveis pelo aumento do efeito estufa e do aquecimento global), erosão dos solos, e, em especial, grande perda de biodiversidade (fauna e flora), responsável pelo equilíbrio natural da vida no planeta. A própria EMBRAPA reconhece que:

A queimada ainda é muito utilizada pelos agricultores para limpeza e preparo do solo antes do plantio. Muitas vezes, essa prática é feita de maneira indiscriminada e sem acompanhamento, causando danos ao solo, como a

---

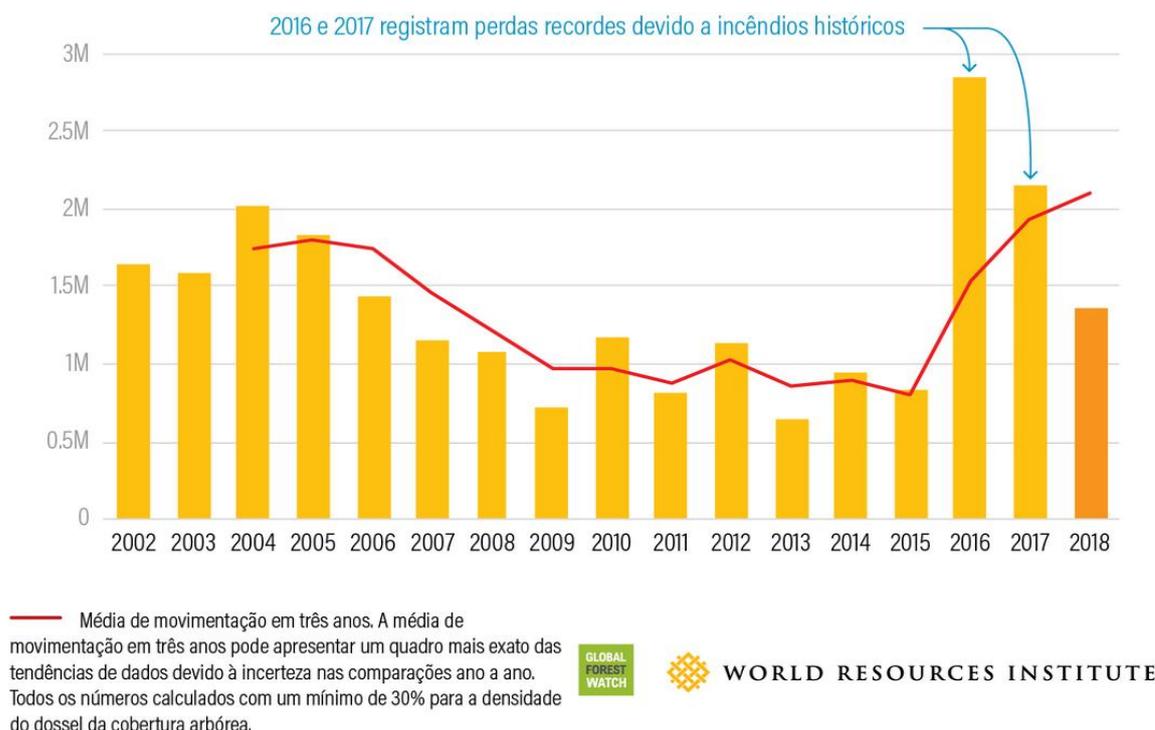
<sup>225</sup> Newton de Lucena Costa, engenheiro agrônomo da EMBRAPA, explica algumas questões ligadas à prática das queimadas: “O fogo é uma prática de manejo de pastagens, nativas ou cultivadas, amplamente utilizado na região dos Cerrados e da Amazônia Legal visando a renovação ou recuperação da pastagem, a eliminação de plantas invasoras e adição de nutrientes ao solo, oriundos do material vegetal queimado. No primeiro momento, a pastagem rebrotada surge com mais força e melhor aparência do que a inicialmente existente. Contudo, com o decorrer do tempo, essa prática provoca a degradação físico-química e biológica do solo, além de prejuízos ao meio ambiente. O uso frequente e intenso do fogo implica na redução da capacidade de suporte das pastagens, como consequência da desnutrição vegetal e das más condições do solo, notadamente a compactação e lixiviação de nutrientes. Em geral, as plantas apresentam sistema radicular pouco desenvolvido e com baixas reservas de carboidratos, baixo afillamento e ineficiente fixação de CO<sub>2</sub>, o que contribuem para uma inadequada reciclagem de nutrientes, a qual é essencial para a manutenção da estabilidade do sistema solo-planta. Os efeitos positivos do queima, notadamente sobre a produtividade e composição química da forragem são imediatos, porém temporários, pois há uma forte tendência de retorno aos seus níveis originais decorridos dois a quatro meses após a queima. Neste contexto, a utilização do fogo, como prática rotineira do manejo de pastagens, deve ser precedida de uma análise sobre a sua eficácia, eficiência e sustentabilidade, em termos de melhoria das características físico-químicas do solo, da produção animal e da produtividade, qualidade e persistência da pastagem” (AGROLINK, 2008, n.p.).

eliminação de nutrientes essenciais às plantas. As queimadas também trazem uma série de prejuízos à biodiversidade, a dinâmica dos ecossistemas e a qualidade do ar (EMBRAPA, 2015, n.p.).

De acordo com levantamento realizado pela plataforma Global Forest Watch,<sup>226</sup> o Brasil foi o país que mais perdeu floresta tropical primária (intocada) no mundo em 2018: foram 1.347.132 hectares desmatados apenas neste ano.

Ainda segundo a Global Forest Watch, embora um pouco da perda de 2018 possa ser atribuída aos incêndios, a maioria parece ser devido ao corte de árvores na Amazônia, colocando em risco os declínios de desmatamento que o país alcançou no início dos anos 2000. A perda de floresta primária no Brasil em 2018 foi menor do que seu pico relacionado a incêndios em 2016-2017, mas ainda assim maior do que foi de 2007 a 2015, quando o país tinha reduzido sua taxa de desmatamento em 70% (GLOBAL FOREST WATCH, 2019):

**FIGURA 12**  
**Perda de floresta primária no Brasil – 2002-2018 (Hectares)**



Fonte: Global Forest Watch (2019).

<sup>226</sup> A Global Forest Watch é uma plataforma dinâmica *online* de monitoramento e alerta que une a mais recente tecnologia de satélite para garantir o acesso a informações oportunas e confiáveis sobre as florestas. Dentre outros, a plataforma foi fundada pelo World Resources Institute (WRI) e pelo Google, e conta com um grupo de mais de 40 parceiros, dentre eles empresas e universidades renomadas do mundo todo (IMAZON, 2014).

O gráfico demonstra, portanto, uma situação dramática de intensos e sistemáticos processos desmatamento no Brasil, com inerentes perdas de biodiversidade. Ademais, a preservação das florestas é fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado especialmente por sua função de provocar chuvas e irrigar as demais regiões do território nacional,<sup>227</sup> o que é fundamental para os agricultores de todo o país.

O levantamento aponta também que muitos *hot spots* de perda de floresta primária ocorreram próximos e dentro de territórios indígenas, como, por exemplo, a reserva de Ituna Itata, que registrou mais de 4.000 hectares de corte ilegal dentro das suas fronteiras na primeira metade de 2018, mais do que o dobro da perda total de 2002 a 2017. A reserva abriga alguns dos últimos povos isolados restantes do mundo, que dependem da floresta para sobrevivência e a têm conservado por séculos (GLOBAL FOREST WATCH, 2019).

No Brasil, e em especial no bioma Amazônico, o fenômeno do desmatamento quase sempre está relacionado com a prática das queimadas. João Pompeu, biólogo e pesquisador Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), afirma que, se em nível global a degradação dos ecossistemas terrestres é responsável por aproximadamente 23% da emissão de gases de efeito estufa, no Brasil esse número sobe para 73% (MST, 2019).

O forte aumento dos desmatamentos e as grandes queimadas ocorridas na Amazônia em 2019 têm chamado a atenção de todo o mundo para estas graves questões ambientais brasileiras, diretamente ligadas às atividades que compõem a base econômica nacional, conforme se verificará.

Embora o atual ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, tenha afirmado recentemente que a Amazônia “precisa de soluções capitalistas”, evidencia-se que é justamente o avanço do capitalismo sobre a floresta um dos principais responsáveis pelo desmatamento na região (UOL, 2019).

Conforme os dados divulgados pelo INPE (2019), o desmatamento na Amazônia em julho cresceu 278% em relação ao mesmo mês em 2018. Até o mês de agosto de 2019, o número de focos de queimadas na Amazônia cresceu 70% em comparação com o mesmo período de 2018, ainda de acordo com o INPE (2019). No período entre janeiro a 20 de agosto, o número de queimadas na região foi 145% superior ao registrado no mesmo período de 2018 (GREENPEACE BRASIL, 2019).

---

<sup>227</sup> Sobre este fenômeno, chamado de “Rios Voadores”, ver: <http://www.gedai.org/2019/02/07/a-importancia-da-floresta-amazonica-para-as-chuvas-no-brasil-voce-sabe-o-que-sao-rios-voadores/>.

A gravidade dos dados divulgados pelo INPE suscitou inclusive a instalação da Comissão Mista de Mudanças Climáticas (CMMC) pelo Congresso Nacional, com realização de uma audiência pública interativa para discutir o assunto. De acordo com os especialistas ouvidos nesta audiência pública, os incêndios na Amazônia foram causados por desmatamento ilegal: “a maior parte dos incêndios na Floresta Amazônica tem origem no desmatamento ilegal, usado principalmente para abrir áreas para a agricultura e para a pecuária. Além disso, a maioria do desmatamento ilegal ocorre em áreas públicas” (AGÊNCIA SENADO, 2019, n.p.).

A fala de Paulo Moutinho, pesquisador do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), dá conta de apontar as causas e as dimensões do problema:

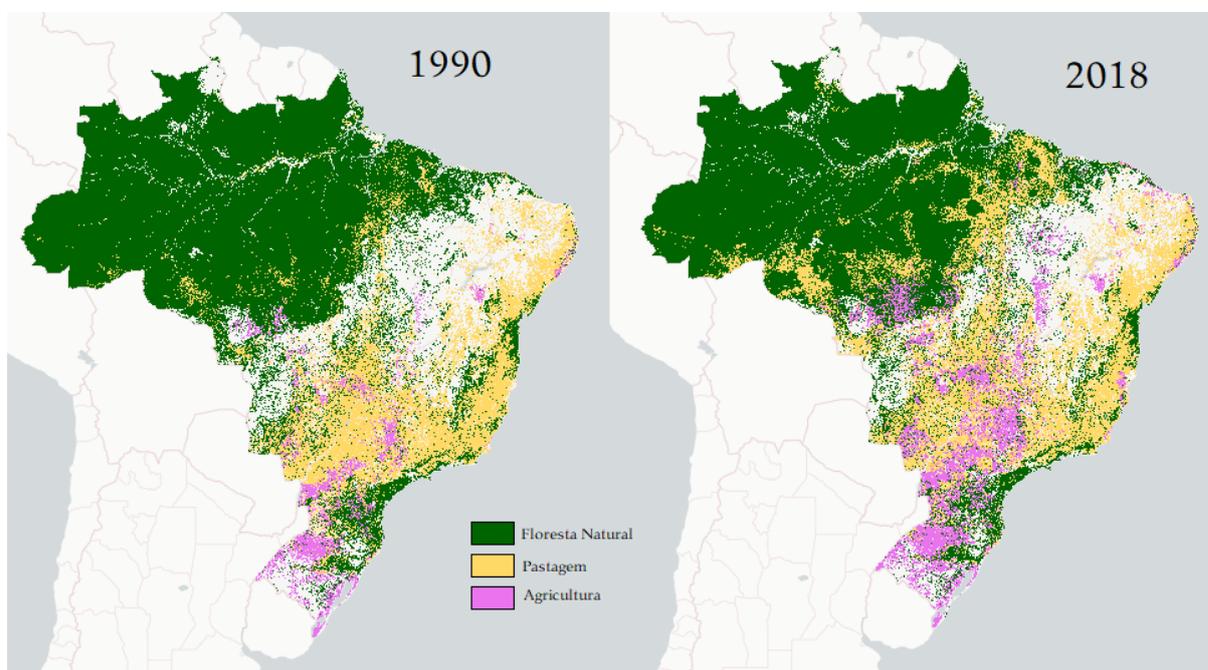
Há um aumento muito grande de roubo de floresta pública, de áreas públicas na Amazônia hoje para especulação de terras. Talvez esse seja um dos grandes elementos que impulsionam mais recentemente o desmatamento. Uma parte significativa do desmatamento é por ação de ilegalidades, de grupos criminosos que usurpam o bem público que são as florestas públicas. Isso é roubo de patrimônio público, patrimônio de todos os brasileiros. [...] as terras privadas na Amazônia, em sua maioria áreas agrícolas e de pastagens, correspondem a 21% da área total da floresta e são responsáveis por 35% do desmatamento. Já as terras indígenas têm 25% da área da floresta e respondem por apenas 1% do desmatamento (CMMC, 2019, n.p.).

E há diversas evidências empíricas neste sentido. Em agosto de 2019, o Greenpeace sobrepôs os mapas das queimadas aos mapas das florestas, publicados pelo INPE, e às regiões pertencentes ao setor do agronegócio (mapas publicados pelo sistema MapBiomas). Ao cruzar as informações, foi possível identificar onde ocorrem os desmatamentos:

Dos 23.006 focos de calor na Amazônia registrados nos primeiros 20 dias do mês [agosto de 2019], 15.749 foram em áreas de florestas ou recentemente desmatada, 5.445 em áreas de pastagem, 832 em formação natural e 602 em áreas de agricultura. Outro dado a ser destacado é que dos 6.295 focos de calor registrados na semana de 16/08 a 22/08, 1.201 (19%) eram em Unidades de Conservação e 364 destes focos (6%) em Terras Indígenas (GREENPEACE BRASIL, 2019, n.p.).

Veja-se, portanto, que grande parte dos focos de calor se deu em áreas de floresta ou recentemente desmatadas. Os dados revelam também a grande expansão da pecuária na região, muito mais do que a agricultura, conforme se pode aferir dos mapas elaborados a partir do sistema MapBiomas, num comparativo entre o avanço da pecuária e da agricultura sobre as áreas de floresta natural, em especial sobre a Amazônia:

**FIGURA 13**  
**Avanço da agricultura e pecuária sobre áreas de floresta natural –1990-2018**



Fonte: MapBiomas (2019).

Percebe-se, portanto, um grande movimento de avanço do agronegócio – em especial das áreas de pastagem – sobre as florestas naturais no Brasil. Aliás, ainda segundo o MapBiomas, a área total utilizada para pastagens no Brasil é de aproximadamente 174 milhões de hectares, o que equivale a pouco mais do que 20% de todo o território nacional – dado corroborado pelo MAPA (2019) –, ou seja, pode-se afirmar que 1/5 de todo o território brasileiro é ocupado por áreas de pastagens.

Outros estudos também apontam para o avanço da plantação de soja sobre a Amazônia e outros importantes biomas brasileiros.

Analisando-se os dados oficiais do relatório da Moratória da Soja<sup>228</sup> da safra de 2017/2018, produzidos em parceria com o INPE, afere-se que esta *commodity* ocupa ilegalmente 64,3 mil hectares de floresta desmatada da Amazônia. A área é cerca de 34% maior do que a registrado na safra anterior (47,4 mil hectares), e a maior já registrada

<sup>228</sup> De acordo com o Observatório do Clima, a Moratória é um compromisso de não aquisição ou financiamento de soja cultivada em áreas desmatadas do bioma Amazônia estabelecido há 13 anos pelo Grupo de Trabalho da Soja (GTS), constituído por empresas do agronegócio, organizações da sociedade civil, Ministério do Meio Ambiente e pelo Banco do Brasil (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2018).

desde a instituição da Moratória, em 2008. Além disto, o mesmo relatório aponta que, desde a safra 2012/2013, a plantação de soja em floresta desmatada da Amazônia vem aumentando significativamente.

No entanto, os impactos do agronegócio no bioma Amazônia são muito mais graves: segundo Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (ABIOVE), em 2019 a cultura da soja atingiu 4,8 milhões de hectares do bioma Amazônico. A ABIOVE afirma ainda que 98% do plantio de soja no bioma foi realizado em áreas já desmatadas antes da Moratória da Soja, instituída em 2008 (ABIOVE, 2018). Disto, deduz-se que, apesar das grandes reduções nos índices de desmatamento ilegal na Amazônia, o agronegócio em muito se beneficia dos desmatamentos anteriores à instituição da Moratória, sem deixar de expandir suas plantações de soja dentro de uma área considerada como patrimônio nacional (art. 225, § 4º, CF/88).

Note-se que, apesar do setor do agronegócio negar que possua relação com as queimadas de 2019 na Amazônia, é bem provável que, no futuro próximo, essas áreas sejam ocupadas pelo plantio da soja ou por pastagens ligadas ao setor do agronegócio brasileiro, assim como as áreas desmatadas no passado estão agora sendo ocupadas pelo setor sem nenhum constrangimento.

Para a expansão das áreas de produção, utiliza-se a estratégia de aproveitamento dos espaços em que “o estrago já está feito”, tanto é que, atualmente, até mesmo cientistas ligados ao IPAM, como Paulo Moutinho, afirmam que o agronegócio não necessita mais desmatar, pois se bastaria utilizar as áreas já degradadas: “existem atualmente de 15 a 20 milhões de hectares já degradados e abandonados na Floresta Amazônica. Se essa área for recuperada e usada para produção agrícola, não será mais necessário derrubar mais floresta para expandir a produção” (AGÊNCIA SENADO, 2019, n.p.).

A afirmação chega a soar mesmo como ato de desespero diante do intenso avanço da produção de *commodities* na região, agravada por uma política de leniência do governo federal, que notória e sistematicamente tem afrouxado o trabalho de fiscalização dos órgãos ambientais e facilitado os processos de licenciamento ambiental,<sup>229</sup> em flagrante violação dos deveres impostos pelo art. 225, § 1º, da CF/88.

---

<sup>229</sup> Notícias dão conta de que o número de fiscais caiu pela metade de 2010 até 2019, ver: <https://oglobo.globo.com/sociedade/numero-de-fiscais-do-ibama-cai-pela-metade-pgr-recomenda-autorizacao-de-concurso-em-30-dias-23952424>. Além disto, até agosto de 2019, notícias registram também uma diminuição de cerca de 30% nos autos de infração ambiental em relação ao mesmo período do ano de 2018, ainda que com o aumento significativo do desmatamento e das queimadas,

#### 5.4.2. As cadeias de monocultura e pecuária e seus impactos sobre o meio ambiente

De toda forma, não é apenas sobre o bioma Amazônico que a grande produção do agronegócio se expandiu, conforme já se verificou a partir das Figuras 11 e 13. O Atlas do Agronegócio destaca, em especial, o avanço do agronegócio sobre o bioma do Cerrado:

Com 178 milhões de hectares registrados como propriedade privada e apenas 7% de sua área protegida, o bioma apresenta de longe os maiores índices de desmatamento no Brasil. Segundo dados do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), entre 2000 e 2015 a perda de cobertura vegetal no Cerrado avançou a um ritmo alarmante, totalizando 236 mil km<sup>2</sup>. Como comparação, a Amazônia – com uma área duas vezes maior – perdeu 208 mil km<sup>2</sup> de mata durante o mesmo período. Estima-se que 52% do Cerrado já tenha sido degradado ou sofrido perda irreversível. O principal fator de mudança no uso da terra não poderia ser outro senão a agropecuária de escala industrial. Entre 2000 e 2016, de acordo com dados da plataforma MapBiomas, o cultivo perene de grãos (como soja, milho e sorgo) passou de 7,4 milhões para 20,5 milhões de hectares, uma área duas vezes maior que Portugal; a cana-de-açúcar saltou de 926 mil para 2,7 milhões de hectares. Já a pecuária manteve seu reinado incontestado sobre o Cerrado, avançando de 76 milhões para 90 milhões de hectares: um território equivalente à Venezuela só de pastagens (ATLAS DO AGRONEGÓCIO, 2018, p. 15).

Não é coincidência, portanto, a relação entre a grande devastação ambiental e altos índices de produtividade, o que faz da região centro-oeste campeã nas duas. As quebras de recordes de produtividade do setor são feitas ou à base da expansão de suas fronteiras ou à base da intensificação do uso de agrotóxicos, inevitavelmente. Ambas as vias são catastróficas do ponto de vista socioambiental, conforme se tem verificado ao longo desta tese. Por outro lado, em relação aos impactos no bioma da Caatinga, o Atlas do Agronegócio destaca que:

Nada menos que 93,2% das terras correspondem a propriedades privadas, com apenas 2% do bioma protegido por unidades de conservação. O investimento massivo em projetos de irrigação associados à transposição do Rio São Francisco tem contribuído para a fragmentação do bioma e acelerado o processo de latifundiarização (ATLAS DO AGRONEGÓCIO, 2018, p. 15).

---

conforme se mencionou, ver: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49430376>. Por fim, outro perigoso movimento contra o meio ambiente ecologicamente equilibrado está na Lei nº 13.874/2019, batizada como “Lei da Liberdade Econômica”, que autoriza, em seu art. 3º, inc. I, que qualquer pessoa, física ou jurídica, possa “desenvolver atividade econômica de baixo risco, para a qual se valha exclusivamente de propriedade privada própria ou de terceiros consensuais, sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica”, ou seja, licenciamento ambiental.

Sendo assim, seguindo-se na “cadeia destrutiva” do agronegócio, verifica-se que, após o desmatamento e as queimadas, abre-se campo para instalação das cadeias de monocultura ou de carnes (pecuária), onde a questão ambiental se intensifica ainda mais.

A começar pela monocultura, verifica-se que esta consiste num método que contraria um princípio básico da natureza, segundo o qual a diversidade se apresenta como sinônimo de estabilidade (ROMEIRO, 2007), ou seja, quanto maior a diversidade de um determinado ecossistema, maior tende ser a sua sustentabilidade.

Esta contradição revela, como já comprovaram diversos estudos sobre o tema, que a prática da monocultura – base da estrutura organizacional da agricultura do agronegócio – tem levado à exaustão a natureza nela inserida, por diversos motivos.

O primeiro deles diz respeito às perdas do solo devido à intensificação dos processos de erosão e degradação de sua estrutura física, causando o fenômeno da arenização ou desertificação,<sup>250</sup> decorrente do empobrecimento do solo, ou seja, da diminuição de matéria orgânica causada pelo uso inapropriado da terra.

De acordo com Araújo e Oliveira (2017), a ocupação de extensas áreas por monoculturas, modelo produtivo do agronegócio, é responsável pelo desequilíbrio ecológico em territórios brasileiros, vez que as altas taxas de produtividade acarretam em grande perda de biomassa dos biomas, com redução da cobertura vegetal nativa e consequente desequilíbrio dos ciclos biogeoquímicos, condições climáticas e perda da biodiversidade. No mesmo sentido estão Cristiane Derani e Mariana Scholz:

É o sistema de produção por monocultura, característico do agronegócio, o responsável pelo desequilíbrio ecológico nos diversos biomas. Quando se realiza o plantio de uma única variedade com alta taxa de produção, intensiva adubação, irrigação e pesticidas a repercussão não poderia deixar de ser perda de biomassa, redução da cobertura vegetal nativa (desmatamento), desequilíbrio dos ciclos biogeoquímicos (compactação e erosão do solo, assim como consumo excessivo de água e assoreamento de rios e nascentes), alterações climáticas e redução da biodiversidade (DERANI; SCHOLZ, 2017, p. 10).

---

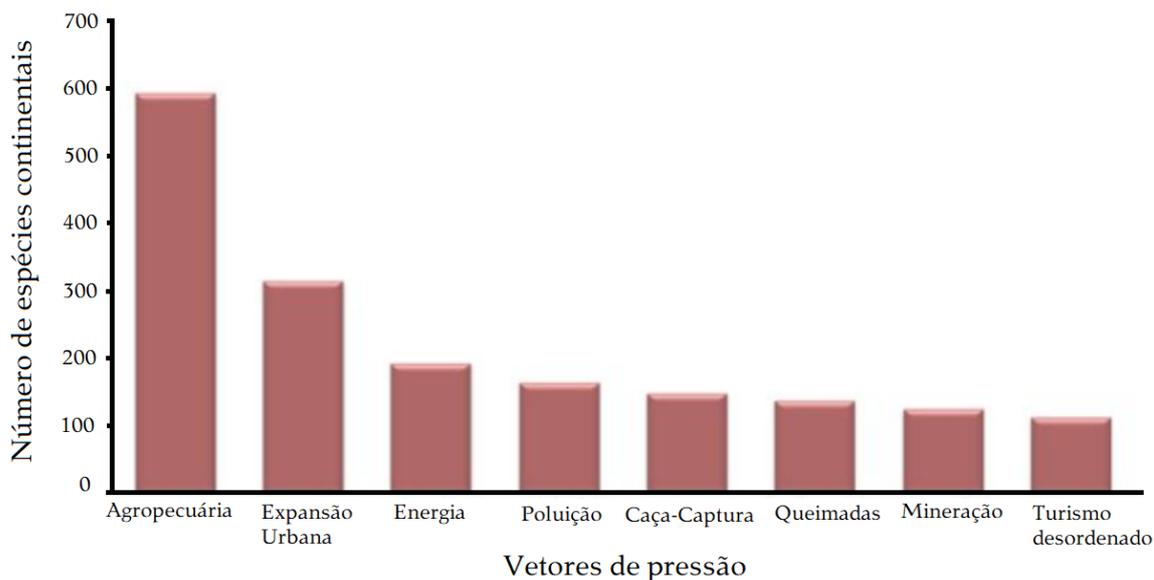
<sup>250</sup> Destaca-se o caso do bioma Pampa, no Rio Grande do Sul, que teve grande área afetada pelo fenômeno da arenização, decorrente da intensificação do plantio de soja: “Em todo o Estado, estima-se que pelo menos seis mil hectares da zona rural estejam tomados pela areia. O fenômeno da arenização não depende apenas da ação humana, mas é consenso entre os pesquisadores que a expansão da agricultura comercial ajuda a intensificar os processos erosivos. O desmatamento da flora nativa para plantação de soja, por exemplo, leva à extinção da vegetação em regiões específicas do estado e contribui para que o solo fique mais exposto ao vento e às tempestades. Os altos índices de chuva e o solo arenoso da região criam sulcos no interior do solo e abrem fendas que se expandem a cada enxurrada, formando crateras de areia chamadas de ‘voçorocas’” (IHU, 2017, n.p.).

Os efeitos sobre a fauna também são impactantes, já que este tipo de agricultura implica na perda ou degradação dos *habitats* naturais de diversas espécies. De acordo o *Livro Vermelho da Fauna Brasileira Ameaçada de Extinção* (2016), publicado pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), a agropecuária é a maior responsável pela ameaça à fauna brasileira:

Para as espécies continentais os vetores de ameaça relacionam-se à perda e degradação do *habitat* ou à retirada direta de indivíduos da natureza. Os fatores antrópicos que causam perda e degradação de *habitat* são diversos e variam de acordo com a região do país e perfil econômico, mas quando considerado todo o território nacional os mais significativos estão relacionados a atividades agropecuárias (ICMBio, 2016, p. 10).

O gráfico abaixo representa os principais vetores de impacto às espécies da fauna brasileira, considerando todo o território nacional, entre 2009 e 2014:

**FIGURA 14**  
**Principais vetores de impacto às espécies da fauna brasileira – 2009-2014**



Fonte: ICMBio (2019).

No entanto, apesar do ICMBio não especificar os dados em seu estudo, é bem plausível que este impacto seja ainda maior, vez que há probabilidade de parte dos vetores *poluição* e *queimadas* estarem relacionados também à atividade agropecuária.

O impacto sobre a fauna traz prejuízos incomensuráveis para o homem, tendo em vista que a interferência do agronegócio acaba por quebrar cadeias alimentares e desequilibrar todo o fluxo da cadeia natural.<sup>251</sup>

Ademais, ao fragilizar a biodiversidade, a monocultura ainda colabora para o aumento de pragas, justamente devido à homogeneização do ecossistema (CAMACHO, 2012). Aqui vale ressaltar novamente a regra fundamental da natureza: quanto maior a diversidade de um determinado ecossistema, maior tende ser a sua sustentabilidade; conseqüentemente, quanto menor a diversidade, menor tende a ser sua sustentabilidade.

Neste contexto, os agrotóxicos surgem justamente para solucionar os diversos problemas ligados à monocultura. Raquel Sant'Ana (2012) afirma que o processo de modernização da agricultura efetivado no Brasil e novo padrão tecnológico das práticas agrícolas ditas modernas não enfrentaram os problemas de fundo da monocultura.

Neste sentido, não para solucionar os reais problemas inerentes à monocultura, mas sim para impulsionar ainda mais a produção agrícola baseada neste modelo, a produção científica agropecuária, em especial coordenada pela EMBRAPA, tem centrado foco no desenvolvimento de fertilizantes e agrotóxicos, destinados a garantir a fertilidade do solo e a combater pragas.

O modelo de produção do agronegócio desafia, portanto, os limites de fertilidade e da capacidade produtiva natural do solo.

No entanto, a “solução” encontrada pelo agronegócio amplia ainda mais os danos ambientais provenientes da “cadeia destrutiva”, vez que condiciona a produção agrícola à larga utilização de agentes químicos, ou seja, torna a produção agrícola quimicamente dependente, daí com todas as conseqüências sociais analisadas, além de largos impactos ambientais, como poluição do solo, da água, do ar.

São muitos os estudos que analisaram os impactos negativos da larga utilização de agrotóxicos sobre o meio ambiente. Sobre este tema, destaca-se a recente pesquisa de Carla Vanessa Alves Lopes e Guilherme Souza Cavalcanti de Albuquerque (2018), que identificou e revisou sistematicamente 116 estudos publicados no Brasil entre 2011 e 2017 que demonstraram, com evidências empíricas, o impacto negativo dos agrotóxicos sobre o meio ambiente ecologicamente equilibrado:

---

<sup>251</sup> Exemplo disto tem sido a constatação de grande redução da população de abelhas nos espaços de maior produção agrícola com utilização de agrotóxicos. Sobre o tema, ver: <https://www.portaldoagronegocio.com.br/noticia/apicultura-2089/morte-de-abelhas-cresce-no-brasil-e-preocupa-165711>.

De modo geral, os estudos encontrados nesta pesquisa, na base de dados escolhida, demonstram importante interferência dos agrotóxicos no equilíbrio do ecossistema e, conseqüentemente, na vida animal e humana. Os impactos vão desde a alteração da composição do solo, passando pela contaminação da água e do ar, podendo interferir nos organismos vivos terrestres e aquáticos, alterando sua morfologia e função dentro do ecossistema. A alteração do ecossistema e da morfologia de muitos animais e vegetais usados na alimentação humana também pode interferir negativamente na saúde humana (LOPES; ALBUQUERQUE, 2018, p. 523-524).

Enfim, já se tornou ponto pacífico na ciência a relação entre uso de agrotóxicos e prejuízos socioambientais. Ademais, a experiência produtiva das últimas décadas evidencia que a utilização intensiva de agrotóxicos é inerente ao modelo produtivo do agronegócio, ou seja, que este modelo de produção não subsistiria à retirada deste elemento tão nefasto à saúde humana e ao meio ambiente. Corrobora esta assertiva a afirmação do presidente da Bayer no Brasil, Gerhard Bohne, quando este sustenta que “Não dá para cultivar 35 milhões [de toneladas] de soja como faz o Brasil sem o glifosato porque o custo de produção seria muito alto e a produtividade, baixa” (GLOBO RURAL, 2019).

Tal afirmação apenas comprova o quão dependente é o agronegócio dos agrotóxicos e do modelo destrutivo instaurado a partir da revolução verde. A relação é tão intensa que não há mais como se dissociar o agronegócio dos agrotóxicos, vez que primeiro não existiria sem o segundo, devido à baixa produtividade das culturas do agro, conforme afirmou o presidente da Bayer no Brasil, o que inviabilizaria as exportações e comprometeria a própria competitividade no mercado global.

Por isso não se sustentam as teses de internalização das externalidades no custo da produção, já que medidas como esta não implicariam na superação das externalidades, mas apenas na sua compensação em forma de preço, vale dizer, na precificação da saúde humana e do meio ambiente, o que evidentemente não parece ser a solução, pelo menos aos que seriamente almejam a superação das questões sociais e ambientais resultantes das atividades do agronegócio.

Seguindo-se na “cadeia destrutiva”, agora quanto à utilização dos Organismos Geneticamente Modificados (OGM’s), já se debateu e demonstrou no quarto capítulo a falácia do discurso dos que defendem esta alternativa como solução às externalidades negativas produzidas pelo uso intensivo de agrotóxicos. Para isto, basta-se verificar as enormes quantidades de produtos químicos aplicados nas plantações de OGM’s.

Aliás, o que se demonstrou no quarto capítulo foi justamente a relação positiva entre uso de OGM's e agrotóxicos, sendo prova disto o cultivo de soja no Brasil, dominada pelo uso dos OGM's e, ao mesmo tempo, campeão no uso de agrotóxicos, destacando-se neste caso o glifosato, conforme já abordado.

No entanto, Cristiane Derani e Mariana Scholz ainda apontam outras externalidades negativas importantes relacionadas ao uso dos OGM's:

Os cultivos transgênicos expõem a natureza e pessoas a sérios riscos. As externalidades negativas são muitas: riscos à saúde; perda da diversidade genética na agricultura; perda da diversidade genética natural; poluição genética; surgimento de superpragas; extermínio de insetos benéficos para a agricultura; desaparecimento da vida microbiana no solo; impactos nos ecossistemas; controle das sementes por multinacionais; aumento de desemprego e exclusão social e; riscos à segurança alimentar (DERANI; SCHOLZ, 2017, p. 12).

Ao final da produção das cadeias da monocultura, pelo menos no campo, a literatura ainda aponta como grave externalidade ambiental o descarte das embalagens dos agrotóxicos. Sobre este ponto, o estudo de Carneiro *et al.* (2015) aponta que cerca de 50% destes resíduos tem destinação adequada no Brasil, ou seja, devolvidos por meio de coleta seletiva. No mais, 8,9% das embalagens são largadas no campo; 1,2% reaproveitadas; 3,5% vão para o lixo comum; 13,4% são armazenadas no estabelecimento agrícola; e, por fim, cerca de 25% queimados ou enterrados, o que agrava ainda mais a questão ambiental inerente ao padrão do uso dos agrotóxicos.

Ademais, além das monoculturas, outras cadeias produtivas que possuem significativo impacto na economia brasileira são as cadeias da pecuária, que compreendem a criação bovinos, suínos, aves, etc.

De acordo com os dados do MAPA, o Brasil conta com rebanho de bovinos de cerca de 214 milhões de cabeças, 41 milhões de cabeças de suínos e quase 1,5 bilhão de aves de corte, com áreas de pastagens equivalentes a 1/5 do território nacional. Todos estes dados fazem com que o Brasil seja o segundo maior produtor mundial de carne bovina e de frango e o maior exportador neste segmento. Além disto, o país também é o quarto maior produtor e exportador de carne suína no mundo (MAPA, 2019).

Por óbvio, então, que toda esta produção exerce profundo impacto sobre o meio ambiente. Importa, contudo, qualificar e quantificar alguns dos principais impactos produzidos pela pecuária brasileira sobre a natureza.

Uma importante pesquisa desenvolvida no Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada da Universidade de São Paulo, conduzida por Sergio De Zen *et al.* (2008), concluiu que os principais problemas ligados à pecuária são a degradação dos sistemas ambientais,<sup>252</sup> degradação do solo,<sup>253</sup> poluição dos recursos hídricos<sup>254</sup> e emissão de gases efeito estufa.

Segundo os referidos autores, as externalidades negativas da pecuária, em especial da bovinocultura [...] estão correlacionadas com o principal meio de produção adotado no Brasil, o sistema extensivo. Este se caracteriza pelo baixo investimento em formação (principalmente quando a terra adquirida já contém algum tipo de pasto) e manutenção de pastagem” (DE ZEN *et al.*, 2008, p. 3). De Zen *et al.* (2008) ainda consideram a emissão de gases de efeito estufa como a principal externalidade da pecuária brasileira:

Com o aumento da preocupação mundial com o aquecimento global, esse assunto tem tomado destaque na mídia. Devido ao grande número de animais existentes no mundo todo, estimativas mostram que o rebanho bovino emite cerca de 9% do total desses gases gerados por ação humana. Essa participação é maior que setores visto como poluidores, como é o caso do setor de transportes. No Brasil, por exemplo, – se forem excluídas as emissões de GEE geradas pelas queimadas e desmatamentos – a pecuária (considerando gado de corte e de leite) torna-se a maior fonte emissora, com mais de 260 mil Mg de CO<sub>2</sub>eq., o que equivale a mais de 42% das emissões de GEE (DE ZEN *et al.*, 2008, p. 4).

Os altos níveis de emissão de metano (CH<sub>4</sub>) e óxido nitroso (N<sub>2</sub>O) pela pecuária brasileira também são destacados pelos estudos que tratam do tema (DE ZEN *et al.*, 2008; AMARAL *et al.*, 2012), sendo que o aumento da produção de gases de efeito estufa tem dominado os debates e a preocupação mundial em relação ao aquecimento global.

Por outro lado, outra grave externalidade negativa decorrente das atividades do setor do agronegócio diz respeito ao alto consumo de água e ao agravamento da crise hídrica no Brasil. A Agência Nacional de Águas (ANA) calcula que o país gasta 81% de sua água na produção agropecuária (ESPECIALISTAS APONTAM DESPERDÍCIO..., 2019), o que representa evidente risco ao esgotamento dos recursos hídricos no Brasil.

<sup>252</sup> “Uma vez que o esgotamento ou a baixa produtividade de determinadas áreas incentiva a expandir seus domínios sobre biomas naturais, destruindo os *habitats* naturais de várias espécies. Juntamente com outras atividades agrícolas e madeireiras, a pecuária é apontada como um dos principais vetores de expansão da fronteira agrícola, ameaçando biomas como Cerrado e Amazônia” (DE ZEN *et al.*, 2008, p. 3).

<sup>253</sup> “Resultado do baixo investimento na manutenção de pastagens, podendo inclusive provocar compactação e erosão do solo” (DE ZEN *et al.*, 2008, p. 4).

<sup>254</sup> “Através da carga de nutrientes (nitrogênio, fósforo, potássio do esterco), hormônios, metais pesados e patógenos carregados para o leito dos rios pela lixiviação do solo” (DE ZEN *et al.*, 2008, p. 4).

Estas são, portanto, as principais externalidades negativas decorrentes das “cadeias destrutivas” das monoculturas e da pecuária, que comprometem a qualidade do solo, diminuindo as áreas agricultáveis, fragilizam a biodiversidade, colaboram para o aumento de pragas, utilizam agrotóxicos e contaminam o solo, as águas e o ar.

#### 5.4.3. “Crescer morrendo”: o agronegócio no exercício da tutela ambiental e o direito à vida em jogo

Os dados apresentados até então na presente seção evidenciam, de forma bastante clara, que as práticas do agronegócio têm se colocado à margem dos preceitos do desenvolvimento sustentável, conforme impõe a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 225, *caput*.

Os altos índices de desmatamentos e queimadas, que movem a expansão do agronegócio, revelam prejuízos incomensuráveis ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Este *modus operandi*, contrário à ordem constitucional, já afeta o fluxo natural das chuvas e o equilíbrio das temperaturas em diversas regiões do Brasil e do mundo, entre outras consequências ambientais ainda desconhecidas pelo homem, mas que fatalmente recairão sobre as gerações futuras.

A exploração desenfreada das florestas naturais brasileiras e a expansão do agronegócio nestas áreas apenas revelam a incapacidade deste setor e do Estado em preservarem os processos ecológicos essenciais e em proverem o manejo ecológico das espécies e ecossistemas (art. 225, § 1º, inc. I, CF/88); de preservarem a diversidade (art. 225, § 1º, inc. II, CF/88); de controlarem a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (art. 225, § 1º, inc. V, CF/88); de protegerem a fauna e a flora (art. 225, § 1º, inc. VII, CF/88), bem como os patrimônios nacionais, como a própria Floresta Amazônica brasileira (art. 225, § 4º, CF/88).

As diversas externalidades negativas das cadeias de monocultura e pecuária em relação ao meio ambiente permitem, igualmente, concluir pela incompatibilidade do agronegócio com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto pelo art. 225, *caput*, da CF/88; o agronegócio, inscrito como parte da economia do mundo do ser, está longe de observar o princípio da defesa do meio ambiente, conforme determina o art. 170, inc. VI, da CF/88 e toda sistemática constitucional.

Ademais, bem lembram Gladstone Leonel Júnior e Pedro Helmold (2018) que outro dispositivo de fundamental importância, o qual garante a preservação e a utilização adequada dos recursos naturais existentes é o art. 186, inc. II, da CF/88, que aborda a função socioambiental da propriedade rural.

Neste sentido, quando improdutivas, por óbvio que as terras do agronegócio não cumprem a função socioambiental defendida pela Constituição de 1988. Aqui vale reprimir o que foi dito na subseção 5.3.1, onde se verificou que, no total, há 69,2 mil grandes propriedades improdutivas (em 2010), portanto, em tese passíveis de desapropriação, com área equivalente a 228,5 milhões de hectares, ou seja, 26,8% de todo o território brasileiro.

Não obstante, ainda que produtivas, as propriedades do agronegócio não cumprem a função socioambiental constitucional imposta, visto que não utilizam adequadamente os recursos naturais disponíveis e não preservam o meio ambiente (art. 186, inc. II, CF/88); ademais, conforme se observou, muitas delas sequer observam as disposições que regulam as relações de trabalho ou exercem uma exploração que favoreça o bem-estar dos trabalhadores, sendo, por isto, incompatíveis com o que dispõe o art. 186, inc. III e IV, da CF/88;

Por outro lado, as perspectivas não se mostram promissoras para a tutela adequada do meio ambiente, conforme prescreve a Constituição Federal de 1988. Isto porque o setor do agronegócio vem se configurando como principal força no retrocesso de legislações socioambientais e de defesa dos direitos, substituídas por legislações infraconstitucionais que são nitidamente inconstitucionais, por violarem os princípios mais elementares do espírito constitucional.

O que se tem visto, e não é de hoje, é justamente o fortalecimento do setor, que domina o Poder Legislativo, exerce pressão sobre o Poder Executivo e influencia o Poder Judiciário (ATLAS DO AGRONEGÓCIO, 2018), num plano de desmonte da políticas ambientais cujo norte é claro: adequar totalmente o meio ambiente aos interesses do agronegócio.

O resultado, novamente, consiste na imensa desigualdade, na medida em que os benefícios gerados pelas atividades do setor são privados, enquanto que os prejuízos, de todas as ordens, são socialmente compartilhados, revelando um quadro de grave injustiça social, que ainda se distribui de forma heterogênea no território nacional, acentuando as desigualdades regionais (art. 3º, inc. III, e art. 170, inc. VII, CF/88).

Importa destacar ainda que os próprios riscos e danos ambientais são distribuídos de forma bastante desigual neste processo sistêmico de degradação.

Estes riscos e danos são geralmente suportados pelas populações mais pobres, o que agrava ainda mais a desigualdade social (art. 3º, inc. III, e art. 170, inc. VII, CF/88), causada agora pelas externalidades negativas ambientais do agronegócio.<sup>235</sup>

Ao consolidar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida (art. 225, *caput*), bem como ao condicionar a ordem econômica existente ao princípio da defesa do meio ambiente, a Constituição Federal de 1988 declarou não ser de interesse ao desenvolvimento nacional o mero crescimento econômico, desprovido das preocupações com a sustentabilidade ambiental.

Neste sentido, necessário que se retome, à luz das externalidades negativas produzidas pelo agronegócio, o debate acerca do meio ambiente enquanto elemento essencial à sadia qualidade de vida de todos, por se tratar de direito difuso e intergeracional.

A experiência brasileira do agronegócio vem demonstrando o consumo e a degradação cada vez mais acelerada dos recursos naturais, comprometendo a sobrevivência e a sadia qualidade de vida das gerações futuras, violando-se este pacto de solidariedade instituído pela Constituição de 1988.

Aliás, se a Constituição Federal de 1988 tomou consciência de que o meio ambiente consiste num bem, num patrimônio, num valor mesmo, cuja conservação se impõe como imperativo a todos, para assegurar a saúde, o bem-estar do homem e as condições de seus desenvolvimento, não há como se negar que a qualidade do meio ambiente visa, efetivamente, assegurar o direito fundamental à vida (SILVA, 2010).

Por isto mesmo que José Afonso da Silva (2010) afirma que se trata de um valor preponderante, que está acima de quaisquer considerações ligadas ao crescimento, como as de respeito ao direito de propriedade e à iniciativa privada. Ora, por este mesmo motivo que se pode afirmar que os imperativos de proteção do meio ambiente estão acima de quaisquer metas de produtividade agrícola, de geração de saldos positivos na balança comercial ou de composição no PIB.

---

<sup>235</sup> Sobre este tema, ver: MARANDOLA JR., Eduardo; HOGAN, Daniel Joseph. As dimensões da vulnerabilidade. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 20, n. 1, p. 33-43, jan./mar. 2006. E também: ALIER, Joan Martínez. *O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração*. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2012.

O processo de satisfação das necessidades humanas – se se considerar assim o objetivo do desenvolvimento econômico, na melhor e mais ética das hipóteses – não pode, portanto, conforme a postura assumida pela Constituição de 1988, colocar em risco os sistemas naturais que sustentam a própria vida.

No verdadeiro espírito da Constituição Federal de 1988, nenhuma estratégia econômica está, desta forma, autorizada a se sobrepor ao direito à vida e à dignidade das pessoas, como sistematicamente tem feito agronegócio brasileiro, no seu contraditório movimento de “crescer morrendo”.

## CONCLUSÃO

---

Tendo em vista o panorama exposto, foi possível verificar que a noção de desenvolvimento passou por importantes transformações ao longo da última metade do século passado, sendo que, no pensamento contemporâneo, este conceito já não é mais tratado apenas como uma meta puramente econômica, mas de fato como um verdadeiro direito humano.

A análise realizada no primeiro capítulo permitiu, então, a apreensão da noção de desenvolvimento sob um enfoque jurídico, do *direito ao desenvolvimento*, compreendendo-se precisamente este processo de mudança de paradigma dentro do próprio fenômeno do desenvolvimento.

Foram debatidos alguns conceitos essenciais, partindo-se da noção de crescimento até se chegar na ideia de direito ao desenvolvimento, o que exigiu a própria reconstrução do conceito de desenvolvimento, que apesar de não se tratar de um termo novo, passou por importantes mudanças a partir do contexto internacional do século XX.

Inicialmente, percebeu-se que o *crescimento econômico* se caracteriza quando ocorre o aumento da renda e do PIB sem haver uma mudança estrutural e qualitativa de uma dada economia e da sociedade nela inserida. Como bem salienta Bercovici (2005), no caso de crescimento econômico desacompanhado das transformações na estrutura, ou seja, das efetivas e significativas melhorias nas condições de vida da população, não se configuraria o desenvolvimento, mas a mera *modernização*, mantendo-se o subdesenvolvimento.

Por outro lado, apesar de longe de um entendimento unívoco ou universalmente aceito para o conceito, verificou-se que o fenômeno do *desenvolvimento*, sob o ponto de vista econômico, ocorre quando se tem um processo contínuo e autossustentável dos processos produtivos com modificações de ordem qualitativa e quantitativa, de tal modo que este processo possa conduzir a uma significativa mudança de estrutura da economia e da própria sociedade.

A partir da década de 1970, tendo em vista a atenção especial conferida às questões ambientais, principalmente por parte dos movimentos ambientalistas e da agenda política internacional, ocorreu uma ampla e profunda reconceituação do desenvolvimento em termos ecológicos. O processo de desenvolvimento passou, então, a emprestar alguns critérios/atributos da *sustentabilidade*, levando à conhecida e

difundida noção de *desenvolvimento sustentável*, muito embora a crença na capacidade de compatibilização dos dois elementos que o conceito carrega (desenvolvimento + atributos de sustentabilidade) ainda divida seriamente as opiniões.

Contudo, verificou-se que o saldo positivo das conferências da ONU foi o crescimento da consciência na humanidade em relação à questão ambiental, não obstante ainda persistir um certo e justificado ceticismo em relação à capacidade de convergência entre o binômio *desenvolvimento e sustentabilidade*, conforme apontado.

Passou-se a perceber, contudo, a insuficiência dos meios utilizados para se atingir o desenvolvimento e os índices utilizados até então para captar tal realidade nos países, que apresentavam uma distorção generalizada.

Ademais, ainda no contexto de transformações, além da dimensão socioeconômica e ambiental, passou-se a associar o desenvolvimento com outros temas, como *democracia, participação política, diversidade cultural, justiça social*, entre diversos outros, levando-se ao debate sobre o *desenvolvimento humano*, que promove uma importante alteração no *beneficiário direto* dos processos de desenvolvimento, colocando a pessoa humana como sujeito central da análise.

Neste sentido, a ideia de *desenvolvimento humano* passou a demandar, então, diversas dimensões centradas na pessoa e na sua dignidade. A totalidade destas novas dimensões dadas ao desenvolvimento se conectam e passam a refletir os próprios direitos humanos, chegando o Relatório do PNUD de 1994 a utilizar até mesmo o termo “desenvolvimento humano sustentável”, o que expressa esta confluência entre *desenvolvimento humano, desenvolvimento sustentável e direitos humanos*.

Quando a noção pluridimensional de desenvolvimento centrada na pessoa humana (desenvolvimento humano) passou para o plano normativo internacional, como ponto de partida de exigibilidade dos direitos em face dos Estados-nacionais e dos órgãos internacionais, passou-se a tratar o desenvolvimento humano como *direito ao desenvolvimento [humano]*, que, por sua vez, se apresenta como espécie dos direitos humanos, como tem reconhecido a literatura abordada.

Percebe-se, portanto, que o direito ao desenvolvimento se apresenta, essencialmente, como o direito à vida melhor, e ao mesmo tempo, um instrumento para, no mínimo, garantir a dignidade da pessoa humana.

Pressupõe, conforme apontou Soares (2010), a democracia e a paz, a livre autodeterminação dos povos, a indivisibilidade e interdependência dos direitos civis, políticos, sociais, culturais e econômicos, o direito de cada Estado gerir soberanamente

seus recursos naturais e culturais, o dever dos Estados de eliminar e prevenir violações massivas de direitos humanos, a oferta de mecanismos que favoreçam o aproveitamento equânime de oportunidades, a adoção de postura cooperativa entre os atores nacionais e internacionais para a redução das desigualdades entre os povos e construção de um mundo fundado no valor da fraternidade/solidariedade.

Destacou-se, também no primeiro capítulo, a força normativa e a necessidade de vinculação dos Estados e da comunidade internacional em relação ao direito ao desenvolvimento, bem como os principais componentes que conferem essência a este direito, revelando seu significado e, ao mesmo, preenchendo-o de conteúdo material.

Ao buscar seus significados no plano internacional, verificou-se que o direito ao desenvolvimento apresenta três formas:

Numa primeira representaria um desdobramento natural da autodeterminação dos povos, em razão do processo de descolonização e da tomada de consciência dos novos valores que este expressa; numa segunda forma, o direito ao desenvolvimento tem a acepção de desenvolvimento sustentável, ou seja, como garantia de que o desenvolvimento econômico, social e político de um povo ou dos povos não seja feito às custas do patrimônio comum da humanidade, do meio ambiente e da paz; por fim, como uma terceira forma, o direito ao desenvolvimento surge como mecanismo de redução de desigualdades locais e regionais dentro de um mesmo Estado ou de um espaço político supranacional. Seria o direito ao desenvolvimento um instrumento, portanto, de uniformização dos benefícios do progresso econômico e social, visando reduzir assimetrias não razoáveis e diferenças injustas.

O desenvolvimento, como assinalado, é um conceito abrangente e que cobre as distintas dimensões do ser humano. Buscou-se, no segundo capítulo – ainda que de forma não exauriente, como já destacado –, extrair as acepções e conteúdo do desenvolvimento a partir da Constituição Federal de 1988.

Tal análise, guiada pelas dimensões econômica, social e ambiental/agrária, evidenciou que o sistema jurídico brasileiro capitaneado pela Constituição de 1988 tratou de forma adequada sobre o desenvolvimento, não somente do ponto de vista econômico (que é essencial, pois denota uma condição de possibilidade para a vida digna), mas também em outras esferas, na medida em que se preocupou com o desenvolvimento integral da personalidade dos cidadãos viventes no seu espaço de interferência (GABARDO, 2009).

Desejou a Constituição de 1988, portanto, um desenvolvimento que fosse saudável/sustentável, possibilitando a obtenção de bons níveis e resultados econômicos, mas determinando que tais resultados devam beneficiar a todos os seres humanos com mais do que apenas um bem-viver suficiente e decente, além de preservar o capital vital do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, acolhendo, assim, a concepção de desenvolvimento sustentável.

Esta preocupação da Constituição com o desenvolvimento equilibrado se apresenta como característica central, almejando maior homogeneidade positiva nas condições de vida das pessoas em todo o território nacional, por meio da redução das desigualdades regionais e sociais.

A Constituição Federal de 1988 refutou, nitidamente, a ideia de “acumular por acumular”, orientando eticamente toda a ordem econômica, social e ambiental/agrária.

Referidos ideais perpassam todo o corpo constitucional, de modo que foi possível extrair as acepções do direito ao desenvolvimento a partir dos princípios e direitos fundamentais, dos princípios da ordem econômica, bem como das dimensões social e ambiental/agrária.

Quanto à eficácia das normas constitucionais inerentes ao direito ao desenvolvimento, Bercovici (2005) e Rister (2007) refutam com certa facilidade a equivocada compreensão de que tais normas seriam apenas um ideário descompromissado com a efetividade material da Constituição.

Consequentemente, ao defenderem a força normativa destas normas, defendem também o importante papel do Estado na promoção dos processos de desenvolvimento, assim como enfaticamente faz Emerson Gabardo, ao refutar a ideia de Estado subsidiário.

Ademais, o desenvolvimento demanda políticas públicas compatíveis com seus propósitos estabelecidos na Constituição Federal de 1988, essenciais para sua concretização. Ou seja, reconhece-se que o desenvolvimento é um processo de longo prazo, induzido por políticas públicas em campos distintos.

Disto extrai-se que cumpre a todos aqueles submetidos à égide da Constituição o dever de perseguir o desenvolvimento, não se admitindo, em especial do Estado, uma postura passiva (RISTER, 2007) ou incompatível (GRAU, 2018).

De toda forma, adverte Eros Grau (2018, p. 160-161) que “[...] a definição dos fins dessas políticas é enunciada precisamente em textos normativos que consubstanciam normas-objetivo e que, mercê disso, passam a determinar os processos de interpretação do Direito, reduzindo a amplitude da moldura do texto e dos fatos [...]”, ou seja, o texto

constitucional faz com que não caibam políticas públicas ou atividades econômicas inadequadas às normas-objetivo que tratam do desenvolvimento.

São precisamente os fins constitucionais é que devem, portanto, nortear as políticas públicas de desenvolvimento e demais atividades econômicas, bem como se colocar como limites ético-jurídicos para toda atividade econômica, sob pena de incidir no que Eros Grau (2018) chamou de *inconstitucionalidade institucional*.

Assim, somente à luz da verificação das acepções de desenvolvimento acolhidas pela Constituição de 1988 é que se poderá cogitar de uma relação de compatibilidade ou incompatibilidade entre a Constituição Federal e o agronegócio.

Já o terceiro capítulo assumiu a tarefa de compreender a formação e identificar as proposições do modelo agronegócio, bem como compreender o processo de formação de suas bases no Brasil.

A partir da perspectiva da teoria sistema-mundo, abordou-se o processo histórico mais geral de formação do agronegócio, iniciado a partir do ingresso do capital financeiro na agricultura. Partindo deste referencial teórico-metodológico, foi possível identificar o agronegócio enquanto um novo ciclo de acumulação capitalista, ou seja, como parte da estratégia de reformulação do capital num momento crítico experimentado ao final da era de ouro do capitalismo, na década de 1970.

Assim, o agronegócio foi compreendido como elemento fundamental no conjunto de reformulações que integrariam a solução da economia capitalista frente ao momento crítico da *bifurcação*, que, para ser revertida, necessitou recorrer à velha tática da expansão material para além das fronteiras dos países centrais e de suas economias, dinâmica que explica o ingresso das bases do agronegócio na América Latina, e, em especial, em países semiperiféricos como o Brasil.

Abordou-se melhor a concepção/conceito de agronegócio, bem como foi possível identificar suas principais proposições teóricas em relação aos processos de desenvolvimento, vez que, como bem advertem Theotonio dos Santos e Carlos Eduardo Martins (2007), não se deve qualificar os ciclos apenas como *econômicos*, mas sim como sociais, no sentido de que abarcam o amplo espectro da vida econômica, política, social e ideológica das sociedades.

Também no terceiro capítulo buscou-se uma aproximação maior em relação à noção de *cadeia produtiva*, fundamental à concepção de agronegócio e à própria lógica deste novo ciclo de acumulação, vez que é a partir da noção de cadeia produtiva é que se verifica a intensificação da divisão internacional do trabalho e do deslocamento do

passivo socioambiental para os países periféricos e semiperiféricos, como no caso do Brasil.

Assim, a noção de cadeia produtiva inerente ao modelo agronegócio se torna um instrumento pelo qual se efetiva uma hierarquia dentro do sistema-mundo, numa dinâmica na qual se delega aos países periféricos e semiperiféricos uma posição precária na cadeia produtiva, ou seja, de meros fornecedores de matérias primas a partir da demanda mundial, principalmente dos países industrializados e desenvolvidos, que ficam com as melhores posições dentro do sistema, quer dizer, com atividades que oferecem as melhores rendas e postos de trabalho, bem como aquelas que não geram tanto impacto ambiental.

Na parte final do terceiro capítulo buscou-se compreender o processo de formação das bases do modelo agronegócio no Brasil.

Para tanto, foi imprescindível a reconstrução do debate sobre a questão agrária brasileira, já que, no Brasil pós-guerra, duas alternativas surgiram para o seu enfrentamento: a via em defesa da reforma agrária, de um lado, e, em reação contrária, a via em favor da modernização técnica da agricultura, que terminaria prevalecendo logo depois do golpe militar de 1964 e com seu apoio, também por isso chamada de “modernização conservadora”. Esta alternativa possibilitou, posteriormente, a conformação dos meios e estruturas necessárias para o surgimento do agronegócio

O Brasil, neste cenário, acabou seguindo o caminho da modernização técnica, ignorando uma distribuição de fundo e optando por vocalizar preferencialmente políticas que favorecessem a grande propriedade capitalista e o agronegócio.

Esta opção estratégica, ainda, teve efeito marcante, pois conferiu substancial poder aos grandes proprietários rurais, que concentraram suas bases de riqueza e consolidaram seu domínio, culminando em marcas sociais que continuam presentes, das quais se destacam a pobreza, concentração de renda e de terras, desigualdade e exclusão social. Do exposto no terceiro capítulo, aferiu-se, então, que as diferentes soluções apontadas pelos Estados nacionais para o enfrentamento da questão agrária possuem, desta forma, um forte e direto impacto nos níveis de bem-estar social e de seu contraponto, que é o subdesenvolvimento.

Por isto, compreendeu-se, fundamentalmente, que a busca de soluções para o subdesenvolvimento não pode estar dissociada dos marcos da estrutura agrária. Veja-se que há muito tempo Caio Prado Júnior (2014) já destacava que o real desenvolvimento brasileiro, para ter sentido em profundidade, deveria consistir numa outra proposta, a

saber, na superação das atuais situações socioeconômicas herdadas do passado e, sobretudo, das estruturas agrárias que mantêm uma parte considerável da população em miseráveis condições de vida materiais, culturais, sociais e, em suma, humanas.

O quarto capítulo, por sua vez, procurou identificar as principais políticas públicas e ações governamentais voltadas à promoção do agronegócio, buscando aprofundar sua relação com o Estado brasileiro, bem como compreender o atual processo de legitimação do agronegócio no imaginário social, realizado por meio de ampla difusão de suas propagandas na mídia brasileira.

Na primeira seção do quarto capítulo se investigou mais a fundo o amplo fomento do Estado brasileiro e seu imprescindível papel no processo de modernização da agricultura nacional, permitindo sejam instituídas as bases necessárias para a conformação do agronegócio.

Para que isto fosse possível, diversas políticas e ações foram implementadas em favor da revolução verde a partir do golpe militar de 1964: instituiu-se então um amplo sistema de créditos rurais, incentivos fiscais, política de garantia de preços mínimos, investimentos em infraestrutura, pesquisa, seguro e assistência técnica agropecuária.

Verificou-se, contudo, que o início da década de 1980 acabou por marcar o importante período de transição entre a modernização conservadora e a era do agronegócio, ainda que com algumas interrupções. O período de transição corresponde, portanto, a um momento histórico que interliga dois projetos de economia política: o da “modernização conservadora” da era militar e o da economia do agronegócio, vigente dos anos 2000 em diante.

Inaugurar-se-ia, a partir daí, um novo marco na economia brasileira: a era do agronegócio, marcado essencialmente pela aposta do Estado na inserção de sua economia no mercado internacional a partir da produção de bens primários em larga escala (*commodities* de exportação).

A era do agronegócio retoma, basicamente, a intensa associação entre Estado, capital financeiro e setor agropecuário, razão pela qual Guilherme Delgado (2012) afirma, com razão, que este processo se configura num clássico pacto de economia política, fundamentado na organização dos interesses hegemônicos de classes sociais no interior do aparelho do Estado.

Comprova a afirmação de Delgado o movimento realizado na subseção 4.2.2, na qual foi possível verificar as principais políticas públicas e ações desenvolvidas pelo Estado brasileiro em prol do agronegócio a partir dos anos 2000.

Os quantidade de políticas e o volume de recursos públicos investidos pelo Estado brasileiro demonstram bem seu papel fundamental na sustentação do agronegócio, que dificilmente subsistiria num ambiente mais inclinado ao liberalismo econômico. Neste sentido, revela-se o acerto da afirmação de Mendonça (2013), no sentido de que o Estado mínimo da era neoliberal brasileira jamais existiu para o agronegócio.

Assim sendo, a despeito da alegada pujança econômica do setor, amplamente divulgada na mídia, o que se percebe é uma economia frágil e extremamente dependente das políticas e recursos estatais.

Ademais, verificou-se na última seção do quarto capítulo que a manutenção desta dinâmica extremamente favorável ao agronegócio depende muito da penetração de seus ideais no imaginário social, a fim de que o apoio popular funcione como aspecto legitimador da manutenção das políticas públicas que lhe são amplamente favoráveis.

Neste sentido, de modo geral, veja-se que o presente trabalho abordou o tema do desenvolvimento a partir do ponto de vista da Constituição Federal de 1988, buscando relacioná-lo com o agronegócio, atual modelo agrário brasileiro, especialmente quanto às suas externalidades negativas, por meio de uma abordagem interdisciplinar.

O trabalho questionou, então, a aderência do agronegócio aos preceitos constitucionais e, por conseguinte, sua própria capacidade de se constituir enquanto agente promotor do desenvolvimento. Contudo, buscando fugir da generalização, estabeleceu-se como objetivo geral verificar em quais aspectos e de que forma o agronegócio se mostra incompatível com as acepções do direito ao desenvolvimento concebidas pela Constituição Federal de 1988, partindo-se da assertiva de que o agronegócio brasileiro não está alinhado a estas acepções.

Para sustentar esta afirmação foi preciso levantar, no quinto e último capítulo, as diversas contradições do agronegócio em relação ao programa constitucional de desenvolvimento. Estas contradições foram sistematizadas, classificadas e analisadas a partir de quatro categorias teóricas intimamente relacionadas com o direito ao desenvolvimento proposto pela Constituição brasileira, quais sejam: 1) Fundamentos e objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil; 2) Ordem econômica; 3) Ordem social; 4) Ordem ambiental e agrária.

A partir destas categorias, as incompatibilidades do agronegócio frente às dimensões do desenvolvimento – e a conseqüente inconstitucionalidade do modelo agrário brasileiro – emergem, então, pelos seguintes fundamentos:

1) Fragilização do fundamento da soberania nacional em decorrência da busca pela permissão de aquisição de amplos territórios rurais por estrangeiros e da aposta numa economia vulnerável, com repercussões negativas sobre as perspectivas da soberania política e econômica;

2) Desrespeito aos fundamentos da cidadania e do pluralismo político, pela imposição de um único modelo de produção agropecuária e pela perseguição a outras visões de mundo que não estejam alinhadas ao projeto hegemônico do agronegócio;

3) Violação do objetivo fundamental de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, em razão dos graves processos de subordinação, desterritorialização e violência no campo;

4) Comprometimento do objetivo fundamental de garantia do desenvolvimento nacional, por consistir o agronegócio num projeto socialmente desintegrado (excludente e concentrador de riquezas), fundado no crescimento exógeno e extremamente dependente do Estado brasileiro;

5) Desrespeito aos valores sociais do trabalho e ao fundamento da dignidade da pessoa humana, pela ampliação do desemprego no campo, altos índices de precarização das relações de trabalho e larga utilização de trabalho análogo ao escravo;

6) Comprometimento dos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, pela imposição de um único modelo produtivo e pela formação de oligopólios, que afetam a competitividade do mercado em prejuízo do consumidor;

7) Violação do princípio que determina a defesa do consumidor, em razão da própria disfunção concorrencial decorrente do comprometimento da livre iniciativa e da livre concorrência, bem como dos graves riscos à saúde do consumidor e das informações inadequadas quanto aos produtos ofertados pelo agronegócio;

8) Aprofundamento da pobreza e das desigualdades sociais, pela ampla concentração fundiária e de renda proveniente da terra;

9) Prejuízo ao direito à saúde, não apenas de trabalhadores e consumidores, mas também das comunidades que vivem no entorno de áreas de plantações pertencentes ao setor do agronegócio, diretamente afetadas pelos venenos utilizados na produção;

10) Comprometimento da segurança alimentar (inerente ao direito à alimentação), tanto pela vasta utilização de agrotóxicos quanto em razão da vasta produção de *commodities* não alimentícias;

11) Por fim, o desrespeito ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao princípio da função socioambiental da propriedade rural.

Registre-se, novamente, que as contradições identificadas não excluem outras que possam eventualmente existir ou surgir, motivo pelo qual se destaca a necessidade de novos estudos aprofundarem ainda mais esta análise e explorarem outras relações entre agronegócio e desenvolvimento na perspectiva constitucional.

De toda forma, os resultados analisados no último capítulo confirmam a tese de que o agronegócio se mostra incompatível com a Constituição Federal de 1988 por violar as referidas acepções de direito ao desenvolvimento nela previstas.

Mais do que isto, revelam a tragédia do suposto desenvolvimento brasileiro baseado na estratégia do agronegócio. Diferentemente das tragédias pontuais que chocam a sociedade, como tantas que infelizmente se tem visto ultimamente, a tragédia do agronegócio brasileiro é crônica, silenciosa e travestida de desenvolvimento. Em comum a elas somente a ganância de um sistema que privilegia o lucro de poucos em detrimento da vida de muitos e do bem-estar de todos.

Torna-se, portanto, inimaginável se vislumbrar um horizonte de dignidade e de felicidade humana a partir do modelo do agronegócio e de suas tantas externalidades negativas, pois, como se verificou ao longo da pesquisa, trata-se de um projeto autoritário, violento, concentrador e excludente, totalmente distante e descomprometido com o ideal do direito ao desenvolvimento e seus fins, constitucionalmente previstos.

Como resultado, emerge a inconstitucionalidade das atividades econômicas do setor do agronegócio e, conseqüentemente, das políticas públicas e ações governamentais de fomento a este modelo promovidas a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, tendo em vista que a constitucionalidade de qualquer projeto deve estar vinculada ao atendimento satisfatório dos fins estabelecidos pelo Estado, a serem concretizados por meios igualmente éticos, conforme se vem apontando desde o início do trabalho.<sup>236</sup>

---

<sup>236</sup> No caso das políticas públicas e ações governamentais de fomento, registre-se, como bem adverte Gilberto Bercovici (2005, p. 109), que “o juízo de validade de uma política pública não pode ser confundido com o juízo de validade das normas e atos jurídicos que a compõem”, tratando-se, portanto, de inconstitucionalidade material, ou seja “[...] quando a norma (ou ato) é até elaborada em harmonia com os pressupostos formais do texto constitucional, mas viola os princípios e o conteúdo da Constituição” (BERCOVICI, 2005, p. 112). Além disto, citando Canotilho, Bercovici (2005, p. 112) afirma justamente que “[...] a abertura dos princípios constitucionais permite a fraude à Constituição através da lei, com a desobediência ao conteúdo material dos dispositivos constitucionais. Deve sempre haver a adequação teleológica, ou seja, a conformidade das leis e atos do Poder Público com os fins expressos na Constituição: o legislador e o administrador continuam com sua liberdade de elaborar as normas e definir as políticas públicas, mas não podem menosprezar, contrariar ou substituir os fins expressos no texto constitucional”. Sendo assim, qualquer norma infraconstitucional deve ser interpretada com referência aos princípios constitucionais fundamentais (BERCOVICI, 2005). Por isto também não socorre ao agronegócio o argumento de que o setor age “nos termos da lei”, vez que as políticas

Além de colocar em questão o discurso ufanista que exalta as supostas vantagens do agronegócio no imaginário social, defende-se uma aproximação necessária entre economia e uma ética juridicamente comprometida com o bem-estar de todos os membros da sociedade e com o meio ambiente, o que se mostra impossível de ser atingido por meio do modelo do agronegócio.

Sendo assim, há que se voltar para projetos econômicos que sejam eticamente comprometidos, para que sua finalidade seja o bem do homem e não o contrário, como há muito já renunciava Aristóteles (2004), no sentido de que a vida ditada apenas pelo ganho é uma vida imposta, e a riqueza, em si, possui valor instrumental neste processo, que deve ter por fim o bem comum do homem, sua dignidade e felicidade. Até porque, conforme se verificou ao longo do trabalho, a Constituição Federal de 1988 refutou, nitidamente, a ideia de “acumular por acumular”, orientando e condicionando eticamente toda a ordem econômica, social, ambiental e agrária.

Defende-se, por isto, um Estado forte, que seja capaz de superar o subdesenvolvimento, ou seja, capaz de atender os direitos de todos por meio de políticas públicas que possam verdadeiramente fomentar projetos que desenvolvam pessoas, eliminem pobreza, combatam as distâncias entre classes e, ainda, que possam cuidar do meio ambiente da melhor forma possível, buscando concretizar a dignidade, no mínimo, e a felicidade de todas as pessoas ao máximo.<sup>237</sup>

E a Constituição Federal de 1988 já fornece as bases deste projeto, conforme se verificou ao longo do trabalho.<sup>238</sup> Vale lembrar que Carla Rister (2007) afirma que o desenvolvimento, num sentido objetivo, deve ser compreendido como uma utopia ou um ideal a ser alcançado.

Este ideal pode ser deduzido das normas e dos princípios constitucionais relacionados ao desenvolvimento e que, por sua vez, deve nortear e ditar a legislação ordinária pela qual se pautarão as políticas públicas concernentes, bem como também condicionar atuação dos agentes econômicos à busca de tal ideal.

---

públicas de fomento ao setor estão ancoradas em legislações infraconstitucionais que, em tese, não estão alinhadas aos preceitos materiais da Constituição Federal de 1988, ordenação maior do modo de ser e dos fins do Estado, conforme bem ensina José Afonso da Silva (2010).

<sup>237</sup> Ressalta-se que, segundo Emerson Gabardo (2009, p. 360), a felicidade está relacionada “[...] ao ‘nível ótimo’ de vida a partir das reais possibilidades do tempo presente, sempre tendo em vista que o homem pode aperfeiçoar-se em busca do autodesenvolvimento e do desenvolvimento da sociedade e do Estado”.

<sup>238</sup> Gabardo reconhece exatamente que “o sistema constitucional brasileiro, essencialmente aberto, porém típico de um Estado de Direito não só social e democrático, mas também laico e republicano, fornece as bases para o estabelecimento das condutas conforme o *standard* estabelecido” (GABARDO, 2009, p. 380), visando justamente alterar uma realidade com ele incompatível.

Sendo assim, não se afigura minimamente razoável e aceitável que o Estado brasileiro continue a patrocinar projetos que sejam contrários aos seus próprios fins e olvidando de possibilidades nitidamente mais alinhadas ao projeto constitucional, a exemplo das práticas agroecológicas,<sup>239</sup> mais preocupadas com uma sustentabilidade cultura, social e ambiental.

É óbvio, contudo, que a mudança para novas bases de produção – mais sustentáveis, em todas suas dimensões – deve ser encarada como um projeto de longo prazo, visto que exigem uma transformação significativa no processo produtivo, que, por evidente, deve incluir uma reformulação na forma como o Estado brasileiro vem lidando principalmente com a questão fundiária, essencial à superação do modelo agrário predatório, que é o agronegócio. Isto sem falar que a superação do paradigma do agronegócio inclui a necessidade de se romper com velhas oligarquias, superar o patrimonialismo e, ainda, fortalecer a soberania nacional para que se possa, com autonomia política e econômica, redimensionar o papel do Estado brasileiro na competitiva economia do sistema-mundo capitalista, a partir de práticas sustentáveis.

Até porque, vale lembrar que o Relatório do Desenvolvimento Humano de 1996 chegou a reconhecer – como bem apontou e resumiu Anjos Filho (2013) – situações em que o crescimento seria até mesmo indesejável, devendo ser evitado quando da ocorrência de: a) *crescimento sem emprego*, na qual se verifica uma melhora da economia em geral, porém sem oportunidades de expansão dos empregos; b) *crescimento desumano*, onde o fenômeno ocorre exclusivamente em função de uma minoria mais rica, sem redistribuição; c) *crescimento sem direito à opinião*, no qual o crescimento não acompanha o respeito à democracia, surgindo sem participação popular; d) *crescimento desenraizado*, que ocorre quando se anulam ou desprezam as identidades culturais; e) *crescimento sem futuro*, o qual atinge os recursos necessários às próximas e futuras gerações, violando-se o princípio da equidade intergeracional, o mesmo presente no conceito de desenvolvimento sustentável.

---

<sup>239</sup> "A agroecologia é uma forma de conhecimento que pretende superar os danos causados à biodiversidade e à sociedade como um todo pela prática da monocultura, do emprego dos transgênicos, dos fertilizantes industriais e dos agrotóxicos. Os manejos que se enquadram no conceito de agroecologia pressupõem a prática da agricultura orgânica e o emprego de tecnologias limpas, gerando menos externalidades ambientais negativas. O conceito de agroecologia pode ser entendido como a remediação inadiável ao agravamento das condições ambientais, sociais e políticas causadas pela forma de desenvolvimento econômico vigente. A proposta da agroecologia é uma revisão dos métodos convencionais de manejo da terra em grande escala" (ECYCLE, s.d., n.p.). Para uma análise mais aprofundada sobre o tema, ver: MACHADO, Luiz Carlos Pinheiro; MACHADO FILHO, Luiz Carlos Pinheiro. *A dialética da agroecologia: contribuição para um mundo com alimentos sem veneno*. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2014.

Percebe-se, então, que o agronegócio se insere justamente nesta lógica de crescimento indesejável, pois reduz as oportunidades de expansão dos empregos; ocorre em benefício exclusivo de uma minoria mais rica, sem redistribuição ou maiores ganhos para o conjunto do tecido social; desrespeita a democracia por se opor aos movimentos populares com outras visões de mundo sobre a produção agropecuária; despreza as identidades culturais; bem como compromete os recursos necessários às próximas e futuras gerações, colocando em risco a própria sustentabilidade do planeta, que, como bem lembra Leonardo Boff (2015), é questão de vida ou morte.

É por isso que a ideia contida na expressão “crescer morrendo” representa bem esta contraditória relação entre desenvolvimento na perspectiva constitucional e o agronegócio. Ela evidencia a preponderância das metas econômicas em detrimento de quase tudo que está para além, revelando-se como um projeto altamente insustentável e inconciliável com o projeto constitucional de desenvolvimento, e que jamais poderia se legitimar sem a força de um poderoso discurso que penetrasse o imaginário social.

Como bem afirma Lenio Luiz Streck (2019), não se pode ser conivente com a utilidade acima da Constituição, fazendo com que a constitucionalidade ceda terreno para a funcionalidade e onde os fins justificam os meios, o lucro acima da vida, os saldos na balança comercial acima do bem-estar de todos, o recorde de produção acima do meio ambiente ecologicamente equilibrado, e por aí vai.

O que não se pode é assistir com passividade este processo de deturpação do texto constitucional ocasionado pelo suposto processo de sua concretização.

Neste fenômeno, a realização jurídico-normativa do texto constitucional é obstada de forma generalizada por fatores econômicos ou políticos. Como resultado, a Constituição passa a perder referência válida para a sociedade e os agentes públicos, e, com isto, permite-se a manutenção do *status quo* social, com suas estruturas reais de poder, em desacordo com o modelo textual da Constituição, cuja efetivação relevante importaria em profundas transformações sociais (NEVES, 1994).

No mesmo sentido Bercovici (2005) quando reconhece que a Constituição de 1988, além de demonstrar clara preocupação com o desenvolvimento equilibrado, determinou um verdadeiro programa de atuação para o Estado e a sociedade brasileiros, dando sentido e conteúdo às políticas públicas, que, se implementadas, representariam uma verdadeira ruptura com as atuais estruturas sociais e econômicas.

Do contrário, como defende Eros Grau (2018), pensar a Constituição de 1988 num sentido meramente formal – tão somente como programática e continente de normas que não são normas jurídicas, ou seja, na medida em que esses direitos só assumem eficácia plena quando implementados pelo legislador ordinário ou por ato do Poder Executivo –, significaria reconhecer a Constituição como instrumento meramente retórico de dominação, vale dizer, tudo que ela não pode ser e efetivamente não é.

No entanto, falar na efetivação dos diversos direitos inerentes ao desenvolvimento implica, necessariamente, que se retome o debate sobre o papel do Estado frente a estes processos.<sup>240</sup> Como bem aponta Bercovici (2005, p. 55), “toda reflexão sobre a política de desenvolvimento exige que se refira ao Estado, inclusive para alterar as suas bases de sustentação e modificar a orientação do desenvolvimento excludente, levado a cabo especialmente após 1964”.

Na atualidade, contudo, falar no papel do Estado na economia tem sido cada vez mais contestado, como reconhecem Bercovici (2005) e Gabardo (2009), sendo que este afirma que “quem procura defender o Estado, nesta conjuntura, tende a realizar uma tarefa francamente impopular, além de pouco animadora” (GABARDO, 2009, p. 380).

Não obstante, o desafio deve ser encarado, pois não há como se esperar da economia do mundo real a realização a contento do programa de ação constitucional voltado ao desenvolvimento. Há muito tempo Orlando Gomes (1961) já defendia que o Estado deixou de ser mero espectador inerte da vida econômica, mesmo nos países cuja economia se encontra fundada na livre iniciativa.

Sendo assim, o Estado brasileiro deve necessariamente assumir suas funções constitucionais e se comportar como verdadeiro promotor do desenvolvimento. No mesmo sentido Gilberto Bercovici (2005), que afirma que somente com a reestruturação do Estado brasileiro é que será possível concretizar o projeto nacional de desenvolvimento constitucional.<sup>241</sup>

---

<sup>240</sup> Gilberto Bercovici (2005) também aponta que um dos grandes problemas dos estudos jurídicos e constitucionais no Brasil dizem respeito à falta de uma reflexão mais aprofundada sobre o Estado, sendo preciso que os juristas retomem a pesquisa sobre o Estado e se voltem a se ocupar com uma Teoria do Estado, o que se mostra ainda mais relevante no caso do Estado brasileiro, que, além de tudo, é subdesenvolvido.

<sup>241</sup> Além de também reconhecer que uma verdadeira política de desenvolvimento exige a presença do Estado, Fábio Nusdeo (2015) elenca os principais campos de ação estatal com vistas a este objetivo, que incluem ampla regulamentação em matéria de política tributária, política creditícia, política monetária, adaptação institucional, e, além disto, como se defende abertamente neste trabalho, a necessidade de uma ampla mudança na política fundiária, com vistas à generalização dos processos de reforma agrária, cujos instrumentos estão devidamente previstos na Constituição Federal de 1988.

Para isto, a ordenação jurídica do Estado sobre a vida econômica e demais esferas do desenvolvimento assume considerável importância, como reconhece Orlando Gomes (1961), que também sustenta que o fator jurídico no desenvolvimento ganha, com isto, extraordinário relevo, e com razão. Isto porque a partir da ordenação jurídica dos processos de desenvolvimento, direcionados especialmente ao Estado, ficam delimitados os limites das políticas públicas e das atividades econômicas compatíveis com o adequado direcionamento ao desenvolvimento.

Entretanto, como bem reconhece Carlos Ayres Britto (2016, p. 107), “[...] a Constituição, por mais humanista que seja, por mais que ela prestigie a democracia, não pode fazer milagre de atuar sem os seus humanos aplicadores. São eles – e somente eles – que particularizam por modo progressivo os comandos dela constantes”. Nesta linha, defende o referido autor o papel do Poder Judiciário como garantidor, em última análise, da Constituição dirigente e da plena eficácia do humanismo enquanto categoria jurídica.

Desta forma, como alternativa ao problema do subdesenvolvimento brasileiro, há diversos e renomados autores que defendem o controle jurisdicional de constitucionalidade das políticas públicas, para que se possa implementar, efetivamente, o desenvolvimento consagrado pelo programa constitucional.

Nesta linha estão Gilberto Bercovici (2005), Carla Rister (2007) e Fábio Konder Comparato (1998), para citar apenas alguns. Carla Rister (2007) dedica o último capítulo de sua obra apenas a este tema, defendendo o papel do Poder Judiciário no controle das políticas públicas que tratam do desenvolvimento, bem como o papel do Ministério Público e de outros entes legitimados, entre outras providências.

Fábio Konder Comparato (1998), por sua vez, há muito tempo já defendia estes mecanismos, tanto no aspecto finalístico das políticas públicas quanto em relação aos meios empregados para se atingir seus fins.

Já Gilberto Bercovici (2005), apesar de defender abertamente este controle, pondera, com base na doutrina de José Joaquim Gomes Canotilho, que seria extremamente difícil se implementar a medida de modo geral, ou seja, obrigar que os agentes públicos cumpram o programa de ação constitucional. No entanto, assim como no entendimento de Canotilho, defende que o controle de políticas públicas poderia se dar no tocante à compatibilidade de uma determinada política pública implementada com os princípios e dispositivos da Constituição.

Daí a importância, portanto, do projeto de desenvolvimento do Estado brasileiro estar ancorado num plano jurídico-normativo, o que permite, assim, a sua exigibilidade frente ao Poder Judiciário.

Não obstante, recorrer ao Poder Judiciário não deve ser a única alternativa, ou pelo menos, não deve ser uma solução recorrente, já que, conforme aduz Gilberto Bercovici (2005), o Poder Judiciário nem sempre tem atuado no sentido de concretizar o texto constitucional de 1988, tecendo duras críticas inclusive ao Supremo Tribunal Federal.

Desta forma, independentemente da crítica de Bercovici, com a qual se compactua em parte, não pode, nem deve o povo brasileiro ficar à mercê exclusivamente do Poder Judiciário, com todas as suas limitações e deficiências, amplamente debatidas na literatura jurídica brasileira.

Antes disto, é preferível que o povo retome consciência do projeto desenvolvimentista que construiu a partir da Constituição Federal de 1988, e busque, ele mesmo, por meio dos movimentos sociais e da luta política, a realização dos valores proclamados no texto constitucional, cuja efetivação, como adverte Bercovici (2005), pode ser a ruptura com a ordem de poder estabelecida.

Ademais, somente assim será possível fazer com que os objetivos traçados na Constituição de 1988, entre eles a superação definitiva da pobreza e das desigualdades, saiam do papel, para que se possa, com fundamento na dignidade da pessoa humana, realmente se construir uma sociedade livre, justa e solidária, (BERCOVICI, 2005).

Por força do agravamento das questões sociais e ambientais, que correm a todo vapor, conforme se verificou ao longo desta tese, a história ainda haverá de registrar este movimento de luta política no sentido inverso, ou seja, rumo à realização do projeto de desenvolvimento concebido pela Constituição Federal de 1988, num passo decisivo em direção à emancipação social. A grande questão, ao que tudo indica, consistirá em saber se haverá tempo hábil para se reverter os inúmeros retrocessos operados pelo agronegócio brasileiro nas últimas décadas.

## REFERÊNCIAS

---

ABIOVE, 2018. *Moratória da Soja Safra 2017/2018*. Disponível em: <http://abiove.org.br/wp-content/uploads/2019/05/30012019-165924-portugues.pdf>. Acesso em: 18 out. 2019.

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. Parecer nº LA 01, de 19 de agosto de 2010. *Aquisição de terras por estrangeiros*. Brasília, 2010.

AGÊNCIA SENADO, [s.d.]. *Serviço de extensão rural está presente no campo há mais de 50 anos*. Disponível em: [http://www.senado.gov.br/noticias/agencia/quadros/qd\\_063.htm](http://www.senado.gov.br/noticias/agencia/quadros/qd_063.htm). Acesso em: 20 ago. 2019.

AGÊNCIA SENADO, 2019. *Especialistas dizem que incêndios na Amazônia são causados por desmatamento ilegal*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/09/25/para-especialistas-incendios-na-amazonia-sao-causados-por-desmatamento-ilegal>. Acesso em: 16 out. 2019.

AGÊNCIA SENADO, 2019. *Projeto de lei isenta de IPI caminhonetes adquiridas por produtores rurais*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/05/27/projeto-de-lei-isenta-de-ipi-caminhonetes-adquiridas-por-produtores-rurais>. Acesso em: 05 set. 2019.

AGRO HORTA - AGRO É TECH / AGRO É POP / AGRO É TUDO, 2019. 1 vídeo (56 seg.). Publicado pelo Canal Studio TV BR. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=zCh6bDG-Ul0>. Acesso em: 18 out. 2019.

AGROLINK, 2008. *Uso do fogo no manejo de pastagens*. Disponível em: [https://www.agrolink.com.br/colunistas/coluna/uso-do-fogo-no-manejo-de-pastagens\\_385477.html](https://www.agrolink.com.br/colunistas/coluna/uso-do-fogo-no-manejo-de-pastagens_385477.html). Acesso em: 14 out. 2019.

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALIER, Joan Martínez. *O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração*. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2012.

ALMEIDA FILHO, Niemeyer. Desenvolvimento territorial como expressão da perspectiva nacional do desenvolvimento: limites e potencial. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*. Niterói/RJ, vol. 19, p. 94-116, 2006.

ALMEIDA, André Martins de. *A política de garantia de preços mínimos - PGPM e a atuação da Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB no período após a abertura comercial: mudança institucional e novos instrumentos*. 207f. Tese – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014.

AMARAL, Gisele. *et al. Panorama da pecuária sustentável*. Disponível em: [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/1491/3/A%20set.36\\_Panorama%20da%20pecu%C3%A1ria%20sustent%C3%A1vel\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/1491/3/A%20set.36_Panorama%20da%20pecu%C3%A1ria%20sustent%C3%A1vel_P.pdf). Acesso em: 18 out. 2019.

ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. *Direito ao desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2013.

ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. Fontes do direito ao desenvolvimento no plano internacional. *In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Coord.). Direito ao desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

ANVISA, 2012. *Programa de análise de resíduos de agrotóxicos em alimentos (PARA)*. Disponível em: [http://portal.anvisa.gov.br/documents/111215/117818/Relat%25C3%25B3rio%252BPARA%252B2011-12%252B-%252B30\\_10\\_13\\_1.pdf/d5e91ef0-4235-4872-b180-99610507d8d5](http://portal.anvisa.gov.br/documents/111215/117818/Relat%25C3%25B3rio%252BPARA%252B2011-12%252B-%252B30_10_13_1.pdf/d5e91ef0-4235-4872-b180-99610507d8d5). Acesso em: 27 set. 2019.

ANVISA, 2015. *Programa de análise de resíduos de agrotóxicos em alimentos (PARA)*. Disponível em: [http://portal.anvisa.gov.br/documents/111215/0/Relat%C3%B3rio+PARA+2013-2015\\_VERS%C3%83O-FINAL.pdf/494cd7c5-5408-4e6a-b0e5-5098cbf759f8](http://portal.anvisa.gov.br/documents/111215/0/Relat%C3%B3rio+PARA+2013-2015_VERS%C3%83O-FINAL.pdf/494cd7c5-5408-4e6a-b0e5-5098cbf759f8). Acesso em: 27 set. 2019.

ARAÚJO, Isabelle Maria Mendes de; OLIVEIRA, Ângelo Giuseppe Roncalli da Costa. Agronegócio e agrotóxicos: impactos à saúde dos trabalhadores agrícolas no nordeste brasileiro. *Revista Trabalho, Educação e Saúde*. Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 117-129, jan./abr., 2017.

AREND, Marcelo. O Brasil e o longo século XX: condicionantes sistêmicos para estratégias nacionais de desenvolvimento. *In: VIEIRA, Rosângela de Lima (Org.). O Brasil, a China e os EUA na atual conjuntura da economia-mundo capitalista*. Marília/SP: Oficina Universitária, CAPES, Cultura Acadêmica, 2013.

ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

ARIENTI, Wagner Leal; FILOMENO, Felipe Amin. Economia política do moderno sistema mundial: as contribuições de Wallerstein, Braudel e Arrighi. *Ensaio FEE*. Porto Alegre, v. 28, n. 1, p. 99-126, 2007.

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. Tradução de Torrieri Guimarães. São Paulo: Martin Claret, 2012.

ARISTÓTELES. *Política*. Tradução de Torrieri Guimarães. São Paulo: Martin Claret, 2004.

ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Petrópolis/RJ: Vozes, 1996.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MARKETING RURAL E AGRONEGÓCIO.  
Disponível em: <http://abmra.org.br/>. Acesso em: 20 jun. 2019.

BACEN, [s.d.]. *Programa de Garantia da Atividade Agropecuária PROAGRO – Relatório Circunstanciado 2012 a 2015*. Disponível em:  
[https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/Documents/proagro/relatorios\\_proagro/PROAGRO-relatorioCircunstanciado2012a2015.pdf](https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/Documents/proagro/relatorios_proagro/PROAGRO-relatorioCircunstanciado2012a2015.pdf). Acesso em: 03 set. 2019.

BARRETTO, Vicente de Paulo. *O fetiche dos direitos humanos*. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. *Direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BATALHA, Mário Otávio; SILVA, Andrea Lago da. Gerenciamento de sistemas agroindustriais: definições, especificidades e correntes metodológicas. In: BATALHA, Mário Otávio (Coord.). *Gestão agroindustrial*. Vol. I. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

BBC BRASIL, 2019. *Queimadas disparam, mas muitas do Ibama despencam sob Bolsonaro*. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49430376>. Acesso em: 20 out. 2019.

BBC BRASIL, 2019. *Um ano após reclamar que China 'compraria o Brasil', Bolsonaro quer vender estatais e commodities em visita a Xi Jinping*. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-50161509>. Acesso em: 30 out. 2019.

BECKER, Alexandre; DUTRA, Ivan de Melo; BUSS, Lenisse Isabel. A dimensão cultural do desenvolvimento sustentável. In: SILVA, Christian Luiz (Org.). *Desenvolvimento sustentável: um modelo analítico integrado e adaptativo*. 2. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2008.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.

BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira; NORDER, Luiz Antonio Cabello. Os impactos regionais dos assentamentos rurais em São Paulo (1960-1997). In: MEDEIROS, Leonilde Servolo de (Org.); LEITE, Sérgio (Org.). *A formação dos assentamentos rurais no Brasil: processos sociais e políticas públicas*. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Universidade/UFRGS/CPDA, 1999.

BIODIESELBR, 2012. *UE quer limitar biocombustíveis feitos de commodities agrícolas*. Disponível em: <https://www.biodieselbr.com/noticias/inter/ue/ue-limitar-biocombustiveis-feitos-commodities-120912>. Acesso em: 13 out. 2019.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOFF, Leonardo. *Sustentabilidade: o que é – o que não é*. 4. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2015.

BOMBARDI, Larissa Mies. *Geografia do uso de agrotóxicos no Brasil e conexões com a União Europeia*. São Paulo: Laboratório de Geografia Agrária FFLCH – USP, 2017.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

BRASIL DE FATO, 2018. *Musa do veneno: saiba quem é a ministra da Agricultura de Bolsonaro*. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2018/11/09/musa-do-veneno-saiba-quem-e-a-ministra-da-agricultura-de-bolsonaro/>. Acesso em: 06 set. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 6.299, de 2002. *Altera os arts 3º e 9º da Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências*. Brasília, 2002.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 7.883, de 2017. *Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para incluir o uso progressivo da força na hipótese de exclusão de ilicitude e especificar que a invasão injusta da propriedade configura causa de legítima defesa*. Brasília, 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 187, de 2016. *Acrescenta o § 8º ao art. 231 da Constituição Federal de 1988, a fim de permitir às comunidades indígenas praticar atividades agropecuárias e florestais em suas terras, bem como, comercializar aquilo que foi produzido e gerenciar sua renda*. Brasília, 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 215, de 2000. *Inclui dentre as competências exclusivas do Congresso Nacional a aprovação de demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios e a ratificação das demarcações já homologadas; estabelecendo que os critérios e procedimentos de demarcação serão regulamentados por lei.* Brasília, 2000.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 343, de 2017. *Dá nova redação ao artigo 231 da Constituição Federal para tratar da implantação de parceria agrícola e pecuária entre a Funai - Fundação Nacional do Índio, e terceiros.* Brasília, 2017.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil.* Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Decreto nº 3.855, de 03 de julho de 2001. *Regulamenta a Lei nº 9.973, de 29 de maio de 2000, que dispõe sobre o sistema de armazenagem dos produtos agropecuários, e dá outras providências.* Brasília, 2001.

BRASIL. Decreto nº 4.157, de 12 de março de 2002. *Regulamenta a Lei nº 10.332, de 19 de dezembro de 2001, na parte que institui mecanismo de financiamento para o Programa de Ciência e Tecnologia para o Agronegócio e dá outras providências.* Brasília, 2002.

BRASIL. Decreto nº 4.382, de 19 de setembro de 2002. *Regulamenta a tributação, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR.* Brasília, 2002.

BRASIL. Decreto nº 7.255, de 4 de agosto de 2010. *Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e dá outras providências.* Brasília, 2010.

BRASIL. Decreto nº 8.780, de 27 de maio de 2016. *Transfere a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário para a Casa Civil da Presidência da República.* Brasília, 2016.

BRASIL. Decreto nº 8.852, de 20 de setembro de 2016. *Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, remaneja cargos em comissão e funções gratificadas e substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE.* Brasília, 2016.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.829, de 7 de dezembro de 1940. *Código Penal.* Rio de Janeiro, 1940.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003. *Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências*. Brasília, 2003.

BRASIL. Lei Complementar nº 137, de 26 de agosto de 2010. *Autoriza a participação da União em fundo destinado à cobertura suplementar dos riscos do seguro rural e dá outras providências*. Brasília, 2010.

BRASIL. Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. *Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências*. Brasília, 1996.

BRASIL. Lei nº 10.332, de 19 de dezembro de 2001. *Institui mecanismo de financiamento para o Programa de Ciência e Tecnologia para o Agronegócio e dá outras providências*. Brasília, 2001.

BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. *Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências*. Brasília, 2003.

BRASIL. Lei nº 10.688, de 13 de junho de 2003. *Estabelece normas para a comercialização da produção de soja da safra de 2003 e dá outras providências*. Brasília, 2003.

BRASIL. Lei nº 10.823, de 19 de dezembro de 2003. *Dispõe sobre a subvenção econômica ao prêmio do Seguro Rural e dá outras providências*. Brasília, 2003.

BRASIL. Lei nº 10.925, de 23 de julho de 2004. *Reduz as alíquotas do PIS/PASEP e da COFINS incidentes na importação e na comercialização do mercado interno de fertilizantes e defensivos agropecuários e dá outras providências*. Brasília, 2004.

BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. *Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais*. Brasília, 2006.

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. *Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências*. Brasília, 2006.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. *Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências*. Brasília, 2012.

BRASIL. Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013. *Autoriza o pagamento de subvenção econômica aos produtores da safra 2011/2012 de cana-de-açúcar e de etanol que específica e o financiamento da renovação e implantação de canaviais com equalização da taxa de juros, e dá outras providências.* Brasília, 2004.

BRASIL. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. *Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica e dá outras providências.* Brasília, 2019.

BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. *Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências.* Brasília, 1964.

BRASIL. Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965. *Institucionaliza o crédito rural.* Brasília, 1965.

BRASIL. Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965. *Institucionaliza o crédito rural.* Brasília, 1965.

BRASIL. Lei nº 5.709, de 07 de outubro de 1971. *Regula a Aquisição de Imóvel Rural por Estrangeiro Residente no País ou Pessoa Jurídica Estrangeira Autorizada a Funcionar no Brasil, e dá outras Providências.* Brasília, 1971.

BRASIL. Lei nº 5.851, de 7 de dezembro de 1972. *Autoriza o Poder Executivo a instituir empresa pública, sob a denominação de Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e dá outras providências.* Brasília, 1972.

BRASIL. Lei nº 5.969, de 11 de dezembro de 1973. *Institui o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária e dá outras providências.* Brasília, 1973.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. *Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.* Brasília, 1990.

BRASIL. Lei nº 9.973, de 29 de maio de 2000. *Dispõe sobre o sistema de armazenagem dos produtos agropecuários.* Brasília, 2000.

BRASIL. Medida Provisória nº 793, de 1º de agosto de 2017. *Institui o Programa de Regularização Tributária Rural junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.* Brasília, 2017.

BRASIL. Medida Provisória nº 886, de 18 de junho de 2019. *Altera a Lei nº 13.844, de 18 junho de 2019, a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, a Lei nº 12.897, de 18 de dezembro de 2013, a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, e a Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, para dispor sobre a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.* Brasília, 2019.

BRASIL. Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016. *Altera e revoga dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios*. Brasília, 2016.

BRASIL. Ministério da Agricultura. Portaria nº 193, de 07 de agosto de 1992. Institui o Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA), sob a coordenação da EMBRAPA. Brasília, 1992.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 2963, de 2019. *Regulamenta o art. 190 da Constituição Federal, altera o art. 1º da Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962, o art. 1º da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972 e o art. 6º da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996 e dá outras providências*. Brasília, 2019.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 2966, de 2019. *Isenta do Imposto sobre Produtos Industrializados a aquisição de caminhonetes por produtores rurais pessoas físicas*. Brasília, 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2076*. Relator: Min. Carlos Velloso, 2002. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375324>. Acesso em: 04 mar. 2002.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5553*. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, 2016. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5011612>. Acesso em: 04 set. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6172*. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5722847>. Acesso em: 04 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6173*. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5722855>. Acesso em: 04 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6174*. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5722861>. Acesso em: 04 out. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Desenvolvimento e crise no Brasil*. 13. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

BRITTO, Carlos Ayres. *O humanismo como categoria constitucional*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BRUM, Argemiro Jacob. *Modernização da agricultura: trigo e soja*. Petrópolis/RJ: Vozes, 1988.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2017.

BURITI, Maria Marta dos Santos; SILVA, Anieres Barbosa da. Da subordinação do camponês à sujeição da agricultura familiar no agronegócio da avicultura de corte. *Campo-Território: Revista de Geografia Agrária*. Uberlândia/MG, v. 12, n. 28, p. 75-93, dez., 2015.

CABRERA, Abraham Aparicio. História económica mundial: 1950-1990. *Revista Economía Informa*. Ciudad de México, México, n. 385, março-abril, 2014.

CADE, 2018. *Cade aprova com restrições a aquisição da Monsanto pela Bayer*. Disponível em: <http://www.cade.gov.br/noticias/cade-aprova-com-restricoes-a-aquisicao-da-monsanto-pela-bayer>. Acesso em: 30 set. 2019.

CAMACHO, Rodrigo Simão. A insustentabilidade social e ambiental do agronegócio: a territorialização do complexo celulose-papel na região leste de Mato Grosso do Sul. *VIII Fórum Ambiental da Alta Paulista*, v. 8, n. 7 p. 29-45, 2012.

CAMARGO, José Marangoni. A expansão da agroindústria sucroalcooleira em São Paulo e os seus efeitos sobre o emprego e o meio-ambiente. *In: SIMONETTI, Mirian Cláudia Lourenção (Org.). A (in)sustentabilidade do desenvolvimento: meio ambiente, agronegócio e movimentos sociais*. São Paulo: Cultura Acadêmica; Marília/SP: Oficina Universitária, 2011.

CAMPINHO, Bernardo Brasil. O direito ao desenvolvimento como afirmação dos direitos humanos: delimitação, Sindicabilidade e possibilidades emancipatórias. *In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Coord.). Direito ao desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

CAMPOS, Christiane Senhorinha Soares; CAMPOS, Rosana Soares; CASTILHOS, Clarisse Chiappini. Estado e agronegócio no Brasil: uma análise do papel dos poderes Executivo e Legislativo para a expansão do agronegócio. *In: MEDEIROS, Rosa Maria Vieira (Org.); LINDNER, Michele (Org.). Dinâmicas do espaço agrário: velhos e novos territórios: NEAG 10 anos*. 1. ed. Porto Alegre: Evangraf, 2017.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1984.

CARNEIRO, Fernando Ferreira. *et al. Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde*. Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015.

CARTA CAPITAL, 2019. *Pesquisadora prova que não existe dose segura de agrotóxico e é perseguida*. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/saude/pesquisadora-prova-que-nao-existe-dose-segura-de-agrotoxico-e-e-perseguida/>. Acesso em: 01 out. 2019.

CASTRO, César Nunes de. *A agropecuária na região centro-oeste: limitações ao desenvolvimento e desafios futuros*. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

CASTRO, Josué de. *Geografia da fome - o dilema brasileiro: pão ou aço*. 8 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CEPEA, 2018. *Índices de exportação do agronegócio*. Disponível em: [https://www.cepea.esalq.usp.br/upload/kceditor/files/Cepea\\_ExportAgro\\_2018\\_.pdf](https://www.cepea.esalq.usp.br/upload/kceditor/files/Cepea_ExportAgro_2018_.pdf). Acesso em: 21 out. 2019.

CEPEA, 2019. *Mercado de trabalho do agronegócio brasileiro*. Disponível em: [https://www.cepea.esalq.usp.br/upload/kceditor/files/2019\\_2%20TRI%20Relatorio%20MERCADODETRABALHO\\_CEPEA.pdf](https://www.cepea.esalq.usp.br/upload/kceditor/files/2019_2%20TRI%20Relatorio%20MERCADODETRABALHO_CEPEA.pdf). Acesso em: 04 set. 2019.

CIMI, 2017. *Violência Contra os Povos Indígenas no Brasil – Dados de 2017*. Disponível em: [https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2018/09/Relatorio-violencia-contra-povos-indigenas\\_2017-Cimi.pdf](https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2018/09/Relatorio-violencia-contra-povos-indigenas_2017-Cimi.pdf). Acesso em: 15 out. 2019.

*CMMC- COMISSÃO MISTA PERMANENTE SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS*, 2019. 1 vídeo (1h, 37min. e 43 seg.). Publicado pelo Canal TV Senado. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Buqx7qkDcAQ>. Acesso em: 12 out. 2019.

CNA, 2019. *Panorama do agro*. Disponível em: <https://www.cnabrazil.org.br/cna/panorama-do-agro>. Acesso em: 08 set. 2019.

COMISSÃO AFRICANA DOS DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS, 1981. *Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Direitos dos Povos*. Disponível em: [http://www.achpr.org/files/instruments/achpr/achpr\\_instr\\_charter\\_por.pdf](http://www.achpr.org/files/instruments/achpr/achpr_instr_charter_por.pdf). Acesso em: 14 mar. 2019.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso futuro comum*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

COMPARATO, Fábio Konder. *A civilização capitalista: para compreender o mundo em que vivemos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, v. 35, n. 138, p. 39-48, abr./jun., 1998.

CONAB, 2017. *A produtividade da soja: análise e perspectivas*. Disponível em: <https://bit.ly/34GbLBn>. Acesso em: 22 set. 2019.

CONAB, 2017. *Instrumentos de política agrícola*. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/precos-minimos/instrumentos-de-policia-agricola#recompra-repasse-de-cov>. Acesso em: 22 ago. 2019.

CONAB, 2017. *Preços mínimos*. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/precos-minimos>. Acesso em: 22 ago. 2019.

CONAB, 2018. *Acompanhamento da safra brasileira de grãos*. Disponível em: [https://www.conab.gov.br/info-agro/safra/safra-graos/boletim-da-safra-de-graos/item/download/23679\\_041c465fb71e41cf382825c6b8c43623](https://www.conab.gov.br/info-agro/safra/safra-graos/boletim-da-safra-de-graos/item/download/23679_041c465fb71e41cf382825c6b8c43623). Acesso em: 20 ago. 2019.

CONAB, 2019. *Soja em números (safra 2018/19)*. Disponível em: <https://www.embrapa.br/soja/cultivos/soja1/dados-economicos>. Acesso em: 22 set. 2019.

CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL. Disponível em: <https://www.cnabrazil.org.br/>. Acesso em: 20 jun. 2019.

CONJUR, 2019. *Servidores da Funai repudiam PEC de agronegócio em terras indígenas*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-ago-23/servidores-funai-repudiam-pec-agronegocio-terras-indigenas>. Acesso em: 15 set. 2019.

CONSEA. *Legislação Básica do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/site/legislacao-site.pdf>. Acesso em: 28 set. 2017.

CONSELHO DE INFORMAÇÕES SOBRE BIOTECNOLOGIA, 2016. *Os transgênicos provocam um aumento no uso de agrotóxicos?*. Disponível em: <https://cib.org.br/faq/os-transgenicos-provocam-um-aumento-no-uso-de-agrotoxicos/>. Acesso em: 02 set. 2019.

CONSELHO DE INFORMAÇÕES SOBRE BIOTECNOLOGIA, 2019. *Área cultivada com transgênicos no mundo*. Disponível em: <https://cib.org.br/top-5-area-cultivada-com-transgenicos-no-mundo/>. Acesso em: 01 set. 2019.

CORREIO BRAZILIENSE, 2017. *Maior parte do trabalho infantil até 9 anos ocorre no campo*. Disponível em:

[https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2017/06/14/internas\\_economia,602381/maior-parte-do-trabalho-infantil-ate-9-anos-ocorre-no-campo.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2017/06/14/internas_economia,602381/maior-parte-do-trabalho-infantil-ate-9-anos-ocorre-no-campo.shtml). Acesso em: 27 out. 2019.

COSTA, Polyana Felipe Ferreira da; SILVA, Marcelo Saturnino da; SANTOS, Solange Laurentino dos. O desenvolvimento (in)sustentável do agronegócio canavieiro. *Revista Ciência & Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro, v. 19, n. 10, p. 3.971-3.980, out., 2014.

COSTA, Sandra Helena Gonçalves. *A questão agrária no Brasil e a bancada ruralista no Congresso Nacional*. 325f. Dissertação – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. *Direito, desigualdade e desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2013

CPT, 2010. *Comissão Pastoral da Terra*. Disponível em:

<https://www.cptnacional.org.br/sobre-nos/historico>. Acesso em: 12 out. 2019.

CPT, 2019. *Conflitos no Campo Brasil 2018*. Disponível em:

<https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/send/41-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/14154-conflitos-no-campo-brasil-2018?Itemid=0>. Acesso em: 14 out. 2019.

CPT, 2019. *Massacres no campo*. Disponível em:

<https://www.cptnacional.org.br/mnc/index.php>. Acesso em: 12 out. 2019.

CUNHA, Paulo Roberto; MELLO-THÈRY, Neli Aparecida de. Financiamento privado de campanha eleitoral: o agronegócio bancando a queda do Código Florestal brasileiro de 1965. *Guaju, Revista Brasileira de Desenvolvimento territorial sustentável*. Matinhos/PR, v. 3, n. 2, p. 3-31, jul./dez., 2017.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 1971.

DAVIS, John, GOLDBERG, Ray. *A concept of agribusiness*. Boston: Harvard University, Graduate School of Business Administration, 1957.

DE JANVRY, Alain; SADOULET, Elisabeth. *Access to land and development: a policy brief*. Helsinki: The United Nations University, UNU World Institute for Development Economics Research (UNU/WIDER), 2001.

DE ZEN, Sergio. *et al. Pecuária de corte brasileira: impactos ambientais e emissões de gases efeito estufa (GEE)*. Disponível em:

<https://www.cepea.esalq.usp.br/br/documentos/texto/pecuaria-de-corte-brasileira-impactos-ambientais-e-emissoes-de-gases-efeito-estufa-gee.aspx>. Acesso em: 17 out. 2019.

DELGADO, Ana Paula Teixeira. *O direito ao desenvolvimento na perspectiva da globalização: paradoxos e desafios*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

DELGADO, Guilherme Costa. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. In: JACCOUD, Luciana (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2009.

DELGADO, Guilherme Costa. *Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)*. Porto Alegre, UFRGS, 2012.

DELMANTO JUNIOR, Roberto. O movimento dos trabalhadores rurais sem-terra em face do direito penal. In: STROZAKE, Juvelino José (Org.). *A questão agrária e a justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DERANI, Cristiane; SCHOLZ, Mariana Caroline. A injustiça ambiental das externalidades negativas das monoculturas para commodities agrícolas de exportação no Brasil. *Revista de Direito Agrário e Agroambiental*. Maranhão, v. 3, n. 2, p. 1-25, jul./dez., 2017.

DINHEIRO RURAL, 2007. *O PAC do agronegócio*. Disponível em:

<https://www.dinheirorural.com.br/secao/agroeconomia/o-pac-do-agronegocio>. Acesso em: 03 set. 2019.

DOURADO, José Aparecido Lima. Projetos desenvolvimentistas nas terras do sem-fim: expansão do agronegócio e precarização do trabalho no semiárido baiano. *Revista Sociedade e Natureza*. Uberlândia/MG, v. 26, n. 1, p. 7-23, jan./abr., 2014.

DUGUIT, León. *Fundamentos do Direito*. Tradução de Márcio Pugliesi. 3. ed. São Paulo: Martin Claret, 2009.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ECYCLE, [s.d.]. *O que é agroecologia*. Disponível em: <https://www.ecycle.com.br/6493-agroecologia.html>. Acesso em: 29 out. 2019.

EMBRAPA, 2015. *Alternativas ao uso do fogo na agricultura e as etapas para planejamento de uma queimada controlada*. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/2471085/alternativas-ao-uso-do-fogo-na-agricultura-e-as-etapas-para-planejamento-de-uma-queimada-controlada>. Acesso em: 13 out. 2019.

ESTADÃO, 2018. *Estrangeiros detêm um Rio de Janeiro em terras no país*. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,estrangeiros-detem-um-rio-de-janeiro-em-terras-no-pais,70002648650>. Acesso em: 20 ago. 2019.

ESTADÃO, 2019. *Pesquisa indica que não há dose segura de agrotóxico*. Disponível em: <https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,pesquisa-indica-que-nao-ha-dose-segura-de-agrotoxico,70002953956>. Acesso em: 02 out. 2019.

EXAME, 2018. *Produtores de soja dizem que atividade não tem ligação com queimadas*. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/produtores-de-soja-dizem-que-atividade-nao-tem-ligacao-com-queimadas/>. Acesso em: 19 out. 2019.

EXTRA CLASSE, 2019. *Relatório da CPT registra aumento da violência no campo*. Disponível em: <https://www.extraclasse.org.br/movimento/2019/04/relatorio-da-cpt-registra-aumento-da-violencia-no-campo/>. Acesso em: 12 out. 2019.

FACHIN, Melina Girardi. Direito fundamental ao desenvolvimento: uma possível ressignificação entre a Constituição Brasileira e o Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Coord.). *Direito ao desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

FAO, 2017. *Iniciativa regional da FAO aponta agricultura familiar como promotora do desenvolvimento rural sustentável e a agenda 2030*. Disponível em: <http://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/pt/c/1043666/>: 12 out. 2019.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

FARIAS, Luiz Felipe Ferrari Cerqueira de. *Agronegócio e luta de classes: diferentes formas de subordinação do trabalho ao capital no complexo agroindustrial citrícola paulista*. 329f. Dissertação – Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2013.

FERNANDES, Bernardo Mançano. *Campesinato e agronegócio na América Latina: a questão agrária atual*. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y garantías: la ley Del más débil*. Madrid: Trotta, 2006.

FIRMIANO, Frederico Daia. *O padrão de desenvolvimento dos agronegócios no Brasil e a atualidade histórica da reforma agrária*. 245f. Tese – Universidade Estadual Paulista. Araraquara/SP, 2014.

FOLLONI, André. A complexidade ideológica, jurídica e política do desenvolvimento sustentável e a necessidade de compreensão interdisciplinar do problema. *Revista Direitos Humanos Fundamentais*. Osasco, ano 14, n.1, 2014.

FORBES BRASIL, 2018. *As 50 melhores empresas de agronegócio do Brasil*. Disponível em: <https://forbes.com.br/listas/2018/07/10-das-melhores-empresas-de-agronegocio-do-brasil/>. Acesso em: 22 set. 2019.

FPA, 2018. *História da FPA*. Disponível em: <https://fpagropecuaria.org.br/historia-da-fpa/>. Acesso em: 08 jul. 2019.

FPA, 2019. *Base de conhecimento da FPA*. Disponível em: <https://basedeconhecimento.fpagropecuaria.org.br/>. Acesso em: 28 jun. 2019.

FPA, 2019. *Estatuto da FPA*. Disponível em: <https://fpagropecuaria.org.br/estatuto/>. Acesso em: 11 ago. 2019.

FPA, 2019. *Todos os integrantes da FPA*. Disponível em: <https://fpagropecuaria.org.br/integrantes/todos-os-integrantes/>. Acesso em: 11 ago. 2019.

*FRENTE PARLAMENTAR AGROPECUÁRIA*. Disponível em: <https://fpagropecuaria.org.br/>. Acesso em: 20 jun. 2019.

FUNAI, [s.d.]. *Terras indígenas: o que é?*. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/nossas-acoes/demarcacao-de-terras-indigenas>. Acesso em: 15 ago. 2019.

FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

FURTADO, Celso. *Introdução ao desenvolvimento*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

G1, 2019. *Número de mortes por conflito de terra cai, mas violência contra líderes de movimentos aumenta, diz CPT*. Disponível em:

<https://g1.globo.com/natureza/noticia/2018/12/10/no-de-mortes-por-conflito-de-terra-cai-mas-violencia-contralideres-de-movimentos-aumenta-diz-cpt.ghtml>.

Acesso em: 15 out. 2019.

GABARDO, Emerson. *Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GEDAI, 2019. *A importância da floresta amazônica para as chuvas no Brasil: você sabe o que são rios voadores?*. Disponível em:

<http://www.gedai.org/2019/02/07/a-importancia-da-floresta-amazonica-para-as-chuvas-no-brasil-voce-sabe-o-que-sao-rios-voadores/>. Acesso em: 15 out. 2019.

GIRARDI, Eduardo Paulon. *Proposição teórico-metodológica de uma cartografia geográfica crítica e sua aplicação no desenvolvimento do atlas da questão agrária brasileira*. 349f. Tese – Universidade Estadual Paulista. Presidente Prudente/SP, 2008.

GLOBAL FOREST WATCH, 2019. *Mundo perde área do tamanho da Bélgica em florestas tropicais primárias em 2018*. Disponível em: <https://bit.ly/2WU9Gzj>.

Acesso em: 14 out. 2019.

GLOBAL WITNESS, 2018. *A que preço?*. Disponível em:

<https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/a-que-pre%C3%A7o/>. Acesso em: 16 out. 2019.

GLOBAL WITNESS, 2019. *Enemies of the State?*. Disponível em:

<https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/enemies-state/>. Acesso em: 16 out. 2019.

GLOBO RURAL, 2018. *Brasil passa a ser 3º maior exportador agrícola, mas clima ameaça futuro*. Disponível em:

<https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Agricultura/noticia/2018/09/globo-rural-brasil-passa-a-ser-3o-maior-exportador-agricola-mas-clima-ameaca-futuro.html>. Acesso em: 15 ago. 2019.

GLOBO RURAL, 2019. *Comprar Monsanto não foi um erro, diz o presidente da Bayer no Brasil*. Disponível em:

<https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Feiras/noticia/2019/05/comprar-monsanto-nao-foi-um-erro-diz-o-presidente-da-bayer-no-brasil.html>. Acesso em: 22 out. 2019.

GOLDBERG, Ray. *Agribusiness Coordination: A systems approach to the wheat, soybean, and Florida orange economies*. Boston: Harvard University, Graduate School of Business Administration, 1968.

GOMES, Orlando. *Direito e desenvolvimento*. Salvador: Publicações Universidade da Bahia, 1961.

GOMES, Romeu. Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.); DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2016.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

GRAU, Eros Roberto. *Direito, conceitos e normas jurídicas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

GRAU, Eros Roberto. *Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

GRAU, Eros Roberto. *Por que tenho medo dos juízes: interpretação/aplicação do direito e os princípios*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

GRAZIANO NETO, Francisco. *A tragédia da terra: o fracasso da reforma agrária no Brasil*. São Paulo: Iglu; Jaboticabal/SP: Fundação de Estudos e Pesquisas em Agronomia, Medicina Veterinária, Zootecnia, 1992.

GREENPEACE BRASIL, 2019. *Concentração de renda, desmatamento e esgotamento dos recursos naturais: o retrato do agronegócio no Cerrado*. Disponível em: [https://storage.googleapis.com/planet4-brasil-stateless/2018/11/904dd412-relatorio\\_greenpeace\\_matopiba.pdf](https://storage.googleapis.com/planet4-brasil-stateless/2018/11/904dd412-relatorio_greenpeace_matopiba.pdf). Acesso em: 27 out. 2019.

GREENPEACE BRASIL, 2019. *Queimadas na Amazônia: número aumentou 145% na região*. Disponível em: <https://www.greenpeace.org/brasil/press/queimadas-na-amazonia-numero-aumentou-145-na-regiao/>. Acesso em: 17 out. 2019.

HAGE, Fábio Augusto Santana; PEIXOTO, Marcus; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. *Aquisição de terras por estrangeiros no Brasil: uma avaliação jurídica e econômica*. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

HEINRICH BÖLL STIFTUNG, 2018. *Atlas do agronegócio*. Disponível em: <https://br.boell.org/pt-br/atlas-do-agronegocio>. Acesso em: 20 set. 2019.

HEREDIA, Beatriz; PALMEIRA, Moacir; LEITE, Sérgio Pereira. Sociedade e economia do “agronegócio” no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS)*. São Paulo, v. 25, n. 74, outubro, 2010.

HOBBSAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IBGE, 2009. *Censo Agropecuário de 2006 – Agricultura familiar*. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/50/agro\\_2006\\_agricultura\\_familiar.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/50/agro_2006_agricultura_familiar.pdf). Acesso em: 27 ago. 2019.

IBGE, 2011. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. Disponível em: <https://shorturl.at/EGO48>. Acesso em: 27 out. 2019.

IBGE, 2015. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98887.pdf>. Acesso em: 27 out. 2019.

IBGE, 2019. *Censo Agropecuário de 2017*. Disponível em: <https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/resultados-censo-agro-2017.html>. Acesso em: 27 set. 2019.

ICMBio, 2016. *Livro vermelho da fauna brasileira ameaçada de extinção*. Disponível em: [http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/publicacoes-diversas/dcom\\_sumario\\_executivo\\_livro\\_vermelho\\_ed\\_2016.pdf](http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/publicacoes-diversas/dcom_sumario_executivo_livro_vermelho_ed_2016.pdf). Acesso em: 21 out. 2019.

IHU, 2017. *O pampa virou areia: agronegócio intensifica processos de erosão no bioma gaúcho*. Disponível em: <https://bit.ly/2Cp13mN>. Acesso em: 20 out. 2019.

IICA BRASIL, 2015. *O que é o IICA*. Disponível em: <http://www.iicabr.iica.org.br/o-que-e-o-iica/>. Acesso em: 12 abr. 2018.

IMAZON, 2014. *Global Forest Watch: nova plataforma dinâmica para proteger florestas ao redor do mundo*. Disponível em: <https://imazon.org.br/imprensa/global-forest-watch-nova-plataforma-dinamica-para-proteger-florestas-ao-redor-do-mundo/#>. Acesso em: 14 out. 2019.

INCRA, 2019. *Estrutura fundiária do Brasil*. Disponível em: [http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/estatisticas-cadastrais/estrutura\\_fundiaria\\_-\\_brasil-07-2018.pdf](http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/estatisticas-cadastrais/estrutura_fundiaria_-_brasil-07-2018.pdf). Acesso em: 04 out. 2019.

INPUT, 2016. *Mapeamento - evolução do crédito rural no Brasil entre 2003-2016*. Disponível em: [https://www.inputbrasil.org/wp-content/uploads/2016/08/Evolucao\\_do\\_Credito\\_Rural\\_CPI.pdf](https://www.inputbrasil.org/wp-content/uploads/2016/08/Evolucao_do_Credito_Rural_CPI.pdf). Acesso em: 28 ago. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <https://ibge.gov.br/>. Acesso em: 16 abr. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2019. *Ipeadata*. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 15 abr. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Disponível em: <https://www.incra.gov.br/>. Acesso em: 20 ago. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. Disponível em: <http://www.inpe.br/>. Acesso em: 16 out. 2019.

IPEA, 2012. *Situação social nos estados: Paraná*. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/situacao\\_social/120201\\_relatorio\\_situacaosocial\\_pr.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/situacao_social/120201_relatorio_situacaosocial_pr.pdf). Acesso em: 02 abr. 2019.

JAMIL CHADE, 2019. *Brasil perde espaço entre os maiores exportadores do mundo*. Disponível em: <https://jamilchade.blogosfera.uol.com.br/2019/04/02/brasil-perde-espaco-entre-os-maiores-exportadores-do-mundo/?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 18 out. 2019.

JANK, Marcos Sawaya. *Agricultura familiar vs agronegócio é uma falácia e um besteiro*. Disponível em: <https://www.cnabrazil.org.br/artigos/agricultura-familiar-vs-agronego%C3%B3cio-%C3%A9-uma-fal%C3%A1cia-e-um-besteiro>. Acesso em: 15 out. 2019.

JESUS, Fernando Soares de. *Os ciclos de Kondratiev*. Disponível em: <https://www.geografiaopinativa.com.br/2016/07/os-ciclos-de-kondratiev.html>. Acesso em: 22 abr. 2018.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. *O Estado de bem-estar social na idade da razão*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KLIKSBERG, Bernardo. *Falácias e mitos do desenvolvimento social*. Tradução de Sandra Trabucco Valenzuela e Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Cortez; Brasília: UNESCO, 2001.

KOHLHEPP, Gerd. Análise da situação da produção de etanol e biodiesel no Brasil. *Revista Estudos Avançados*. São Paulo, v. 24, n. 68, p. 223-253, ago., 2010.

- KUNT, Emery Kay; LAUTZENHEISER, Mark. *História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica*. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- LAFER, Celso. Prefácio. *In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Coord.). Direito ao desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- LAROCCA, Priscila; ROSSO, Ademir José; SOUZA, Audrey Pietrobelli de. A formulação dos objetivos de pesquisa na pós-graduação em Educação: uma discussão necessária. *Revista Brasileira de Pós-Graduação*. [s.l.], v. 2, n. 3, 2005.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o sistema representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- LEFF, Enrique. *Ecologia, capital e cultura: a territorialização da racionalidade ambiental*. Tradução de Jorge E. Silva. Petrópolis/RJ: Vozes, 2009.
- LEITÃO, Alejandro; IRFFI, Guilherme; LINHARES, Fabricio. Avaliação dos efeitos da lei Kandir sobre a arrecadação de ICMS no estado do Ceará. *Revista Planejamento e Políticas Públicas (PPP)*. Brasília, n. 39, p. 37-63, jul./dez., 2012.
- LEITE, Sérgio Pereira; ÁVILA, Rodrigo Vieira. Reforma agrária e desenvolvimento na América Latina: rompendo com o reducionismo das abordagens economicistas. *Revista Estudos Regionais (RER)*. Rio de Janeiro, v. 45, n. 03, p. 777-805, jul./set., 2007.
- LEONEL JÚNIOR, Gladstone; HELMOLD, Pedro. Os trinta anos da Constituição Federal diante de uma política agrária "agrotóxico-dependente". *Revista de Direito Agrário*. Rio de Janeiro, ano. 21, n. 22, p. 193-214, 2018.
- LONDRES, Flavia. *Agrotóxicos no Brasil: um guia para ação em defesa da vida*. Rio de Janeiro: ANA; RBJA, 2011.
- LOPES, Carla Vanessa Alves; ALBUQUERQUE, Guilherme Souza Cavalcanti de. Agrotóxicos e seus impactos na saúde humana e ambiental: uma revisão sistemática. *Revista Saúde em Debate*. Rio de Janeiro, v. 42, n. 117, p. 518-534, abr./jun., 2018.
- MACHADO, Luiz Carlos Pinheiro; MACHADO FILHO, Luiz Carlos Pinheiro. *A dialética da agroecologia: contribuição para um mundo com alimentos sem veneno*. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2014.
- MACHADO, Maria Rita Ivo de Melo. *A subordinação da força de trabalho dos assentados da reforma agrária federal ao agronegócio da cana de açúcar no território da microrregião de Vitória de Santo Antão - PE*. 249f. Tese – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

MALHEIRO, Bruno Cezar; MICHELOTTI, Fernando; PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. *Mais além da conjuntura: por outros horizontes de sentido*. Disponível em: <http://ecoinovar.com.br/cd2016/arquivos/artigos/ECO1367.pdf>. Acesso em: 15 out. 2019.

MALUF, Renato; MATTEI, Lauro. Elementos para construção de uma agenda de políticas públicas para o enfrentamento da pobreza rural. *In: MIRANDA, Carlos (Org.); TIBURCIO, Breno (Org.). Pobreza Rural: concepções, determinantes e proposições para a construção de uma agenda de políticas públicas*. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), 2011.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos: conceitos e legitimação para agir*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MANDEL, Ernest. *A crise do capital: os fatos e sua interpretação marxista*. Campinas: Unicamp Ensaio, 1990.

MAPA, 2016. *O que é a agricultura familiar*. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/o-que-%C3%A9-agricultura-familiar>. Acesso em: 21 ago. 2019.

MAPA, 2017. *Infraestrutura e logística*. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/camaras-setoriais-tematicas/camaras-tematicas-1/infraestrutura-e-logistica>. Acesso em: 26 ago. 2019.

MAPA, 2017. *SNCUA*. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/politica-agricola/infraestrutura-e-logistica/armazenagem>. Acesso em: 28 ago. 2019.

MAPA, 2019. *Agropecuária brasileira em números*. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/politica-agricola/agropecuaria-brasileira-em-numeros>. Acesso em: 05 set. 2019.

MAPA, 2019. *Década de esperança e ascensão para a agricultura familiar*. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/noticias/decada-de-esperanca-e-ascensao-para-a-agricultura-familiar>. Acesso em: 12 out. 2019.

MAPA, 2019. *Indicadores Gerais Agrostat*. Disponível em: <http://indicadores.agricultura.gov.br/index.htm>. Acesso em: 19 out. 2019.

MAPA, 2019. *Plano Safra*. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/plano-safra>. Acesso em: 26 ago. 2019.

MAPBIOMAS. Disponível em: <http://plataforma.mapbiomas.org/map#coverage>. Acesso em: 17 out. 2019.

MARANDOLA JR., Eduardo; HOGAN, Daniel Joseph. As dimensões da vulnerabilidade. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 20, n. 1, p. 33-43, jan./mar. 2006.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos de metodologia científica*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTINE, George. A trajetória da modernização agrícola: a quem beneficia?. *Revista Lua Nova*. São Paulo, v. 29, n. 23, p. 7-37, 1991.

MARTINS, Evilhane Jum; IRIGARAY, Micheli Capuano; RITTER, Giane da Silva. *Agronegócio versus agroecologia: inovações na produção agrícola com olhares desde e para a América Latina*. Disponível em: <http://ecoinovar.com.br/cd2016/arquivos/artigos/ECO1367.pdf>. Acesso em: 05 out. 2019.

MARTINS, José de Souza. A questão agrária brasileira e o papel do MST. In: STÉDILE, João Pedro (Org.). *A reforma agrária e a luta do MST*. Petrópolis/RJ: Vozes, 1997.

MARTINS, José Ricardo. *Immanuel Wallerstein e o sistema-mundo: uma teoria ainda atual?. Iberoamérica Social: revista-red de estudios sociales*. Sevilla, Espanha, p. 95-108, 2015.

MATOS, Patrícia Francisca; PESSÔA, Vera Lúcia Salazar. A apropriação do cerrado pelo agronegócio e os novos usos do território. *Campo-Território: Revista de Geografia Agrária*. Uberlândia/MG, v. 9, n. 17, p. 6-26, abr., 2014.

MATTEI, Lauro. *Pobreza rural: um fenômeno histórico relacionado à estrutura agrária*. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/Pobreza-rural-um-fenomeno-historico-relacionado-a-estrutura-agraria-do-pais/7/25309>. Acesso em: 15 abr. 2018.

MCT, 2002. *Diretrizes estratégicas para o Fundo Setorial de Agronegócio*. Disponível em: <https://www.finep.gov.br/images/a-finep/fontes-de-orcamento/fundos-setoriais/ct-agro/diretrizes-estrategicas-para-o-fundo-setorial-de-agronegocio.pdf>. Acesso em: 02 set. 2019.

MEDEIROS, Victor; RIBEIRO, Rafael Saulo Marques. *Investimento em infraestrutura: uma estrada para o desenvolvimento*. Disponível em: [https://www.valor.com.br/sites/default/files/infograficos/pdf/CepalEnsaio2\\_03012019.pdf](https://www.valor.com.br/sites/default/files/infograficos/pdf/CepalEnsaio2_03012019.pdf). Acesso em: 05 set. 2019.

MEMORIAL DA DEMOCRACIA, 2005. *Irmã Dorothy Stang é morta a tiros no PA*. Disponível em: <http://www.memorialdademocracia.com.br/card/assassinato-de-dorothy-stang-choca-o-pais>. Acesso em: 17 out. 2019.

MENDONÇA, Maria Luisa Rocha Ferreira de. *Modo capitalista de produção e agricultura: A construção do conceito de agronegócio*. 217f. Tese – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

MENGEL, Alex Alexandre; AQUINO, Silvia Lima de. A modernização da agricultura e a criação da EMBRAPA: transformações na pesquisa agropecuária brasileira. *Campo-Território: Revista de Geografia Agrária*. Uberlândia/MG, v. 10, n. 21, p. 4-27, ago., 2015.

METROPOLES, 2018. *Aviação agrícola: perigo no céu e na terra*. Disponível em: <https://www.metropoles.com/materias-especiais/aviacao-agricola-no-brasil-setor-cresce-a-sombra-de-acidentes-e-agrotoxicos>. Acesso em: 10 out. 2019.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO, 2017. *Agropecuária puxa o PIB de 2017*. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/noticias/agropecuaria-puxa-o-pib-de-2017>. Acesso em: 25 jan. 2019.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/>. Acesso em: 22 jul. 2019.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. Instrução Normativa nº 2, de 3 de janeiro de 2008. *Aprova as normas de trabalho da aviação agrícola*. Brasília, 2008.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, [s.d.]. *O bioma do cerrado*. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/biomas/cerrado>. Acesso em: 18 ago. 2019.

MIRALHA, Wagner. Questão agrária brasileira: origem, necessidade e perspectivas de reforma hoje. *Revista Nera*. Presidente Prudente/SP, Ano 9, nº 08, 2006.

MIRALHA, Wagner. Questão agrária brasileira: origem, necessidade e perspectivas de reforma hoje. *Revista Nera*. Presidente Prudente/SP, ano 9, nº 08, 2006.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Tomo II. 4. ed. Coimbra: Coimbra, 1990.

MOREIRA, Eduardo. *Desigualdade & caminhos para uma sociedade mais justa*. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

MOURA, Luiz Antônio Abdalla de. *Economia ambiental: gestão de custos e de investimentos*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

MST, 2019. *Precisamos falar sobre mudanças climáticas, queimadas e desmatamentos*. Disponível em: <https://www.mst.org.br/2019/08/22/precisamos-falar-sobre-mudancas-climaticas-queimadas-e-desmatamento.html>. Acesso em: 14 out. 2019.

MUNHOZ, Divanir Eulália Naréssi. Entre a universalidade da teoria e a singularidade dos fenômenos: enfrentando o desafio de conhecer a realidade. *Revista Emancipação*. Ponta Grossa/PR, v. 6, n. 1, p. 25-40, 2006.

MURAKAMI, Yumie. *et al.* Intoxicação crônica por agrotóxicos em fumicultores. *Revista Saúde em Debate*. Rio de Janeiro, v. 41, n. 113, p. 563-576, abr./jun., 2017.

NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: Acadêmica, 1994.

NINAUT, Evandro Scheid; MATOS, Marcos Antônio; CAIADO, Rodrigo Chaer. O crédito rural no Brasil: evolução e panorama atual. *Revista de Política Agrícola*. Brasília, Ano XVIII, n. 03, p. 39-49, jul./ago./set., 2009.

NOVAIS, Jorge Reis. *Direitos fundamentais: trunfos contra a maioria*. Coimbra: Coimbra, 2006.

NUNES, Paulo. *Conceito de oligopólio*. Disponível em: <https://know.net/ciencconempr/economia/oligopolio/>. Acesso em: 13 out. 2019.

NUSDEO, Fábio. *Curso de economia: introdução ao direito econômico*. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

O GLOBO, 2016. *Concentração de terra cresce e latifúndios equivalem a quase três estados de Sergipe*. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/concentracao-de-terra-cresce-latifundios-equivalem-quase-tres-estados-de-sergipe-15004053>. Acesso em: 20 ago. 2019.

O GLOBO, 2019. *Excesso de antibióticos na pecuária faz aumentar ameaça das infecções super-resistentes*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/excesso-de-antibioticos-na-pecuaria-faz-aumentar-ameaca-das-infeccoes-super-resistentes-23856130>. Acesso em: 02 out. 2019.

O GLOBO, 2019. *Número de fiscais do Ibama cai pela metade e PGR recomenda autorização de concurso em 30 dias*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/numero-de-fiscais-do-ibama-cai-pela-metade-pgr-recomenda-autorizacao-de-concurso-em-30-dias-23952424>. Acesso em: 19 out. 2019.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2018. *Avanço da soja em áreas de desmatamento na Amazônia é o maior em cinco anos*. Disponível em:

<http://www.observatoriodoclima.eco.br/avanco-da-soja-em-areas-de-desmatamento-na-amazonia-e-o-maior-em-cinco-anos/>. Acesso em: 18 out. 2019.

OECD, 2019. *Agrotóxicos são seguros? por Mônica Lopes-Ferreira*. Disponível em:

<https://www.oeco.org.br/blogs/salada-verde/video-agrotoxicos-sao-seguros-por-monica-lobes-ferreira/>. Acesso em: 02 out. 2019.

ONU, 1986. *Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento*. Disponível em:

<https://bit.ly/2STfbym>. Acesso em: 22 jan. 2019.

ONU, 1987. *Our Common Future*. Disponível em:

[https://sswm.info/sites/default/files/reference\\_attachments/UN%20WCED%201987%20Brundtland%20Report.pdf](https://sswm.info/sites/default/files/reference_attachments/UN%20WCED%201987%20Brundtland%20Report.pdf). Acesso em: 14 mar. 2019.

ONU, 1992. *Carta do Rio*. Disponível em:

<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20do%20Rio%201992.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2019.

ONU, 1993. *Declaração e Programa de Ação de Viena*. Disponível em:

[http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao\\_viena.pdf](http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_viena.pdf). Acesso em: 16 mar. 2019.

ONU, 2000. *Declaração do Milênio*. Disponível em:

<https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2019.

ONU, 2015. *Agenda 2030*. Disponível em:

<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 14 mar. 2019.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. Disponível em:

<https://www.who.int/eportuguese/countries/bra/pt/>. Acesso em: 22 ago. 2019.

OXFAM BRASIL, 2016. *Terrenos da desigualdade*. Disponível em:

[https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/relatorio-terrenos\\_desigualdade-brasil.pdf](https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/relatorio-terrenos_desigualdade-brasil.pdf). Acesso em: 28 abr. 2018.

OXFAM BRASIL, 2018. *Oxfam no mundo*. Disponível em:

<https://www.oxfam.org.br/quem-somos/oxfam-no-mundo/>. Acesso em: 15 maio 2018.

PAULILLO, Luiz Fernando. Sobre o desenvolvimento da agricultura brasileira: concepções clássicas e recentes. In: BATALHA, Mário Otávio (Coord.). *Gestão agroindustrial*. Vol. I. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

PEIXOTO, Marcus. *Extensão rural no Brasil: uma abordagem histórica da legislação*. Brasília: Senado Federal, 2008.

PENIDO, Marina de Oliveira. Desvelando discursos: insustentabilidade e poder nos agrocombustíveis. *Revista Desenvolvimento e meio ambiente*. Curitiba, v. 38, p. 617-638, ago., 2016.

PERRONE-MOISÉS, Claudia. *Direito ao desenvolvimento e investimentos estrangeiros*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

PETERSEN, Paulo. Prefácio. *Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde*. Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015.

PIOVESAN, Flávia. Direito ao desenvolvimento: desafios contemporâneos. *In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Coord.). Direito ao desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

PIRES, Murilo José de Souza; RAMOS, Pedro. O termo modernização conservadora: sua origem e utilização no Brasil. *Revista Econômica do Nordeste*. Fortaleza, Vol. 40, n. 3, 2009.

PNUD, 1990. *Relatório de Desenvolvimento Humano*. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1990>. Acesso em: 08 mar. 2019.

PNUD, 1994. *Relatório de Desenvolvimento Humano*. Disponível em: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr\\_1994\\_en\\_complete\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf). Acesso em: 12 mar. 2019.

POCHMANN, Marcio. *Qual desenvolvimento?: oportunidades e dificuldades do Brasil contemporâneo*. 1. ed. São Paulo: Publisher Brasil, 2009.

PONTE, Graciete Dias. *De assalariados a assentados: as trajetórias dos agricultores familiares no Assentamento São Francisco no município de Pilões-PB*. 165f. Dissertação – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2011.

PORTAL DO AGRONEGÓCIO, 2017. *Morte de abelhas cresce no Brasil e preocupa*. Disponível em: <https://www.portaldoagronegocio.com.br/noticia/apicultura-2089/morte-de-abelhas-cresce-no-brasil-e-preocupa-165711>. Acesso em: 21 out. 2019.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. *A globalização da natureza e a natureza da globalização*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

PRADO JÚNIOR, Caio. *A revolução brasileira; A questão agrária no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

PROCHNIK, Victor. *Cadeias produtivas e complexos industriais*. Disponível em: [http://www.ie.ufrj.br/cadeiasprodutivas/pdfs/cadeias\\_produtivas\\_e\\_complexos\\_industriais.pdf](http://www.ie.ufrj.br/cadeiasprodutivas/pdfs/cadeias_produtivas_e_complexos_industriais.pdf). Acesso em: 22 maio 2018.

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA, 2019. *Isenção fiscal de agrotóxicos: impactos para o meio ambiente, saúde e economia são tema de debate*. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/isencao-fiscal-de-agrotoxicos-impactos-para-o-meio-ambiente-saude-e-economia-sao-tema-de-debate>. Acesso em: 04 set. 2019.

REZEK, Francisco. *Direito internacional público: curso elementar*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

RIBEIRO, Camila Santiago; ROCHA, Eduardo Gonçalves. Externalidades negativas decorrentes do uso de agrotóxicos e a insegurança alimentar: uma análise da atuação do Supremo Tribunal Federal. *Revista de Direito Agrário e Agroambiental*. Brasília, v. 3, n. 1, p. 23-41, jan./jun., 2017.

RIGOTTO, Raquel Maria. *et al.* Tendências de agravos crônicos à saúde associados a agrotóxicos em região de fruticultura no Ceará, Brasil. *Revista Brasileira de Epidemiologia*. São Paulo, v. 16, n. 3, p. 763-773, set., 2013.

RISTER, Carla Abrantkoski. *Direito ao desenvolvimento: antecedentes, significados e consequências*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

ROCHA, Fernanda Ludmilla Rossi. *Análise dos fatores de risco do corte manual e mecanizado da cana-de-açúcar no Brasil segundo o referencial da promoção da saúde*. 184f. Tese – Universidade de São Paulo. Ribeirão Preto, 2007.

ROCHA, Sonia. *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?* 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Perspectivas para políticas agroambientais. *In*: RAMOS, Pedro (Org.). *Dimensões do agronegócio brasileiro: políticas, instituições e perspectivas*. Brasília: MDA, 2007.

SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. 4 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SANT'ANA, Raquel Santos. *Trabalho bruto no canavial: questão agrária, assistência e serviço social*. São Paulo: Cortez, 2012.

SANTOS, Anderson David Gomes dos; SILVA, Danielle Viturino da; MACIEL, Kleciane Nunes. A campanha publicitária “Agro é tech, agro é pop, agro é tudo”, da Rede Globo de Televisão, como difusora da propaganda sobre o agronegócio no Brasil. *Revista eletrônica internacional de economia política da informação da comunicação e da cultura (EPTIC)*. São Paulo, v. 21, n. 1, p. 46-61, jan./abr., 2019.

SANTOS, Júnio Gregório Roza dos; CASTRO, Selma Simões de. Influência do meio físico na produção dos assentamentos rurais das regiões do sul e do nordeste goiano. *Revista Sociedade e Natureza*. Uberlândia/MG, v. 28, n. 1, p. 95-116, jan./abr., 2016.

SANTOS, Milton. *Pobreza urbana*. 3. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2013.

SANTOS, Theotonio dos; MARTINS, Carlos Eduardo. Diretrizes para a análise da conjuntura contemporânea: uma agenda de investigação. *Textos de Economia*. Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 119-133, jul./dez, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia*. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SCHMID, Marcelo. *A aquisição de terras por estrangeiros no Brasil: aspectos legais e econômicos*. Disponível em: <https://bit.ly/2WR6aFC>. Acesso em: 11 jul. 2019.

SCHWANTES, Fernanda; BACHA, Carlos José Caetano. Análise da formulação da política de garantia de preços mínimos no Brasil pela ótica da economia política. *Revista Nova Economia*. Belo Horizonte, v. 29, n. 1, p. 161-192, jan./abr., 2009.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEN, Amartya. *Sobre ética e economia*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Maria Aparecida Morais. *et al.* Do karoshi no Japão à birôla no Brasil: as faces do trabalho no capitalismo mundializado. *Revista NERA*. Presidente Prudente/SP, ano 9, n. 8, p. 74-108, jul./dez., 2006.

SILVA, Maria das Graças e. *Questão ambiental e desenvolvimento sustentável: um desafio ético-político ao serviço social*. São Paulo: Cortez, 2010.

SINDIFISCO, 2018. *Análise da arrecadação das receitas federais em 2017*.

Disponível em:

[https://www.sindifisconacional.org.br/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=180&Itemid=248](https://www.sindifisconacional.org.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=180&Itemid=248). Acesso em: 03 set. 2019.

SOARES, Inês Virgínia Prado. Direito ao desenvolvimento e justiça de transição: conexões e alguns dilemas. *In*: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Coord.). *Direito ao desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SORJ, Bernardo. *Estado e classes na agricultura brasileira*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.

SOUSA, Livia Maria de. O direito humano ao desenvolvimento como mecanismo de redução da pobreza em região com excepcional patrimônio cultural. *In*: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Coord.). *Direito ao desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SOUZA FILHO, Hildo Meirelles de. Desenvolvimento agrícola sustentável. *In*: BATALHA, Mário Otávio (Coord.). *Gestão agroindustrial*. Vol. I. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SOUZA, Marcos Antonio de. Agronegócio sucroalcooleiro e suas dinâmicas sócioterritoriais: estudo de caso na zona canavieira do norte do Paraná. *Revista Equador*. Teresina/PI, v. 2, n. 2, p. 3-24, jul./dez., 2013.

STARTAGRO, 2017. *Por que a Globo criou a campanha “Agro é tech, agro é pop”*. Disponível em: <http://www.startagro.agr.br/por-que-o-agronegocio-precisa-de-uma-comunicacao-moderna/>. Acesso em: 27 jan. 2019.

STÉDILE, João Pedro. *Questão agrária no Brasil*. 11. ed. São Paulo: Atual, 2011.

STRECK, Lenio Luiz. *Precedentes judiciais e hermenêutica: o sentido da vinculação no CPC/2015*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

TAWFEIQ, Reshad. *A política de resíduos sólidos do município de Ponta Grossa/PR e sua relação com a racionalidade ambiental globalizada*. 201f. Dissertação – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2015.

TAWFEIQ, Reshad; SILVA, Lenir Aparecida Mainardes da. Reforma Agrária e Desenvolvimento: perspectivas para a superação estrutural da pobreza. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. Curitiba, v. 38, p. 163-175, 2017.

TEIXEIRA FILHO, Sócrates Arantes. *Lei Kandir e Emenda Constitucional nº 42/2003: efeitos da desoneração de ICMS sobre as exportações*. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/37440>. Acesso em: 03 set. 2019.

TEIXEIRA, Gerson. Índícios do agravamento da concentração da terra no Brasil no período recente. In: STÉDILE, João Pedro (Org.). *A questão agrária no Brasil: o debate na década de 2000*. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

TESOURO NACIONAL, 2019. *Transferências Constitucionais e Legais*. Disponível em: <https://bit.ly/2WTVkyV>. Acesso em: 28 ago. 2019.

THOMAZ JÚNIOR, Antonio. Agronegócio e conflito pela posse da terra em São Paulo: a dinâmica territorial da luta de classes no campo e os desafios para os trabalhadores. In: SIMONETTI, Mirian Cláudia Lourenção (Org.). *A (in)sustentabilidade do desenvolvimento: meio ambiente, agronegócio e movimentos sociais*. São Paulo: Cultura Acadêmica; Marília/SP: Oficina Universitária, 2011.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Princípios do direito internacional contemporâneo*. 2. ed. Brasília: FUNAG, 2017.

UEPG, [s.d.]. *Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, Área de Concentração / Linhas de Pesquisa*. Disponível em: [http://sites.uepg.br/ppgcsa/?page\\_id=62](http://sites.uepg.br/ppgcsa/?page_id=62). Acesso em: 28 jan. 2019.

UOL, 2019. *O que está acontecendo na Amazônia? Ambientalistas explicam*. Disponível em: <https://bit.ly/2CqDFp1>. Acesso em: 15 out. 2019.

VALOR, 2019. *Ruralistas tentam emplacar venda de terra a estrangeiro*. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/09/10/ruralistas-tentam-emplacar-venda-de-terra-a-estrangeiro.ghtml>. Acesso em: 20 set. 2019.

VEIGA, José Eli da. *A reforma agrária que virou suco: uma introdução ao dilema agrário do Brasil*. Petrópolis/RJ: Vozes, 1989.

WALLERSTEIN, Immanuel. A análise dos sistema-mundo como movimento do saber. In: VIEIRA, Pedro Antonio (Org.); VIEIRA, Rosângela de Lima (Org.); FILOMENO, Felipe Amin (Org.). *O Brasil e o capitalismo histórico*. 1. ed. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012.

WALLERSTEIN, Immanuel. *Impensar a ciência social*. Aparecida/SP: Idéias & Letras, 2006.

WALLERSTEIN, Immanuel. *The capitalist world-economy*. New York: Cambridge University Press, 1983.

WWF, [s.d.]. *Grilagem*. Disponível em:

[https://www.wwf.org.br/natureza\\_brasileira/areas\\_prioritarias/amazonia1/ameacas\\_riscos\\_amazonia/desmatamento\\_na\\_amazonia/grilagem\\_na\\_amazonia/](https://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/areas_prioritarias/amazonia1/ameacas_riscos_amazonia/desmatamento_na_amazonia/grilagem_na_amazonia/). Acesso em: 03 out. 2019.

XAVIER, Glauber Lopes. Agronegócio e capitalismo dependente na América Latina: o caso brasileiro. *Revista Argumentum*. Vitória, v. 9, n. 2, p. 147-160, maio/ago., 2017.