

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM DIREITO**

EDUARDO HENRIQUE MAGIANO PERDIGÃO LIMA CARDOSO FERRO

**ANÁLISE JURÍDICA DA CERTIFICAÇÃO DE ALIMENTOS
ORGÂNICOS DE PROJETOS DE ASSENTAMENTO DE REFORMA
AGRÁRIA**

Campo Grande (MS)
2021

EDUARDO HENRIQUE MAGIANO PERDIGÃO LIMA CARDOSO FERRO

**ANÁLISE JURÍDICA DA CERTIFICAÇÃO DE ALIMENTOS
ORGÂNICOS DE PROJETOS DE ASSENTAMENTO DE REFORMA
AGRÁRIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direitos Humanos.

Orientador: Prof^a. Dra. Luciani Coimbra de Carvalho

Campo Grande (MS)
2021

Eu, Eduardo Henrique Magiano Perdigão Lima Cardoso Ferro, autorizo a reprodução total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Assinatura: _____

Data: ____/____/____

FOLHA DE APROVAÇÃO

Nome: Eduardo Henrique Magiano Perdigão Lima Cardoso Ferro

Título: Análise Jurídica da Certificação de Alimentos Orgânicos de Projetos de Assentamento de Reforma Agrária.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul para obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovada em: ____/____/____

Banca Examinadora:

Orientador: Profa. Dra. Luciani Coimbra de Carvalho

Instituição: UFMS

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr. Flávio Garcia Cabral

Instituição: UNIGRAN

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira

Instituição: UFMS

Julgamento: _____

Assinatura: _____

A Ana Margareth Magiano Lima (em memória), Orlando Perdigão Lima (em memória) e
Orlando Carneiro Perdigão Lima.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a meu avô, Orlando Perdigão Lima, por ter me acolhido como filho e, neste mister, apresentar o estudo e o trabalho como o caminho para construir uma vida mais digna e um mundo mais justo, ético e solidário. Os valores por ele ensinados e a confiança que sempre teve em mim são os sustentáculos do meu caráter. Em sua visão, viver era uma difícil missão, mas o estudo e o trabalho eram os meios para se levantar a cada queda. Eu acreditei nisso porque ele acreditou em mim.

Agradeço a Fernanda, mãe de meu filho, Orlando Carneiro Perdigão Lima, pois cuidou com muito amor de nosso pequeno em minha ausência e permitiu que eu pudesse dispor do meu tempo, suprimindo minha ausência, para concluir este curso.

Agradeço a professora Luciani Coimbra de Carvalho, minha orientadora, que inspira a mim e tantos outros como professora, advogada e mulher. Acolheu meu pedido de orientação e confiou em mim, compartilhando conhecimento e experiência. Uma pessoa fantástica da qual obtive o privilégio de cruzarmos nossas trajetórias, tanto na graduação, como agora na pós-graduação.

Agradeço a todos os assentados de reforma agrária que se dispuseram a participar desta pesquisa. Como sempre, fui recebido em cada lote e obtive toda atenção e carinho possíveis. Neste ponto, destaco a diretora da AESCA, Marina Nunes, que intermediou a pesquisa de campo, além de também ter participado da pesquisa. Mulher valorosa e guerreira.

Agradeço a todos os servidores públicos que se dispuseram a contribuir para esta pesquisa: Denise de Miranda, Francimar Perez, Edson Chaparro, Élio Conterrara; e também ao diretor-executivo da APOMS, Olácio Komori.

Por fim, agradeço a todos os servidores que me dão suporte na Procuradoria Federal junto ao INCRA/MS: Alípio Miranda, Valter Brait, Antônio Claret, Maísa Lopes e Leonardo Brugeff.

“Eu os acompanho de coração nesse caminho. Digamos juntos com o coração: nenhuma família sem moradia, nenhum agricultor sem-terra, nenhum trabalhador sem direitos, nenhuma pessoa sem a dignidade que o trabalho dá”.

(Papa Francisco)

RESUMO

FERRO, Eduardo Henrique Magiano Perdigão Lima Cardoso Ferro. **Análise Jurídica da Certificação de Alimentos Orgânicos de Projetos de Assentamento de Reforma Agrária**. 121 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2020.

A pesquisa parte da visão da reforma agrária como política pública de reorganização da estrutura fundiária brasileira, desenvolvimento regional e assistência social ao seu beneficiário. Apresenta o agricultor familiar, ator principal da política pública, e sua relação com a terra, características e peculiaridades como modo de vida, em uma perspectiva de liberdade instrumental proposta por Amartya Sen. Identifica a importância da produção de orgânicos pelos assentados para a sustentabilidade em um modelo de agricultura que alia eficiência da produção e proteção ao meio ambiente. E nesse contexto objetiva a análise jurídica da certificação dos alimentos orgânicos produzidos em assentamentos de reforma, visando buscar soluções jurídicas para as dificuldades encontradas pelos assentados na sua obtenção. Conclui a pesquisa com a indicação da certificação por auditoria como o método mais adequado para a certificação de orgânicos, viabilizada por parceria governamental que já detém precedentes, sem detrimento do sistema participativo de garantia, que requer alterações legislativas para melhor implementação. Metodologicamente, o estudo utiliza enfoque jurídico-sociológico, adota os meios bibliográfico, documental e a pesquisa de campo, e possui finalidade exploratória e descritiva. O método propriamente empregado é o dedutivo.

Palavras-chave: Direitos Fundamentais. Reforma Agrária. Alimentos Orgânicos. Certificação de Orgânicos. Desenvolvimento Sustentável

ABSTRACT

FERRO, Eduardo Henrique Magiano Perdigão Lima Cardoso Ferro. **Legal Analysis of Organic Food Certification for Land Reform Settlement Projects**. 121 f - Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2020.

The research starts from the vision of agrarian reform as a public policy for the reorganization of the Brazilian land structure, regional development and social assistance to its beneficiary. It presents the family farmer, the main actor of public policy, and his relationship with the land, characteristics and peculiarities as a way of life, in a perspective of the instrumental freedom proposed by Amartya Sen. Identifies the importance of the production of products by the settlers for sustainability in an agricultural model that combines production efficiency and protection of the environment. And in this context, the objective is the legal analysis of the certification of derived foods in retirement settlements, seeking legal solutions to the difficulties encountered by settlers in obtaining them. The research concludes with the indication of certification by audit as the most appropriate method for organ certification, made possible by a government partnership that already has precedents, without detriment to the participatory guarantee system, which requires legislative changes for better implementation. Methodologically, the study uses a legal-sociological approach, adopts bibliographic, documentary and field research, and has an exploratory and descriptive approach. The method used is the deductive method.

Keywords: Human Rights. Land reform. Organic Food. Organic Certification. Sustainable Development.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. A REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL.....	14
2.1 O ESTATUTO DA TERRA	20
2.2 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL	23
2.2.1 O agricultor familiar na reforma agrária	24
2.2.2 O direito à terra ao agricultor familiar	29
2.2.3 O cooperativismo rural	31
2.3 A DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA	34
2.3.1 A desapropriação por descumprimento da função social ambiental.....	37
2.3.1 A compra direta de imóveis para fins de reforma agrária	42
2.4 AS DIRETRIZES DA REFORMA AGRÁRIA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	44
2.4.1 A seleção e a inclusão do agricultor familiar no Programa Nacional de Reforma Agrária.....	45
3. A SUSTENTABILIDADE DOS PROJETOS DE ASSENTAMENTO DE REFORMA AGRÁRIA	48
3.1 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	49
3.2 SUSTENTABILIDADE RURAL	58
3.3 AGROECOLOGIA: BASES PARA UMA AGRICULTURA SUSTENTÁVEL	65
3.4 ALIMENTOS ORGÂNICOS	71
3.4.1 Alimentos Orgânicos nos projetos de assentamentos de reforma agrária ...	75
4. A CERTIFICAÇÃO DOS ALIMENTOS ORGÂNICOS.....	80
4.1 A CERTIFICAÇÃO DE MARCAS NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO	81
4.2 MECANISMOS DE CONTROLE PARA A GARANTIA DA QUALIDADE ORGÂNICA	86
4.2.1 A certificação por auditoria	90
4.2.2 O sistema participativo de garantia	97
4.2.3 O controle social na venda direta	104
5. CONCLUSÃO.....	108
REFERÊNCIAS	113

1 INTRODUÇÃO

A Reforma Agrária é uma diretriz de governo em constante evolução na história do Brasil, sendo que sua concepção coincide com o nascimento do Brasil-colônia, tendo sido o meio utilizado pelo Império para realizar a estruturação da organização fundiária brasileira.

Dentro de sua história, a reforma agrária passa a ter em meados do Século XVI um aspecto condicionante para o beneficiário da terra: o compromisso com o desenvolvimento regional. Desde então, assume caráter de maior relevância ao país, pois se torna instrumento de exploração e colonização do interior, sob o pressuposto de que as terras concedidas – então denominadas sesmarias – seriam utilizadas para desenvolver as regiões distante da capital do país e das litorâneas mais populosas.

No que tange à organização e desconcentração fundiária, o regime das sesmarias se mostrou inócuo, pois a divisão de terras no país se deu na mão de poucos, fato cujas consequências são atuais e relevantes, haja vista que a concentração de latifúndios que representam grande parte do território nacional agriculturável na posse de uma parcela mínima de indivíduos, é um dos indicadores da grande desigualdade social que assola o país.

Quanto à promoção de desenvolvimento regional, o modelo sesmarial também fracassou, haja vista que a pessoa contemplada pela gigantesca parcela de terra não tinha condições de explorá-la a contento. Tal modelo teve fim com a queda do Império em 1822.

Somente em 1.850, após quase 03 décadas do fim do regime colonial, foi promulgada a Lei de Terras. O dispositivo foi importante porque estabeleceu pela primeira vez a possibilidade de compras de terra no Brasil, antes somente podendo ser adquirida por outorga. Entretanto, a possibilidade de compra só era possível aos que tinham poder aquisitivo, ou seja, uma minúscula parcela da população.

Em meados do Século XX, com o Estatuto da Terra de 1964, fruto da luta de movimentos camponeses, surge a figura do agricultor familiar como beneficiário da Reforma Agrária. A partir de então, a política pública ganha um terceiro aspecto: o assistencial.

A Constituição Federal de 1988 aborda a política agrícola através da desapropriação dos imóveis que descumprem sua função social ou ambiental. Tal formato demonstra o caráter dúplice da política pública, haja vista que quando o Estado desapropria um imóvel rural que descumpra sua função social e promove seu loteamento e distribuição aos pequenos agricultores, está ali promovendo o desenvolvimento regional local (caráter extrínseco) e

proporcionando direitos e garantias fundamentais inerentes ao agricultor familiar beneficiário (caráter intrínseco).

Além disto, o próprio fracionamento do latifúndio em lotes remete à função precípua da reforma agrária, qual seja, a desconcentração e organização fundiária.

Em síntese, o Constituinte Originário deu à política pública de Reforma Agrária a função de desconcentrar terras, produzir desenvolvimento e assistir agricultores familiares sem-terra.

Considerando que o beneficiário da reforma agrária é um dos atores principais da política pública, esta pesquisa analisa o agricultor familiar e sua relação com a terra, bem como suas características e peculiaridades.

A análise do agricultor familiar não se restringe apenas a instrumento de política pública de desenvolvimento ou de beneficiário de assistencialismo, mas também à ideia de promoção de um bloco de direitos fundamentais que, na visão de Amartya Sen, são chamadas de liberdades instrumentais, que dizem respeito à liberdade que as pessoas têm de viver como bem desejarem, respeitando-se as características individuais de cada ser humano. Analisa-se, portanto, o acesso à terra como meio de garantir a efetivação dessas liberdades.

Sob o ponto de vista desenvolvimentista da Reforma Agrária, emerge o questionamento a respeito de como ela vem sendo instrumentalizada dentro dos projetos de assentamento. Sob a ótica de Amartya Sen sobre ética e economia, a pesquisa abordará o direito ao desenvolvimento e, por consequência, a sustentabilidade como seu fator intrínseco.

A escolha da produção de alimentos orgânicos decorre de uma proposta exploratória que possui como elementos o aumento exponencial do uso de agrotóxicos, de sementes geneticamente modificadas e outros produtos químicos da agricultura convencional, causando danos ao meio ambiente, em uma perspectiva macro, além de danos à saúde de quem consome essa produção, em uma perspectiva individual da problemática.

Por esta razão, abordar-se-á a produção de alimentos orgânicos por meio de técnicas da agroecologia nos projetos de assentamento de reforma agrária como hipótese de produção de alimentos que abasteçam a população sem comprometer a saúde dos consumidores e o meio ambiente das gerações futuras.

Por fim, diante da dificuldade que os assentados possuem em certificar sua produção com o selo de produto orgânico, a pesquisa se aprofundará, com vistas a responder a problemática: quais as alternativas jurídicas disponíveis e viáveis aos assentados brasileiros para a certificação de orgânicos?

A pesquisa tem como objetivo geral analisar juridicamente as certificações dos alimentos orgânicos e específicos identificar os modelos de certificações e as alternativas jurídicas para os assentados usufruírem das certificações.

Metodologicamente, o estudo utilizará enfoque jurídico-sociológico, adotando os meios bibliográfico, documental e a pesquisa de campo, e possuirá finalidade exploratória e descritiva. O método propriamente empregado é o dedutivo.

A pesquisa de campo realizada por meio de entrevista não estruturada foi realizada no assentamento Santa Mônica, em Terenos/MS, e teve como objetivo ouvir agricultores familiares que produzem alimentos orgânicos em assentamentos de reforma agrária, a fim de trazer suas experiências e relatos de casos concretos inerentes ao tema com a finalidade de confirmar ou infirmar a necessidade de soluções jurídicas para a Certificação de alimentos orgânicos.

O assentamento Santa Mônica foi escolhido por indicação da diretora da AESCA – Associação Estadual de Cooperação Agrícola, sob fundamento de que há uma grande quantidade de assentados que realizam a forma orgânica de produção no local, além do fato de que este projeto de assentamento é um dos principais abastecedores de alimento de Campo Grande/MS.

A pesquisa apresenta-se qualitativa e por amostragem com entrevistas semiestruturadas com as seguintes perguntas: os motivos de opção pela produção orgânica; quais políticas de fomento, assistência e crédito teve acesso do Estado ou entes paraestatais; se há assistência técnica disponibilizada por órgãos do Estado para a continuidade da produção naquele formato; quais modelos e métodos para a produção de alimentos orgânicos são utilizados; quais mecanismos são utilizados para a garantia da qualidade orgânica do produto final a partir da certificação dos alimentos orgânicos ou venda direta ao consumidor final; quais as dificuldades encontradas para a certificação como alimento orgânico da produção; quais meios de intervenção do Estado entende como pertinentes para alcançar este objetivo; qual a expectativa que tem a respeito de eventuais arranjos governamentais que vierem a ser aplicados para facilitar a certificação da produção.

Por fim, abre-se a palavra para que os entrevistados possam expressar livremente sobre a produção e comercialização dos orgânicos e a atuação do Estado neste setor. Foi requerida permissão aos agricultores para apresentarem sua produção orgânica para verificação e detalhara forma como ela é trabalhada em todo o ciclo produtivo, solicitando-se permissão dos registros fotográficos e audiovisuais.

A pesquisa inclui entrevistas a servidores públicos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural – AGRAER e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE; e também de particulares envolvidos neste processo - a presidente da Associação Estadual de Cooperação Agrícola – AESCA e o diretor-executivo da Associação de Produtores de Orgânicos de Mato Grosso do Sul – APOMS.

Ao servidor do INCRA serão questionados sobre os meios oferecidos pela autarquia para o fomento da produção de alimentos orgânicos no Estado e se há algum programa vigente do Governo Federal para atender esta demanda.

Às servidoras da AGRAER se questionará sobre quais as políticas públicas que a agência de desenvolvimento possui para assistir aos assentados na produção de alimentos orgânicos e se há histórico sobre a aplicação de assistência para produção e certificação de alimentos orgânicos dos projetos de assentamento de reforma agrária no Mato Grosso do Sul.

Ao servidor do SEBRAE se questionará sobre o programa de Produção Agroecológica Integrada e Sustentável – PAIS, seu histórico de aplicação entre os assentados de reforma agrária de Mato Grosso do Sul e as perspectivas de retomadas do programa. Também lhe será requerido informações sobre a descontinuidade do programa, uma melhor especificação sobre as dificuldades relatadas quanto à aplicação aos assentados e quais mecanismos de controle de qualidade orgânica ele compreende serem mais acessíveis aos assentados e a forma de aplicação.

A Presidente da AESCA será questionada sobre as funções da associação e impressões a respeito da produção orgânica dentro dos assentamentos de reforma agrária.

Ao Diretor da APOMS se questionará acerca do funcionamento da OPAC, desde a inscrição do produtor rural até a sua efetiva participação, se há participação de assentados de projetos de reforma agrária no organismo de controle participativo, quais mecanismos de controle de produção orgânica ele entende mais viáveis e sobre as reclamações dos assentados em não conseguir se enquadrar nos requisitos da OPAC para obter a certificação orgânica.

A pesquisa realizada no Mestrado Acadêmico em Direito da UFMS- Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, na área linha de pesquisa “Direitos Fundamentais, Democracia e Desenvolvimento Sustentável”.

2 A REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

A Reforma Agrária é uma política pública que teve origem no Brasil com a intenção de reorganizar a estrutura fundiária e promover a redistribuição das propriedades rurais improdutivas no Brasil. Em seu âmago, intenciona-se desapropriar uma propriedade rural que não cumpre sua função social e redistribuí-la em parcelas a serem destinadas a família de trabalhadores rurais sem-terra para desenvolver a agricultura familiar. (FERRO, 2020).

Etimologicamente, reforma vem das palavras *re* e *formare*. Reforma significa mudar uma estrutura anterior, para modificá-la em determinado sentido. O prefixo *re* significa a ideia de renovação, enquanto *formare* é a maneira de existência de um sentido ou de uma coisa

Reforma agrária é, pois, na acepção etimológica, a mudança do estado agrário vigente, procurando-se mudar o estado atual da situação agrária. E esse estado que se procura modificar é o do feudalismo agrário (que influenciou o surgimento das *sesmarias* e *capitanias hereditárias* no Brasil colonial) e o da grande concentração agrária (latifúndios) em benefício das massas trabalhadoras do campo. Por consequência, as leis de reforma agrária se opõem a um estado anterior de estrutura agrária privada que se procura modificar para uma estrutura de propriedade com sua função social (ALBUQUERQUE FILHO, 2000).

A Lei nº 4.504/67 dispõe que

Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.

A Constituição da República, de 1988 inova em relação às anteriores ao fazer referência específica em um capítulo - “DA POLÍTICA AGRÍCOLA E FUNDIÁRIA E DA REFORMA AGRÁRIA”. No entanto, não faz um aprofundamento sobre o tema, pois não traz uma definição sobre o programa e seu significado, mas apenas uma das hipóteses de aquisição do imóvel que é a desapropriação e, implicitamente, demonstrando que a distribuição de terra visa eliminar imóveis rurais que não cumpram sua função social.¹ (FERRO, 2020).

¹ Art. 184. 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. (BRASIL, 1988)

Além disto, entre os artigos 184 e 189, aponta diretrizes sobre as formas em que se dá a desapropriação, elementos que compõem o conceito de “função social”, requisitos acerca dos beneficiários da Reforma Agrária e traços gerais sobre a execução da política pública.

Estabelece uma distinção entre os temas, estabelecendo que: a) a política agrária é o conjunto de princípios fundamentais e de regras disciplinadoras do desenvolvimento do setor agrícola; b) a política fundiária disciplina a posse da terra e o uso adequado e; c) a reforma agrária como uma revisão e novo regramento das normas que disciplinam a estrutura agrária do país, tendo em vista a valorização humana do trabalhador e o aumento da produção, mediante a utilização racional da propriedade agrícola e de técnica apropriada ao melhoramento da condição humana da população rural.

A política pública de reforma agrária apresenta diversos enfoques, “Desde sua concepção, quando o aspecto primordial era o de reorganização fundiária do país, passando por seu caráter desenvolvimentista e por sua característica de promoção de assistência social”. (FERRO, 2020, p. 189).

Por isto, para a compreensão do conceito e objetivo da reforma agrária, é preciso conhecer a sua origem e as normas que lhe deram base para operacionalização.

A história do Direito Agrário no Brasil tem início a partir da assinatura do Tratado de Tordesilhas pelas duas maiores potências mundiais em 07 de junho de 1494. À época, os reis da Espanha, D. Fernando e D. Isabel e o rei de Portugal, D. João, avençaram que as terras eventualmente descobertas pelo mundo passariam ao domínio de quem a descobrisse.

O tratado definia como linha de demarcação o meridiano 370 léguas a oeste da ilha de Santo Antão no arquipélago de Cabo Verde. Esta linha estava situada a meio caminho entre estas ilhas (então portuguesas) e as ilhas das Caraíbas descobertas por Colombo, no tratado referidas como Cipango e Antília. Os territórios a leste deste meridiano pertenceriam a Portugal e os territórios a oeste, a Castela. (TANZI, 1976).

Textualmente, o tratado diz

[...] que se trace e assinale pelo dito mar Oceano uma raia ou linha direta de polo a polo; convém a saber, do polo Ártico ao polo Antártico, que é de norte a sul, a qual raia ou linha e sinal se tenha de dar e dê direita, como dito é, a trezentas e setenta léguas das ilhas de Cabo Verde em direção à parte do poente, por graus ou por outra maneira, que melhor e mais rapidamente se possa efetuar contanto que não seja dado mais. E que tudo o que até aqui tenha achado e descoberto, e daqui em diante se achar e descobrir pelo dito senhor rei de Portugal e por seus navios, tanto ilhas como terra firme desde a

dita raia e linha dada na forma supracitada indo pela dita parte do levante dentro da dita raia para a parte do levante ou do norte ou do sul dele, contanto que não seja atravessando a dita raia, que tudo seja, e fique e pertença ao dito senhor rei de Portugal e aos seus sucessores, para sempre. E que todo o mais, assim ilhas como terra firme, conhecidas e por conhecer, descobertas e por descobrir, que estão ou forem encontrados pelos ditos senhores rei e rainha de Castela, de Aragão etc., e por seus navios, desde a dita raia dada na forma supra indicada indo pela dita parte de poente, depois de passada a dita raia em direção ao poente ou ao norte-sul dela, que tudo seja e fique, e pertença, aos ditos senhores rei e rainha de Castela, de Leão etc. e aos seus sucessores, para sempre.

O tratado foi ratificado por Castela a 2 de julho e por Portugal a 5 de setembro de 1494. Algumas décadas mais tarde, na sequência da chamada "questão das Molucas", o outro lado da Terra seria dividido, assumindo como linha de demarcação, a leste, o antemeridiano correspondente ao meridiano de Tordesilhas, pelo Tratado de Saragoça, a 22 de abril de 1529.

Titular do domínio sobre o território descoberto, a Coroa Portuguesa incumbiu Martin Afonso de Souza, por volta de 1530, a tarefa de colonizar o Brasil. Tantas eram as terras por distribuir que o Governo português propiciou o processo de colonização doando, em caráter irrevogável, àquele colonizador – considerado o primeiro, uma formidável porção de cem léguas de terra. (MARQUES e MARQUES, 2017, p. 23).

O processo de criação de latifúndios no Brasil pode ser explicado, em parte, a partir de sua colonização, haja vista que cem léguas de terras, à época, representavam o equivalente a 660 quilômetros, uma vez que uma légua de sesmaria equivalia a 6.600 metros. Messias Junqueira transcreve a Carta datada de 20 de janeiro de 1535, da qual se extrai que

[...] hei por bem e me praz de lhe fazer, como de feito por esta presente carta faço, mercê e irrevogável doação entre vivos valedora, deste dia para todo o sempre, de juro e herdade, para ele e para todos os seus filhos, netos, e herdeiros e sucessores que após ele vierem, assim descendentes como transversais, e os laterais, segundo adiante irá declarado, de cem léguas de terra na dita costa do Brasil, repartidos desta maneira: 55 léguas que começarão de 13 léguas ao norte de Cabo Frio e acabarão no rio de Curupacê e do dito Cabo Frio começarão as ditas 13 léguas ao longo da costa para a banda do norte, e no cabo delas se porá um padrão de minhas armas, e se lançará uma linha pelo rumo do noroeste até a altura de 21 graus; e desta dita altura se lançará outra linha, que corre diretamente a loeste, e se porá outro padrão da banda do norte do dito rio Curupucê; se lançará uma linha pelo rumo de noroeste até a altura de 23 graus, e desta altura cortará a linha diretamente a loeste; e as 45 léguas que falecem começarão do rio de São Vicente, e acabarão 12 léguas ao sul da Ilha de Cananeia e no cabo das 12 léguas se porá um padrão, e se lançará uma linha que vá diretamente a loeste do dito rio de São Vicente, e no braço da banda do norte se porá um padrão e lançará uma linha que corra diretamente a loeste. E serão do dito Martim Afonso de Souza quaisquer ilhas que houver até 10 léguas ao mar na fronteira

e demarcação das ditas 100 léguas as quais se estenderão e serão de largo ao longo da costa e entrarão pelo sertão e terra firme e dentro tanto quanto puderem entrar, e for da minha conquista; da qual terras e ilhas, pelas sobreditas demarcações assim, lhe faço doação e mercê de juro e herdade para todo sempre, como dito e quero (JUNQUEIRA, 1976, p. 45-46).

Verifica-se do documento de doação de terra dois pontos relevantes que demonstram como o Brasil foi construído por grandes latifúndios: a) um único proprietário passa a ter direito a uma extensão de terra maior do que a maioria dos atuais Estados da Federação e b) que esse direito sobre as terras se estende a todos os seus sucessores, na linha horizontal de vertical.

Essas concessões de grandes terras foram denominadas sesmarias², e impunham aos sesmeiros algumas condições para permanecer com a terra, como moradia habitual e cultura da concessão, demarcação dos limites da área e o pagamento dos tributos da Coroas.

O regime sesmarial vigorou no Brasil até 17 de julho de 1.822, poucos meses antes da Proclamação da Independência. Segundo os historiadores

As concessões de terras eram feitas a pessoas privilegiadas que, muitas vezes, não reuniam condições para explorar toda uma gleba de extensa área, e não raro, descumpriam as obrigações assumidas, restringindo-se apenas ao pagamento de impostos. Certamente essa prática clientelista – lamentavelmente ainda hoje adotada em nosso país – influenciou no processo de latifundização que até hoje distorce o sistema terreal brasileiro (MARQUES e MARQUES, 2017, p. 25).

Veja-se que o recorte desta história do país trata de mais de três séculos de um sistema de distribuição de terras a um pequeno grupo de pessoas. Não obstante ter sido oportuno para a colonização e povoamento do interior do país, mormente pelas cláusulas resolutivas impostas nas concessões, trata-se de um modelo que gerou vícios no sistema fundiário que reclama até hoje por reformulações.

A Lei n. 601, de 18 de setembro de 1.850, conhecida como Lei de Terras, foi a primeira norma posterior à independência do Brasil a dispor sobre normas de direito agrário. Teve como marco estabelecer que a única forma de aquisição de terras se daria a partir da compra, abolindo-se, em definitivo, o regime sesmarial.

Entretanto, a análise da Lei de Terras deve ser feita a partir do contexto histórico de sua gênese, pois, a princípio indica-se que a norma detinha o condão de se fazer justiça social.

² A inspiração do regime de sesmaria vem do reino de Portugal, em um processo que iniciou no Século XI e terminou no Século XV, após a expulsão dos árabes do território. O modelo teve como base a Lei de Dom Fernando I, em 1375.

Entre o período do fim do Brasil-colônia e a criação da Lei de Terras houve um vácuo legislativo de 28 anos. Nem mesmo a Constituição de 1824 – editada após a proclamação da independência, trouxe normas regulamentadoras a respeito.

Nesse período “extralegal”, a ocupação territorial foi extremamente desordenada, gerando o apossamento indiscriminado das áreas sem qualquer óbice. Conforme Benedito marque se Carla Marques, a situação gerou um quadro de

1. Proprietários legítimos, por títulos de sesmarias concedidas e confirmadas, com todas as obrigações adimplidas pelos sesmeiros.
2. Possuidores de terras originárias de sesmarias, mas sem confirmação, por inadimplência das obrigações assumidas pelos sesmeiros.
3. Possuidores sem nenhum título hábil subjacente.
4. Terras devolutas, aquelas que, dadas em sesmarias, foram devolvidas, porque os sesmeiros caíram em comisso (MARQUES e MARQUES, 2017, p. 26)

Soma-se a essa conjuntura de ocupação desordenada, as intensas transformações sociais e políticas da época. Pouco antes da aprovação da Lei de Terras, houve a aprovação da Lei Euzébio de Queirós³, em que o Governo do Segundo Império criminalizou o tráfico de escravos negreiros no Brasil. Este fato é fundamental para a compreensão dos interesses políticos que delinearam a composição da Lei de Terras, pois a importação de escravos foi substituída por ações que incentivavam o uso da mão de obra europeia.

Segundo Reiner Gonçalves Sousa

Essa lei surgiu em uma época de intensas transformações sociais e políticas do Império. Naquele mesmo ano, duas semanas antes da aprovação da Lei de Terras, o governo imperial criminalizou o tráfico negreiro no Brasil por meio da aprovação da Lei Euzébio de Queiroz. De fato, essas duas leis estavam intimamente ligadas, pois o fim da importação de escravos seria substituído por ações que incentivavam a utilização da mão de obra assalariada dos imigrantes europeus. A chegada desse novo contingente populacional, representava uma ameaça ao interesse econômico de muitos proprietários de terra. De fato, vários dos imigrantes europeus esperavam chegar ao Brasil para obterem terras onde poderiam praticar um tipo de agricultura contrário ao sistema monocultor e agroexportador estabelecido pela nossa classe proprietária de terras. Além disso, a extinção do regime de sesmarias, abolido em 1822, representava um

³ A Lei Eusébio de Queirós, Lei nº 581, de 4 de setembro de 1850, promulgada no Segundo Reinado, proibiu a entrada de africanos escravos no Brasil, criminalizando quem a infringisse, conforme o seu artigo 3. Um dos principais motivos de sua promulgação foi a pressão da Inglaterra, materializada pela aplicação unilateral, por aquele país, do chamado Bill Aberdeen, ato do Parlamento Britânico, promulgado em 9 de agosto de 1845, que autorizava os britânicos a prender qualquer navio suspeito de transportar escravos no oceano Atlântico (CHAVES, 2016). A Lei leva o nome do então Ministro da Justiça, defensor do fim do tráfico de escravos.

risco à grande propriedade mediante a falta de uma nova lei agrária. Antes da aprovação dessa lei, já em 1843, foi oferecida à Câmara de Deputados um primeiro projeto de lei onde se defendia uma política agrária semelhante à que foi criada para o processo de colonização australiano. Esse primeiro projeto liberava a compra de terras devolutas por meio de pagamento à vista e com altos valores, a criação de um imposto sob a propriedade das terras e o estabelecimento do registro e demarcação de todas as propriedades em um prazo de seis meses. A proposta, que já assegurava boa parte dos interesses dos grandes proprietários, foi aprovada e enviada para o Senado. No ano de 1848, os senadores decidiram estabelecer algumas alterações que retiravam a cobrança do imposto e substituíam as penas de desapropriação – mediante situação irregular – pelo pagamento de multas. Após a aprovação dessas correções, o Senado aprovou definitivamente a lei no ano de 1850. Por meio desta, a terra se transformava em uma mercadoria de alto custo, acessível a uma pequena parte da população brasileira. Com isso, pessoas com condição financeira inferior – como ex-escravos, imigrantes e trabalhadores livres – tinham grandes dificuldades em obter um lote de terras. Paralelamente, apesar de regulamentar a propriedade agrária, a lei de terras não foi cumprida em boa parte das propriedades, legitimando o desmando e a ampliação de terras dos grandes proprietários. (2012, n.p.).

Do ponto de vista jurídico, os propósitos da Lei de Terras foram cumpridos parcialmente, visto que converteram ao mundo jurídico, as situações fáticas deixadas pelo vácuo legislativo dado ao fim do Império. O ponto principal da norma foi a definição do instituto das “terras devolutas”, estremando-as das terras particulares. Entretanto, a norma em nada contribuiu para a desconcentração de terras no país. Ao revés, criou mecanismos que consolidaram procedimentos discriminatórios que persistem até hoje no ordenamento brasileiro.

Na perspectiva socioespacial, a Lei de Terras cumpriu a sua função de impedir libertos e imigrantes de acesso à terra. Exceto pela compra, coisa que eles não podiam fazer. Se, do ponto de vista jurídico, a lei de terras cumpriu parcialmente seus propósitos, na perspectiva social, o acesso à terra foi inócuo, mantendo as estruturas então vigentes.

Outro ponto negativo à Lei de Terras, foi a incapacidade do Governo Imperial de colocar em prática seus mecanismos. Messias Junqueira (1976, n.p.) explica as possíveis razões que levaram à frustração ao afirmar que

A insuficiência de pessoal habilitado, tanto para o desempenho do ofício de Juiz Comissário, como para o exercício do emprego de Inspetor de Medição de terras vagas em 1854; a área assombrosamente elevada de posses para levantar e de terras devolutas para medir; a dificuldade de penetração do escasso pessoal burocrata em zonas invioladas ainda; a nenhuma procura de terras devolutas, gerando-lhes a desvalorização; tudo conspirou contra a Lei nº 601, de mecanismos simples e, portanto, perfeito. E foi assim que, proclamada a República, e organizada juridicamente em 24.02.1891, o problema das terras devolutas era um dos que os Estados federados brasileiros

teriam de enfrentar e resolver, uma vez que na vigência da Lei nº 601, o Governo Imperial ainda não o havia solucionado

Assim sendo, apesar das incorrências dos resultados práticos, tanto com relação à efetivação dos procedimentos perpetrados, como na condução de uma nova forma de perpetuação da concentração fundiária, nem mesmo com a mudança para o Regime Republicano. O que se tira de proveito na Lei de Terras foi o caráter jurídico que ela deu a situações fáticas, transpondo para leis subsequentes.

2.1 O ESTATUTO DA TERRA

O regime perpetrado pela Lei de Terras durou mais de um século. Somente após as recomendações da “Carta de Punta del Este”, de que o Brasil foi signatário, a qual se construiu em documento no Congresso realizado em 1960, no Uruguai, sob o patrocínio da “Aliança para o progresso” (MARQUES e MARQUES, 2017, p. 125), além de um certo grau de conscientização ocorrida em alguns segmentos da opinião pública, fez surgir a regulação de política agrícola de aquisição de terras: o Estatuto da Terra.

Neste hiato entre a Lei de Terras de 1850 e o Estatuto da Terra de 1964, houve uma série de movimentos sociais rurais pela busca de terra divididos em lutas messiânicas: as primeiras como Canudos, Contestado e Lampião, as radicais localizadas, fruto do enorme contingente de trabalhadores rurais que já existiam no Brasil e a partir de 1950 a luta dos movimentos sociais organizados com o surgimento das ligas dos camponeses, movimentos sociais rurais que eclodiram no Brasil, sobretudo nas regiões Sul e Nordeste representativo que iniciou a luta pela reforma agrária no Brasil (MANIGLIA e WOLFF, 2014).

A Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1.964, surge com o formato de dar forma e conteúdo jurisdicional às situações fáticas do Direito Agrário Brasileiro. O legislador positivou conceitos como o de “imóvel rural”, “módulo rural”, “empresa rural”, parceleiro rural, entre outros, a fim de delinear a política agrícola a partir de conceitos legais, e não meramente factuais.

Segundo Reydon (2011, p. 143-155), o Estatuto da Terra foi uma grande inovação institucional na esfera da política e administração fundiária brasileira cujas regras e conceitos continuam válidos até o presente. Portanto, para orientar a implantação da política agrária e agrícola, o Estatuto de 1964 previa a criação do Cadastro de Imóveis Rurais. Todos os imóveis privados ou públicos deveriam ser registrados, inclusive as posses. Os proprietários deveriam

providenciar informações sobre a situação da documentação e uso da terra (para estimar a produtividade) a fim de facilitar a reforma agrária.

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá), criado em 1970, tornou-se responsável pela gerência do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), que mantinha o Cadastro de Imóveis Rurais. Uma vez registrado o imóvel, o Incra emitia o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) exigido para qualquer tipo de transação de terra. Possesores registrados pelo Incra também receberam o CCIR e deveriam pagar o Imposto sobre o Imóvel Rural⁴, embora os valores desse imposto tenham sempre sido mantidos em níveis baixos.

Além disso, a norma foi o primeiro instrumento legal a falar de reforma agrária no Brasil enquanto política pública desenvolvimentista. Pela primeira vez o país obteve uma legislação específica sobre a reforma agrária e seus propósitos de justiça social.⁵ Até então, as esparsas legislações sobre direito agrário tratavam a política agrícola como regulação das relações contratuais entre posseiros proprietários, além das insistentes – e quase inócuas – formas de tratar a má distribuição de terras no Brasil.

Inova o Estatuto da Terra ao trazer a reforma agrária não só como um instrumento de política pública de reordenamento da distribuição de terra no Brasil, mas também um meio de se aplicar justiça social e aumento da produtividade no campo, levando-se em conta o progresso e o bem-estar do trabalhador rural, bem como o desenvolvimento econômico do país. Neste sentido

O artigo 4º do Estatuto da Terra traz definições importantes sobre o tema, tal qual é a de latifúndio, nas suas duas espécies, por extensão (que é aquele que excede uma área de seiscentas vezes o módulo médio da propriedade rural ou de seiscentas vezes a área média dos imóveis rurais, na respectiva zona - art. 4º, V, “a”)⁶ e por exploração (que é aquele mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, com fins especulativos, ou seja, deficiente ou inadequadamente explorado, de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito de empresa rural” – art. 4º, V, “b”) . (FERRO, 2020, p. 190).

A definição sobre as grandes propriedades de terras improdutivas trazidas pela norma foi recebida pela Constituição da República de 1988, de forma que o Estatuto da Terra, ainda

4 Atualmente denominado Imposto Territorial Rural - ITR

5 Art. 1º Esta Lei regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola. § 1º Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade. (...) Art. 16. A Reforma Agrária visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.

6 Segundo Rafael Lima, essa espécie de latifúndio por extensão não tem efeito prático, pois não há nenhuma sanção para sua ocorrência (1997, p. 184)

que gestado na década de 60, ainda hoje é o parâmetro para as desapropriações de terra para fins de Reforma Agrária.

Do ponto de vista crítico, o Estatuto da Terra falha ao ignorar as outras questões sociais da definição de função social da propriedade. Quando editado, tratou apenas das questões de produtividade, ignorando os aspectos ambientais e trabalhistas que compõem a noção do cumprimento integral da função social.

A política de reforma agrária detém aspectos tanto em relação à assistência social – que é a redistribuição de terras ao agricultor familiar – como em relação ao desenvolvimento econômico regional – que é a implementação de uma comunidade para efetivar a produtividade de um então latifúndio improdutivo, o que resulta em atacar o problema da concentração fundiária perpetrado por séculos.

Esta concepção advém da leitura do artigo 16⁷ do Estatuto da Terra que analisa, sobretudo, a intenção de promover justiça social e bem-estar ao trabalhador rural e o desenvolvimento econômico de um país na mesma política pública.

Tal questão vai ao encontro da linha proposta por Melina Girardi Fachin (2010, p. 180 a 193), que analisa o desenvolvimento que permeia a Constituição de 1988 sob um viés *extrínseco* e outro *intrínseco*. O primeiro deles, presente em passagens como o art. 3º, II e o art. 174, §1º (que aludem a desenvolvimento nacional), diz respeito ao plano estatal, relacionando-se com o crescimento da produção econômica e o equilíbrio da estruturação organizacional e financeira do Estado. O segundo, de caráter subjetivo, concerne à implementação de condições materiais de existência digna, que permitam a cada cidadão o livre desenvolvimento de sua personalidade.

Isso mostra que já em 1964, quando da promulgação do Estatuto da Terra, a ideia hoje vigente na Constituição da República de 1988 de desenvolvimento regional alinhado ao atendimento de políticas de estado de bem-estar social já eram vislumbradas. Daí porque o Estatuto da Terra fora recepcionado pela atual Carta Magna.

Por isto, ao analisar a reforma agrária tanto do ponto de vista do Estatuto da Terra como da Constituição Federal de 1988, vê-se que quando o Estado desapropria um grande latifúndio improdutivo e implanta um projeto de assentamento de reforma agrária, há o fomento ao desenvolvimento regional local, que *é o caráter extrínseco* da política pública quando a Administração Pública fomenta a partir desses agricultores, o desenvolvimento regional local.

7 Art. 16. A Reforma Agrária visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.

Além disto, ao mesmo tempo se observa o caráter *intrínseco* da Reforma Agrária que é a política de assistência social para beneficiar o agricultor familiar em sua relação com o uso da terra e seu bem-estar social, respeitando suas características e promovendo dignidade ao pequeno agricultor.

2.2 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

Em termos constitucionais, a reforma agrária teve um tratamento específico a partir da Constituição de 1967, não havendo registro nas anteriores. Dispõe em seu artigo 161 que

A União poderá promover a desapropriação da propriedade rural, mediante pagamento de justa indenização, fixada segundo critérios que a lei estabelecer, em títulos especiais da dívida pública com cláusula de exata correção monetária, resgatáveis no prazo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento até cinquenta por cento do importo territorial e como pagamento do preço de terras públicas.

Referida carta constitucional não especificou os parâmetros para a aplicação da reforma agrária, tampouco deu a ela caráter cogente ao Estado, como se pode ver do termo “poderá”. A redação da Constituição de 1967 apenas abriu a hipótese de se desapropriar para fins reforma agrária, sem constituir aspectos objetivos que fizessem da reforma agrária uma política agrícola.

Não obstante os já mencionados avanços da reforma agrária no plano teórico a partir do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964), a reforma agrária enquanto política pública essencial e prioritária tem como principal marco a promulgação da Constituição da República do Brasil de 1988 e o advento da Lei nº 8.629/1993, que regulamenta e disciplina as disposições relativas à reforma agrária previstas no Capítulo III, Título VII, da Carta Magna.

A República Federativa do Brasil passou por diversas rupturas constitucionais, sendo que, desde a Proclamação da Independência, houve sete cartas constitucionais⁸, sendo que a atual Constituição da República de 1988 ficou conhecida como “Constituição cidadã”, por ter sido concebida no processo de redemocratização do país, iniciado com o encerramento da ditadura militar no Brasil que durou 21 anos (1964-1985).

⁸ Constituição de 1824 (Brasil Império), Constituição de 1891 (Brasil República), Constituição de 1891 (Brasil República), Constituição de 1937 (Era Vargas), Constituição de 1946 (Retorno à democracia), Constituição de 1967 (Ditadura militar) e Constituição de 1988 (Constituição cidadã).

Neste contexto, a Carta Magna é reconhecida, sobretudo, por sua característica de Constituição de bem-estar social, pois é recheada de direitos e garantias fundamentais e sociais, além de ser expansiva quanto à interpretação dos direitos que evoca.

Além dessas prerrogativas ao indivíduo, ela evoca diversas normas programáticas sobre deveres do Estado para com seus tutelados, ou seja, há uma constante demanda de direitos em aberto que requerem regulamentação pelo Estado e políticas públicas para que esses direitos sejam consolidados e atendam o cidadão.

E foi somente na Constituição de 1988 que a reforma agrária passou a ser uma política pública cujo dever do Estado de promovê-la detém caráter constitucional. Dentro dos artigos 184 a 189, ainda que de maneira tímida, a reforma agrária passa a ter *status* constitucional, elencando-se o seu aspecto desenvolvimentista e assistencialista.

As normas anteriores marcaram a política de reforma agrária como meio de solução para a concentração fundiária no Brasil. A atual Constituição foi mais além, pois, além de primar pela função social da propriedade e a desconcentração dos grandes latifúndios improdutivos, deu à reforma agrária o papel de política pública de desenvolvimento regional⁹ e incluiu a figura do agricultor familiar como beneficiário desta política, no seio de atender suas demandas sociais de moradia, trabalho, saúde, etc., sem abrir mão de suas especificidades.

Essa revolução da concepção de reforma agrária marca o aspecto pluralista da nova Carta Magna, pois não descaracteriza o agricultor familiar como mero sujeito de direitos, mas garante também que eles sejam desenvolvidos com liberdade e dentro de suas peculiaridades.

Nesse ponto, é importante compreender então quem é o agricultor familiar beneficiário da reforma agrária e o direito à terra, que, como se verá a seguir, é melhor delineado como direito ao acesso à terra

2.2.1 O agricultor familiar na reforma agrária

O Estatuto da Terra traz em diversos dispositivos a figura do agricultor familiar como beneficiário da reforma agrária. O artigo 4º traz a definição de “propriedade familiar”¹⁰ e

9 O art. 187 dispõe que “A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes [...]”.

10 Art. 4º, II - “Propriedade Familiar”, o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros.

“empresa rural”¹¹, entretanto, não expressa textualmente quem é o agricultor familiar e quais os requisitos intrínsecos a esta condição para receber um lote de projeto de assentamento.

Referida definição só foi positivada na Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Ela define o conceito e requisitos para se classificar o agricultor familiar

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

- I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;
- II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
- III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo
- IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

Como se vê, a norma leva em conta o tamanho da terra, a mão-de-obra utilizada (que deve ser predominantemente a familiar), além de que o principal percentual da renda da família advenha da terra explorada e que deve ser dirigida pelo agricultor familiar ou em conjunto com sua família.

O art. 3º, §2, da Lei n. 11.326/2006, também equipara os silvicultores, aquicultores, os extrativistas, os pescadores, os povos indígenas e as comunidades remanescentes de quilombos rurais à figura do agricultor familiar, limitando este aspecto a requisitos quanto à renda, atividade principal e amplitude da atuação.

Portanto, o direito brasileiro positivou a definição de agricultor familiar e estabeleceu critérios fixos previstos em lei para caracterizá-lo. A noção apresentada tem como enfoque critérios objetivos como espécie de requisitos a serem cumpridos para aquisição do *status*.

No entanto, a compreensão do agricultor familiar vai muito além da definição legal sobre ele. É preciso uma análise multidisciplinar sob o tema que não se fixe à letra fria da lei. O aspecto antropológico e sociológico da figura do agricultor familiar, sua ligação com a terra e a formação da sua identidade enquanto classe social são alguns dos elementos que se estuda

11 VI - "Empresa Rural" é o empreendimento de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que explore econômica e racionalmente imóvel rural, dentro de condição de rendimento econômico ...Vetado... da região em que se situe e que explore área mínima agricultável do imóvel segundo padrões fixados, pública e previamente, pelo Poder Executivo. Para esse fim, equiparam-se às áreas cultivadas, as pastagens, as matas naturais e artificiais e as áreas ocupadas com benfeitorias

para compreender o agricultor familiar na concepção de detentor de direitos fundamentais relacionados à terra e a dignidade humana. Neste diálogo entre direito e as demais ciências sociais, a antropologia jurídica surge como disciplina importante para o entendimento destes conceitos.

O campesinato é o conjunto de famílias camponesas existentes em um território. As famílias camponesas existem em territórios, isto é, no contexto de relações sociais que se expressam em regra de uso (instituições) das disponibilidades naturais (biomas e ecossistemas) e culturais (capacidades difusas internalizadas nas pessoas e aparatos infraestruturais tangíveis e intangíveis) de um dado espaço geográfico politicamente delimitado (COSTA, 2016, p. 35-53).

Camponesas são aquelas famílias que, tendo acesso à terra e aos recursos naturais que ela suporta, resolvem seus problemas reprodutivos – suas necessidades imediatas de consumo e o encaminhamento de projetos que possibilitam cumprir adequadamente um ciclo de vida da família – mediante a produção rural, desenvolvida de tal maneira que não se diferencia o universo dos que decidem sobre a alocação do trabalho dos que se apropriam do resultado dessa alocação (COSTA, 2000, p. 116-130).

Ao analisar o campesinato no Brasil, país marcado por extrema desigualdade social e a figura dos grandes latifúndios como centro de poder político e econômico, evidencia-se que a figura do camponês está longe de ser um setor da economia, tendo muito mais a característica de uma classe social. É certo que a agricultura familiar é heterogênea, sendo que nem todo agricultor familiar é camponês ou vive em condições de vulnerabilidade. Contudo, dentro do contexto de política agrícola brasileira, via de regra, o camponês se insere na sociedade de forma subordinada e em condições de vulnerabilidade.

A origem do conceito de camponês está relacionada à realidade da idade média europeia, mas a formação do campesinato brasileiro guarda especificidades. O campesinato é criado na periferia do capitalismo e à margem do latifúndio exploratório.

O conceito de camponês adquire lugar de destaque nas ciências sociais brasileiras nos anos 1950. É o momento das Ligas Camponesas, quando a grande concentração de terra e a desigualdade social passam a ser vistas pelo Estado e aparecem como fundamentos da questão agrária brasileira.

Marta Inez Medeiros Marques (2016, p. 35-42) afirma que na última década de XX, o conceito de agricultura familiar é proposto por alguns autores como substituto para o de camponês enquanto conceito-síntese, e é aceito sem maiores reflexões pela academia, Estado ou demais agentes da política agrícola. No entanto, a crescente crítica ao modelo de agricultura

industrial capitalista e aos seus impactos negativos sobre a diversidade cultural e ambiental do planeta, além de seu caráter de espoliação, tem dado lugar ao campesinato como identidade política. Neste cenário, o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra - MST passa a se autodefinir como movimento camponês, filiando-se à “Via Campesina”.

Abramovay (1992, p. 246) propõe que para se compreender o desenvolvimento do capitalismo rural, há uma distinção entre a ideia do camponês e do agricultor familiar. O agricultor familiar moderno é uma profissão, enquanto que o campesinato é um modo de vida. Afirma que a existência da agricultura familiar no capitalismo, paradoxo da questão agrária, é explicada sobretudo pelas particularidades naturais da agricultura. Esta, ao operar com elementos vivos, encontra “obstáculos intransponíveis à divisão do trabalho” que a impede de se tornar uma indústria.

Já Lamarche (1998, p. 67-68) identifica quatro lógicas ou modelos teóricos sobre funcionamento das unidades de produção a partir de uma interação entre laços familiares e grau de independência em relação ao exterior: a) empresa, b) empresa familiar; c) agricultura familiar moderna; e d) agricultura camponesa ou subsistência.

E para melhor especificar as particularidades de cada modelo, os dois critérios acima se desdobram em oito, a saber: forma de relação com a terra; importância do trabalho familiar em relação ao trabalho assalariado, permanente ou temporário; estrutura familiar e o papel que os produtores lhe atribuem; relação com a representação familiar do estabelecimento; grau de intensificação do sistema de produção; aspectos financeiros; grau de intensificação de integração ao mercado; grau de dependência alimentar (1998, p. 309).

Contudo, o próprio Lamarche, quando apresenta suas considerações finais, traz um panorama diferente sobre o conceito, próximo ao que dispõe a lei de política de agricultura familiar, afirmando que

O estabelecimento familiar moderno define-se como uma unidade de produção menos intensiva, financeiramente pouco comprometida e, principalmente, muito retraída em relação ao mercado; com efeito, a maior parte de suas produções é parcialmente reutilizada para as necessidades da unidade produção ou autoconsumidas pela família; nunca é totalmente comercializada. [...] Podemos admitir, no que diz respeito às variáveis consideradas, eu o estabelecimento familiar moderno funciona sensivelmente como estabelecimento do tipo camponês, com mais técnicas e mais necessidades. (1998, p. 314)

Mais acertada a assertiva de Lamarche sobre a concepção de que posicionamento de Abramovay que, ao estabelecer o agricultor familiar como objeto do capitalismo, analisa a sua relação com o campesinato apenas pela ótica dos meios e fins utilizados para produção e

escoamento da produção, de forma que, havendo resquícios do modelo capitalista dentro processo, o agricultor familiar se afasta da figura do camponês.

Ocorre que, sobre este ponto, é preciso ressaltar que agricultores familiares são heterogêneos, temos capitalizados e não capitalizados; assentados e não assentados. Temos os camponeses cuja terra tem valor de uso, sem uma relação não capitalista. O que eles têm em comum: são pequenos, usam o trabalho familiar como estratégia de capitalização e de permanência no campo; produzem prioritariamente hortaliças, frutas, e pequenos animais para o mercado interno.

Logo, todo camponês é agricultor familiar, mas nem todo agricultor familiar é camponês. Portanto, esclarece-se que nesta pesquisa os dois termos estão sendo usados como sinônimos, visto que o foco é o rurícola em projeto de assentamento de reforma agrária.

O agricultor familiar tem uma relação particular com a terra, seu local de trabalho e moradia. A diversidade produtiva também é uma característica marcante desta classe. A agricultura familiar tem dinâmica e características distintas em comparação à agricultura não familiar. Nela, a gestão da propriedade é compartilhada pela família e a atividade produtiva agropecuária é a principal fonte geradora de renda.

Maria Nazareth Braudel Wanderley (2009, p. 15) argumenta que a noção de agricultura familiar deve ser entendida de forma genérica: "como aquela em que a família, ao mesmo tempo em que é proprietária dos meios de produção, assume o trabalho no estabelecimento produtivo".

Sobre a estratégia familiar como tema central, Maria Wanderley argumenta, de forma complementar, que

Mais do que a diferença quanto aos níveis de renda auferida, que apenas reconstrói o perfil momentâneo dos agricultores familiares, é a diferenciação das estratégias familiares que está na origem da heterogeneidade das formas sociais concretas da agricultura familiar (2009, p. 15).

Assim, na mesma linha de Lamarche, MariaWanderley (2009, p. 15-16) argumenta que o agricultor familiar não é um personagem novo na sociedade contemporânea (produto da ação do Estado), desvinculado do seu passado camponês, mas, ao contrário, os agricultores familiares seriam portadores de elementos de ruptura com o seu passado camponês ao mesmo tempo em que mantêm algumas continuidades.

Os agricultores familiares são portadores de uma tradição, cujos fundamentos são dados pela centralidade da família, pelas formas de produzir e pelo modo de vida, às condições modernas de produção e o modo de vida globalizado.

Como sobredito, a análise do agricultor familiar requer um diálogo interdisciplinar, pois esta faz a tradução do camponês através de sua ligação com a terra como modo de vida. Dentro da noção antropológica do agricultor, busca-se estabelecer uma ponte para uma fundamentação dos seus direitos com base no pluralismo jurídico e fundiário existente no Brasil.

2.2.2 O direito à terra ao agricultor familiar

Do ponto de vista jurídico, o direito à terra, via de regra é visto no âmbito do direito agrário, dos contratos sobre posse de terra, ou das normas de planejamento, mas raramente é associado às normas de direitos humanos. No âmbito internacional, nenhum tratado ou declaração prevê especificamente um direito à terra. Estritamente falando, não há um direito humano à terra perante o direito internacional.

Vê-se que nos principais tratados de direitos humanos¹² o direito à terra é enunciado apenas na referência ao direito de propriedade, “[...] o direito à terra é apenas superficialmente mencionado uma única vez, no contexto dos direitos das mulheres em zonas rurais”¹³ (GILBERT, 2013, p. 121).

A própria Constituição de 1988 trata do direito à terra somente de maneira indireta. O artigo 5º trata em seu *caput* especificamente do direito de propriedade.

Apesar dessa ausência de precisão acerca desse direito específico, há instrumentos em âmbito nacional e internacional que reconhecem questões de direito à terra, de forma adjacente, tais como

A Declaração Universal de Direitos Humanos¹⁴ (DUDH) que estabeleceu que “toda a pessoa, individual ou coletiva, tem direito à propriedade. Ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua propriedade”. [...] Tanto o Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos (PIDCP), quanto o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)

12 Compõem a lista: a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial; o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres; a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes; a Convenção sobre os Direitos da Criança; a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias; a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

13 Dispõe o art. 14, (2), (g) da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW), no tocante à mulher de regiões rurais, que estas devem “ter acesso aos créditos e empréstimos agrícolas [...] e receber igual tratamento nos projetos de reforma agrária e de reassentamento” (UNITED NATIONS. 1979. The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women).

14 A Declaração Universal foi aprovada pela Resolução n.º 217 A (III) da Assembleia Geral, em 10 de dezembro de 1948, por 48 votos a zero e oito abstenções. Os oito Estados que se abstiveram foram: Bielorrússia, Checoslováquia, Polônia, Arábia Saudita, Ucrânia, URSS, África do Sul e Iugoslávia. (PIOVESAN, 2012. p. 203).

preveem que “todos os povos podem dispor livremente de suas riquezas e de seus recursos naturais e (...), em caso algum, poderá um povo ser privado de seus próprios meios de subsistência” [...] (GELBSPAN; PRIOSTE, 2013, p. 18).

No entanto, por trás desta fachada, o direito à terra é uma questão central de direitos humanos. Ele constitui a base para o acesso à alimentação, moradia e desenvolvimento, e, sem acesso à terra, muitas pessoas são colocadas em situação de grave insegurança econômica (GILBERT, 2013).

É importante destacar que o direito à terra é atrelado ao direito à moradia, à alimentação adequada, à proteção às comunidades tradicionais, dentre outros, daí porque a concepção sobre o agricultor familiar não pode se restringir ao desenvolvimento econômico da terra, mas a todo um bloco de direitos fundamentais.

Ao analisar o direito à terra a partir de uma análise teleológica de um bloco de direitos fundamentais concomitantes, vislumbra-se que o direito à terra quando da ótica da reforma agrária e o agricultor familiar poder-se-ia denominar “direito ao acesso à terra”, o que sobrepõe a mera ideia de propriedade.

Amartya Sen (2010) contribuiu para estabelecer uma nova compreensão acerca de conceitos como miséria, pobreza, fome e bem-estar social. Ao analisar o papel do desenvolvimento em contraposição ao entendimento que associa o desenvolvimento somente através de fatores como o crescimento do produto interno bruto, rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social, não que estes fatores não contribuam diretamente para a expansão das liberdades, mas não somente eles.

O autor diferencia as liberdades em liberdade constitutiva e liberdade instrumental. A primeira refere-se às liberdades substantivas, que são as capacidades elementares como ter condições de evitar privações, ter participação política e liberdade de expressão. A segunda diz respeito a liberdade que as pessoas têm de viver do modo como bem desejarem.

E é sobre esse conceito de liberdade instrumental de Amartya Sen que se extrai a ideia de que o camponês tem o direito fundamental de exercer suas liberdades dentro do seu modo de vida escolhido, ou seja, pelas lides rurícolas. E a garantia do exercício dessa liberdade não se dá assegurando somente a posse ou a propriedade da terra. Há que se falar em direito ao acesso à terra. E a partir do acesso à terra, conseqüentemente, ao bloco de direitos fundamentais que envolvem liberdade, moradia, trabalho, entre outros.

Tem-se, portanto, um “encaixe” entre o Estado e o agricultor familiar. O estado intenciona reduzir as concentrações fundiárias e promover a função da propriedade, além de evocar o desenvolvimento regional. Para tanto, usa da política de reforma agrária como meio.

Por outro lado, o agricultor familiar é o público-alvo desta política pública porque o Estado atinge dois anseios ao mesmo tempo: promove o direito ao acesso à terra (e todos os derivados deste direito) e, na pessoa do beneficiário do programa de reforma agrária, garante o cumprimento da função social da propriedade pelo manejo da terra pelo rurícola e, em uma visão extrínseca, promove o desenvolvimento regional.

A concepção de direito à terra e sua dimensão carecem de uma abordagem legislativa mais ampla e objetiva. Se por um lado o direito à propriedade é amplamente assegurado, e então surge a ideia de que o direito à terra é o direito de ter sua propriedade protegida da intervenção estatal, há uma lacuna legislativa a respeito do direito ao acesso à terra como também um direito fundamental, requerendo-se uma análise sob a ótica de outros direitos elencados no bloco dos direitos fundamentais para compreendê-lo.

O direito à terra não se trata apenas da garantia do Estado de não intervir na propriedade privada. Ele é também o direito de todo cidadão ter acesso a uma porção de terra para exercer sua liberdade instrumental, dentro do conceito de Amartya Sen sobre o direito fundamental do indivíduo de viver conforme suas características e peculiaridades.

O direito à terra, além de ser comportar o direito fundamental de propriedade, classificado como de primeira dimensão, sob aspecto da não atuação do Estado na vida do indivíduo, coaduna-se também com a necessidade da atuação positiva do Estado dentro da segunda dimensão dos direitos fundamentais, vez que é preciso dar ao indivíduo o acesso à terra. Tanto o direito de propriedade, como o direito ao acesso à terra, são direitos fundamentais que fazem parte da concepção de direito à terra.

Tem-se, portanto, o direito à terra como um direito fundamental gênero, cujas espécies são o direito de propriedade (1ª geração) e o direito ao acesso à terra (2ª geração).

2.2.3 O cooperativismo rural

A agricultura familiar nos projetos de assentamento de reforma agrária no Brasil é marcada pelo cooperativo e associativismo. A própria ideia de campesinato, abordada no capítulo anterior, traz a concepção de relações sociais que se expressam em regra pelo compartilhamento da infraestrutura, colaboração mútua e agrupamento de forças para

maximização dos resultados. Pode-se dizer, então, que o cooperativismo é característica inerente ao agricultor familiar.

Não à toa, o Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/64) inseriu o cooperativismo entre os instrumentos de política e desenvolvimento rural

Art. 79. A Cooperativa Integral de Reforma Agrária (CIRA) contará com a contribuição financeira do Poder Público, através do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, durante o período de implantação dos respectivos projetos.

Art. 80. O órgão referido no artigo 74 deverá promover a expansão do sistema cooperativista, prestando, quando necessário, assistência técnica, financeira e comercial às cooperativas visando à capacidade e ao treinamento dos cooperados para garantir a implantação dos serviços administrativos, técnicos, comerciais e industriais.

O modelo cooperativo transcrito no ordenamento jurídico sofreu críticas porque foi direcionado apenas para a Cooperativa Integral de Reforma Agrária (CIRA). Nesse sentido, Octávio Alvarenga considera que

Ao editar o “Estatuto da Terra”, em 30 de novembro de 1964, como assinalado por J. Motta Maia, houve uma imposição estatal, um rompimento com a ortodoxia do cooperativismo tradicional, referindo-se a Lei n. 4.504/64 tão somente às cooperativas integrais de reforma agrária, compulsoriamente organizáveis em áreas consideradas prioritárias pelo Governo. (1982, p. 258).

As críticas ao modelo cooperativista partem do falso pressuposto de que o Estatuto da Terra impôs o referido modelo ao assentado. Alvarenga fala em “imposição estatal” e ruptura ao modelo tradicional. Entretanto, da leitura do Estatuto da Terra se extrai em seu artigo 82 que “Nas áreas prioritárias de Reforma Agrária, a assistência creditícia aos parceleiros e demais cooperados será prestada, preferencialmente, através das cooperativas”.

Veja-se que a intenção o legislador, ao estabelecer o cooperativismo como meio de acesso à assistência ao agricultor, o faz de forma “preferencial”, e não de forma impositiva. Ao direcionar o fomento ao agricultor familiar por meio do cooperativismo, quis o legislador otimizar a aplicação dos recursos a fim de garantir melhores resultados na produção e comércio do produto fruto do uso e manejo da terra pelo camponês.

A finitude dos recursos e a necessidade de otimização de sua aplicação pressionam o legislador a decidir a melhor forma de se realizar a política pública. Entretanto, ressalta-se, como se lê o artigo 82 supracitado, a preferência pelo cooperativismo não pode ser tratada como imposição.

De toda forma, a análise de Alvarenga data de 1982, ou seja, anterior à efetiva constitucionalização da reforma agrária em 1988, e ao longo deste estuda restará sustentada a afirmação de que não houve a referida imposição estatal.

Além do Estatuto da Terra, diversas normas jurídicas dão ênfase ao cooperativismo. A Constituição da República de 1988, por exemplo, afastou a ingerência do poder público na constituição e funcionamento das cooperativas (art. 5º, XVIII), apoiou e estimulou o cooperativismo e outras formas de associativismo (art. 174, §2º) e também inseriu o cooperativismo como modelo de política agrícola (art. 187).

Octávio Alvarenga (1982, p. 254) aponta os seguintes aspectos positivos da atual legislação sobre cooperativas: a) sistema operacional moderno; b) representação do sistema cooperativista de forma ordenada e apontando as formas de representação e participação e; c) estímulo creditício nos termos em face à posição das formas de crédito privilegiadas para cooperativas.

No Brasil, o principal expoente de cooperativismo rural é o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra -MST, que em um elevado grau de intercooperação econômica e social baseado na produção agroecológica e sustentado na cooperação e ajuda mútua, entre outras conquistas, tornou-se o maior produtor de arroz orgânico da América Latina e o maior produtor de alimentos orgânicos do Brasil (MARTINS, 2019, p. 23).

O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra abrange mais de 350 mil famílias assentadas, distribuídas em aproximadamente setecentos municípios brasileiros. São pelo menos 160 mil crianças e trinta mil jovens e adultos com acesso à educação garantida, cinquenta mil adultos alfabetizados, dois mil estudantes em cursos técnicos e superiores, e parceria com mais de cem cursos de graduação de universidades públicas pelo país. Sua estrutura organizada em cem cooperativas, 96 agroindústrias e 1.900 associações (SILVA, 2018).

O modelo apresentado pelo MST não se restringiu à produção; estendeu-se para o armazenamento e processamento, constituição de cooperativas locais e regionais para gestão e, para a comercialização, desenvolveram uma marca comercial própria – Terra Livre – que participa das políticas públicas de compra de alimentos e atua na exportação a países latino-americanos, América do Norte, Europa e Oceania.

O MST também construiu o Armazém do Campo, mercado específico para a comercialização de alimentos orgânicos produzidos em assentamentos oriundos de Reforma Agrária, estabelecidos em São Paulo/SP e Recife/PE.

Outro modelo exitoso é a Cooperativa de Produção Agropecuária Vitória – LTDA (COPAVI), localizada no Espírito Santo. Com a criação da cooperativa, houve um aporte

financeiro através de linha de crédito do governo federal (PROCERA), e hoje os cooperados construíram agrovilas com residência edificada em lote e são de propriedade da cooperativa, onde vivem com saneamento básico, água encanada, energia elétrica, inclusive com alimentação em refeitório próprio para aumentar a integração entre os cooperados. A formatação da cooperativa elevou consideravelmente a qualidade de vida dos associados (CHIARELLO, 2016, p. 81).

Além disso, a COPAVI apresenta números expressivos na produção de cana de açúcar e derivados, leite e derivados, padaria e vegetais *in natura*.

Referidos exemplos são modelos de cooperativismo rural que ultrapassam o projeto de assentamento rural e ganham proporções regionais e nacionais que, ao tempo em que promovem desenvolvimento regional, respeito ao meio ambiente e melhores resultado na produção e seu escoamento, guardam a identidade do agricultor familiar, quem promove o uso da terra em cooperação e embasado na agroecologia.

Dentro desse contexto, é importante observar que o associativismo ocorre em todas as fases, a começar pelo agrupamento na luta pela terra, pleiteando que o governo dê andamento ao programa de reforma agrária. A associação camponesa hoje encontra em seus pares os meios para a aquisição da terra, cooperação para a produção, consumo e escoamento do produto desta produção.

Por isso, a maioria das cooperativas de terra em projetos de assentamento de reforma agrária são ligadas ao MST. Embora seja a tradução de um movimento de pessoas “sem-terra”, a continuidade deste movimento vai além da aquisição da terra, fazendo parte do cotidiano do agricultor familiar seja na produção, seja no seu modo de vida.

A proposta das cooperativas rurais é justamente viabilizar uma rede consistente de intercooperação na produção e na agregação de valores dentro das cadeias produtivas solidárias. Um dos maiores desafios é a fortificação deste modelo e o reconhecimento dos outros setores da sociedade civil de sua importância e potencial, mormente com relação aos benefícios que o cooperativismo traz não só aos camponeses, mas a toda a população através do aprimoramento do desenvolvimento da política agrícola que é um bem comum.

2.3 A DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA

A desapropriação é o procedimento administrativo pelo qual o poder público ou seus delegados, mediante prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse

social, impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo-o em seu patrimônio por justa indenização. (DI PIETRO, 2012, p. 166).

Ela é o instrumento prevista na Constituição para realizar reforma agrária, e tem como objeto o imóvel rural que desatende à sua função social, conforme estatuído nos artigos 5º, inciso XXIII¹⁵, e 186 da Constituição, tratando-se de modelo de desapropriação sancionatório, haja vista que o descumpridor da função social da propriedade não pode sair imune e receber indenização prévia pela terra, o que caracterizaria uma premiação ao descumpridor da lei.

Assim sendo, o caráter sancionatório do procedimento se encontra na perda da propriedade pelo mau uso, tendo como forma de pagamento títulos da dívida agrária resgatáveis em até 20 anos, a partir do segundo ano de sua emissão.

A ação de desapropriação para fins de reforma agrária tem caráter preferencial em relação a quaisquer outras relativas ao mesmo imóvel rural, com respaldo no artigo 18 da Lei Complementar n.º 76/1993. Em outras palavras, esta demanda possui ritmo absolutamente célere, diante da presunção constitucional e legal de urgência (STJ, REsp. 1206629/ES).

O artigo 186 da constituição elenca os requisitos para o cumprimento da função social da propriedade rural, cujos graus e critérios são estabelecidos por lei: a) aproveitamento racional e adequado; b) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; c) observância das disposições que regulam as relações de trabalho e; d) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

O procedimento fica sob a responsabilidade do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, autarquia federal vinculada ao Ministério da Agricultura e Abastecimento, criado pelo Decreto-Lei n.º 1.110, de 09 de julho de 1970, cuja representação judicial e extrajudicial incumbe à Procuradoria-Geral Federal (PGF), integrante da Advocacia Geral da União - AGU.

O procedimento para a desapropriação para fins de reforma agrária é dividido em duas fases, sendo a primeira em seara administrativa, cuja finalidade é a declaração de que o imóvel descumpra sua função social e, portanto, passível de desapropriação, e a fase executória, em que se resolve diante de acordo administrativo acerca do pagamento do imóvel, ou, não havendo ajuste de vontades, seguirá para a fase judicial, cuja iniciativa é do INCRA.

15 Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:(...) XXIII – a propriedade atenderá a sua função social (...)

Cabe registrar que a discussão na via judicial é restrita, posto que “ao Poder Judiciário é vedado, no processo de desapropriação, decidir se se verificam ou não os casos de utilidade pública” (artigo 9º do Decreto-Lei n.º 3.365/1941).

A Administração Pública deve iniciar o processo de desapropriação para fins de reforma agrária no prazo decadencial de 02 (dois) anos, contados da data da expedição do decreto que declarou a propriedade improdutiva, e se dará pela via administrativa, se houve acordo entre o INCRA e o proprietário, ou pela via judicial.

Não sendo observado este prazo, o proprietário do imóvel improdutivo voltar a ter plenos direitos sobre a terra e está imune a desapropriação, salvo a hipótese de nova contatação de descumprimento da função social da propriedade posterior a este prazo.

O artigo 4º do Estatuto da Terra traz também definições importantes sobre o tema, tal qual é a de latifúndio, nas suas duas espécies, por *extensão* (que é aquele que excede uma área de seiscentas vezes o módulo médio da propriedade rural ou de seiscentas vezes a área média dos imóveis rurais, na respectiva zona - art. 4º, V, “a”) e por *exploração* (que é aquele mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, com fins especulativos, ou seja, deficiente ou inadequadamente explorado, de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito de empresa rural” – art. 4º, V, “b”) (ARAÚJO JUNIOR, p. 31).

A Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relacionados à reforma agrária previstos na Carta Magna. Ela definiu a pequena e média propriedade rural com base no número de módulos que compõem a sua área, no intuito de, entre outras finalidades, disciplinar a hipótese de imunidade à desapropriação para fins de reforma agrária do inciso I, do art. 185 da Constituição Federal¹⁶.

Já o art. 6º da referida lei regulamentou o conceito de “propriedade produtiva”, definindo dois índices mínimos de produtividade, que devem ser alcançados simultaneamente. Propõe a norma que a sua “produtividade deve ser explorada economicamente e racionalmente”, termos já mencionados anteriormente no Estatuto da Terra.

Joaquim Basso analisa a possibilidade de uma interpretação extensiva desses conceitos, o que poderia mudar significativamente a ideia de propriedade produtiva, ao afirmar que

É cabível questionar se não se incluiria na ideia de “explorar racionalmente” a propriedade, os requisitos ambientais e sociais que outrora já se entendeu decorrer dessa expressão (consoante regulava o art. 25, III e IV, do Decreto n.

¹⁶ Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra; II - a propriedade produtiva.

55.891/1965, ou o art. 22, III, “c”, do Decreto nº 84.685/1980, ambos já referidos). Essa compreensão mais ampla do que seja exploração racional da propriedade poderia modificar substancialmente o entendimento do art. 6º da Lei n. 8.629/93. (2018, p. 167).

A exploração racional e econômica é analisada através de dois índices: a) o Grau de Utilização da Terra – GUT, que é calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel; b) o Grau de Eficiência da Terra – GEE, que aprofunda a análise do primeiro critério para verificar se a quantidade produzida (agricultura) ou número de animais criados (pecuária) é considerado eficiente dentro do grau de utilização.

Em cada um dos casos, divide-se a quantidade produzida (agricultura) ou o número de animais criados (pecuária) pelos índices mínimos estabelecidos em regulamentação infralegal (atualmente, a norma infralegal que estabelece esses critérios é a Instrução Normativa n. 11/2003 do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA). O Resultado de cada uma das atividades deverá ser somado, dividido pela área efetivamente utilizada e multiplicado por cem, devendo o produto final ser maior que 100% (cem por cento). (BASSO, 2018, p. 168).

Sintetizando, a propriedade produtiva deve alcançar os índices mínimos de GUT e GEE para ser considerada produtiva. Não sendo atingidos, a propriedade é considerada improdutiva e, portanto, descumpridora de sua função social, e então passível de desapropriação para fins de reforma agrária.

Além da análise do aproveitamento racional e adequado da terra, o artigo 186 da Constituição da República faz remissão à utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, observância das disposições que regulam as relações de trabalho e a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores.

No entanto, as desapropriações para fins de reforma agrária no Brasil usualmente se voltam às medições de grau de aproveitamento racional e adequado da terra. As questões ambientais e trabalhistas são contornadas por outros meios jurídicos, sendo raríssimas as desapropriações por estas razões.

2.3.1 A desapropriação por descumprimento da função social ambiental

Constituinte Originário brasileiro previu no art. 5º, inc. XXIII¹⁷, que a propriedade atenderá a sua função social; no art. 170, caput e inc. III¹⁸, 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, devendo observar, dentre outros, o princípio da função social da propriedade e; no art. 186 a cumulatividade dos critérios para o cumprimento da função social, prevendo no inciso II a “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente” como um dos requisitos para tanto.

A interpretação sistemática dos artigos citados, segundo Daniel Leite da Silva (2007), apresenta o delineamento do regime jurídico da propriedade rural no Brasil nos termos em que

i) a propriedade imobiliária rural está obrigada a cumprir a função social; ii) a função social somente é realizada quando seus quatro elementos são respeitados simultaneamente; iii) a violação a qualquer sub-função descrita no art. 186 da CF implica descumprimento da função social; e iv) o não atendimento da função social autoriza a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, também chamada de desapropriação-sanção.

Dessa forma, destaca-se que, ainda que o imóvel rural tenha índices de produtividade e eficiência suficientes para ser declarado produtivo, o descumprimento das regras de preservação ambiental e utilização adequada dos recursos é, por si só, razão suficiente para a desapropriação para fins de reforma agrária.

A compreensão da função social da propriedade passa pela percepção de que o direito de propriedade não é apenas uma prerrogativa absoluta de atuação negativa do Estado, pois também impõe ao cidadão um dever com a coletividade que se descumprido, é passível de ter a perda do próprio direito como sanção, pois "propriedade não é mais direito absoluto, e sobre ela está gravada naturalmente uma hipoteca social perpétua: o cumprimento da função social." (PINTO JÚNIOR; FARIAS, 2005).

Assim, a ordem constitucional tornou incompatível o uso da propriedade para fins puramente individuais. Ao contrário, cumpre-lhe fazer de forma útil à sociedade e para o bem

17 Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

18 Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...)III - função social da propriedade;

de todos, o que invoca a própria Constituição ao dispor que é dever da coletividade defender o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.¹⁹

Ainda assim, houve resistência judicial a respeito do tema sob o fundamento de que a propriedade rural produtiva está no rol de imóveis insuscetíveis de desapropriação, nos termos do art. 185, II, da CF²⁰, sendo que, o Supremo Tribunal Federal, embora não tenha enfrentado de forma direta a questão do cabimento da desapropriação com fundamento exclusivo no descumprimento da função socioambiental, manifestou-se pela sua possibilidade, *verbis*

A norma inscrita no art. 225, parágrafo 4, da constituição não atua, em tese, como impedimento jurídico a efetivação, pela União Federal, de atividade expropriatória destinada a promover e a executar projetos de reforma agrária nas áreas referidas nesse preceito constitucional, notadamente nos imóveis rurais situados no pantanal mato-grossense. A própria Constituição da República, ao impor ao Poder Público dever de fazer respeitar a integridade do patrimônio ambiental, não o inibe, quando necessária a intervenção estatal na esfera dominial privada, de promover a desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária, especialmente porque um dos instrumentos de realização da função social da propriedade consiste, precisamente, na submissão do domínio a necessidade de o seu titular utilizar adequadamente os recursos naturais disponíveis e de fazer preservar o equilíbrio do meio ambiente (cf, art. 186, II), sob pena de, em descumprindo esses encargos, expor-se a desapropriação-sanção a que se refere o art. 184 da Lei Fundamental (MS 22.164, DJ 17.11.95, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário).

Ao sentenciar a ação ordinária 2004.43.00.001111-0/TO, ajuizada contra o INCRA, que visava declarar a nulidade de processo administrativo, o MM. Juiz Federal José Godinho Filho julgou improcedente o pedido, afirmando que

É inadmissível qualquer supressão da vegetação nativa da reserva legal, sob pena de violação do dever de defesa e de preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, imposto não só ao poder público, como a toda coletividade pela Constituição Federal (art. 225) e, em especial, ao proprietário do imóvel rural em que a reserva florestal se encontra inserida (Lei 4.771/65). Em suma, a Fazenda Bacaba revelou índices satisfatórios de utilização da terra (93%) e de exploração econômica (599%), mas não está imune à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária porque não cumpre a sua função social, especialmente no que tange ao requisito de preservação do meio ambiente".[...] Assim, a Fazenda Bacaba, não obstante possua graus de utilização da terra e exploração econômica superiores aos estabelecidos em lei, NÃO SE ENQUADRA NO CONCEITO

19 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.

20 "Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: [...] II - a propriedade produtiva".

DE PROPRIEDADE PRODUTIVA insuscetível de expropriação previsto no art. 185, II, da CF/88, porque não atende ao requisito do art. 186, II, da Lei Maior". (SILVA, 2017).

Igual entendimento é externado pelos Procuradores Federais Valdez Adriani Farias e Joaquim Modesto Pinto Júnior em publicação intitulada "Função Social da Propriedade – Dimensões Ambiental e Trabalhista", encartada na "Série Debate Nead", nº 2

Sobre o tema, Daniel Leite da Silva (2007) assevera que

A produtividade deve ser racional, agregando algo mais ao conteúdo econômico, fazendo com que a propriedade produtiva tenha conteúdo axiológico. Estes valores agregados são justamente os elementos da função social”.

Em consonância com o modelo de desenvolvimento sustentável do qual o Brasil é comprometido globalmente, a produtividade em seu sentido meramente econômico não é fator suficiente para imunizar a propriedade rural que degrada o meio ambiente de ser desapropriada. (FERRO, 2020, p. 201). Apesar dos avanços, a questão ambiental ainda é um ponto nevrálgico do espaço rural brasileiro. O predomínio das monoculturas, que simplificam o ambiente, o uso intensivo de produtos químicos aliados a técnicas tradicionais como as queimadas, o desmatamento, e o uso inadequado dos recursos hídricos são alguns exemplos que comprometem a sustentabilidade rural.

Mesmo assim, a desapropriação para fins de reforma agrária no Brasil se concentra na questão do índice de produtividade e eficiência da terra. Tradicionalmente o INCRA tem se valido da averiguação da produtividade como único critério para definir o cumprimento da função social da propriedade rural, na forma do art. 6º da Lei nº 8.629/93.

Os demais critérios para o cumprimento da função social da propriedade, dentre eles o da função socioambiental, não eram tratados devidamente no Laudo de Vistoria e Fiscalização – LAF, o que acarretava a dificuldade da análise socioambiental.²¹ Somente em 2010, com a vigência da Norma de Execução INCRA nº 95/10, a autarquia passou a implementar na análise do cumprimento da função social da propriedade todos os aspectos.

21 O LAF é resultante do “levantamento de dados e informações” mencionado no § 2º do art.2º da Lei nº 8.629/93, sendo realizado por técnicos do INCRA que ingressam no imóvel rural mediante comunicação prévia ao seu proprietário, preposto ou representante. Utilizando-se os dados levantados na vistoria preliminar, é efetuada, então, a atualização cadastral do imóvel, pela qual o mesmo vai receber a respectiva classificação fundiária: pequena, média ou grande propriedade (de acordo com a sua dimensão) e produtiva ou improdutivo (a depender do alcance, ou não, dos índices GUT e GEE exigidos na Lei). (DÁVILA, 2011).

A norma teve como fundamento o Parecer Conjunto da Coordenação Geral Agrária de Processos Judiciais e de Pesquisas Jurídicas e da Coordenação de Processos Agrários, Legislação, Normas e Pesquisas Jurídicas/Nº011/2004, de 28 de junho de 2004, da lavra dos Procuradores Federais Valdez Adriani Farias e Joaquim Modesto Pinto Júnior, que foi aprovado pelo então Ministro do Desenvolvimento Agrário, tornando sua observância obrigatória para os órgãos e entidades vinculados àquela pasta ministerial, a teor do artigo 42 da Lei Complementar nº 73/93.

O anunciativo da Advocacia-Geral da União analisou a legislação aplicável e colacionou julgados em que o Supremo Tribunal se refere ao tema, alcançando as seguintes conclusões:

a) Deflui da ordem jurídica positivada que no conceito de função social está contido o conceito de produtividade, mas que no conceito de produtividade também estão contidas parcelas dos conceitos de função ambiental, função trabalhista e função bem estar, isto é, que a função social é continente e conteúdo da produtividade.

b) A vedação do art. 185 da CF/88 não pode excepcionar ipso facto o comando do art. 184, senão nos casos em que a produtividade provenha de atividades não contrapostas a vedações legais, e, pois, não pode ser invocada para tutelar os casos em que a produtividade derive de descumprimento de preceitos de regime ambiental ou trabalhista, já que, em essência, esses ilícitos, além de impedirem o aperfeiçoamento da função social, viabilizam desincorporação dos ganhos de produtividade correspondentes, expondo o imóvel à desapropriação-sanção inclusive por improdutividade ficta, ou produtividade irracional.

c) No contrário senso da expressão “exploração racional”, preceituada no caput do art. 6º da Lei nº 8.629/93 se desenham todas as situações de ilícito possíveis, entre elas cada qual que vier a configurar vulneração dos incisos II a IV do art. 186 da CF/88, na tipificação a eles dada pelos parágrafos 2º a 5º do art. 9º da Lei nº 8.629/93.

d) Em casos nos quais o descumprimento da função social da propriedade possa ser objetivável de plano e demonstrado por simples operação de conta e conferência, cabe autonomamente ao órgão federal executor da política e reforma agrária proceder à objetivação, mediante fiscalização em que se assegure ao proprietário o devido processo legal administrativo.

e) Nos demais casos, cabe ao órgão federal executor da política e reforma agrária, em conjunto com os demais órgãos executores de políticas conexas às funções ambiental e trabalhista, a elaboração de norma técnica e adoção de medidas administrativas conjuntas de fiscalização, com vistas a conferir efetividade às normas constitucionais previstas no art. 186 da CF/88, e incisos II a IV do art. 9º, da Lei nº 8.629/93.

f) Nos casos das alíneas anteriores, a propriedade, embora produtiva do ponto de vista economicista, suscetibiliza-se à desapropriação-sanção de que cuida o art. 184 da Constituição Federal da República Federativa do Brasil, se flagrada como descumpridora das outras condicionantes da função social elencadas no art. 186, II, III, IV da CF/88, (II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III –

observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores) (PINTO JÚNIOR; FARIAS, 2005, p. 48-49).

Após a consolidação no tema no sentido de que o descumprimento da função socioambiental, por si só, já configura o descumprimento da função social da propriedade, e já sob a égide da Norma de Execução nº 95/2010, o INCRA desapropriou em esfera administrativa os imóveis: Fazenda Escalada do Norte ou Juliana, no Município de Rio Maria, Estado do Pará²² e Fazenda Santa Elina, no Município de Chupinguaia, Estado de Rondônia.²³

Depreende-se, portanto, que o direito de propriedade não pode ser observado apenas como norma limitadora do poder do Estado. Como assevera Bruno Arruda e Silva (2011, p. 111), “as quatro dimensões da função social estão expostas na Constituição e na legislação e a sua efetivação é uma tarefa que se impõe ao Estado e à sociedade”.

A interpretação sistemática do texto constitucional traz guarida à tese de que o mero descumprimento da função social ambiental é fator suficiente para a decretação do descumprimento dela.

2.4.2 A compra direta de imóveis para fins de reforma agrária

O tratamento da desapropriação por descumprimento da função social da propriedade rural se dá pela Lei Complementar nº 76/93. Entre outras peculiaridades, a norma reafirmou a competência exclusiva da União para este fim que, no caso, se dá através do INCRA, autarquia da administração indireta federal.

Sobre o tema, discorre Maria Sylvia Di Pietro que

A Constituição prevê três modalidades de desapropriação com caráter sancionatório. Duas delas são previstas para os casos de descumprimento da função social da propriedade urbana (art. 182, §4º) e da propriedade rural (art. 186), hipóteses em que o pagamento da indenização é feito em títulos da dívida pública e não em dinheiro. A terceira é prevista no artigo 243, que trata da expropriação de glebas em terras em que sejam cultivadas plantas psicotrópicas, hipótese em que o expropriado não faz jus a qualquer tipo de indenização, além de ficar sujeito às sanções previstas em lei (2012, p. 167).

Da análise do Capítulo III, da Constituição de 1988 - “Da política agrícola e fundiária da reforma agrária”, vê-se que a previsão de utilização de terras para fins de reforma agrária é

²² O decreto de desapropriação foi publicado no Diário Oficial da União de 08 de dezembro de 2009.

²³ O decreto de desapropriação foi publicado no Diário Oficial da União de 15 de abril de 2010.

apenas a descrita por Di Pietro (2012), qual seja, a sancionatória, e que o pagamento é feito em títulos da dívida agrária, resgatáveis em até 20 anos, sendo, no entanto, as benfeitorias úteis e necessárias pagas em dinheiro.

Entretanto, é praxe da autarquia agrária destinar terras adquiridas de forma direta para a implantação de assentamentos de reforma agrária, com fundamento no Decreto nº 443, de 24 de janeiro de 1992, com alterações feita pelo Decreto nº 2.614, de 03 de junho de 1998, que dispõe sobre a aquisição de imóveis rurais, para fins de reforma agrária, por meio de compra e venda.

O ato administrativo de atribuição do poder regulamentar tem fulcro no art. 17, alínea “c”, do Estatuto da Terra, que dispõe que “art. 17. O acesso à propriedade rural será promovido mediante a distribuição ou a redistribuição de terras, pela execução de qualquer das seguintes medidas: [...] c) compra e venda.

Por meio desta premissa legal, o Decreto nº 433/92 dispõe em seu artigo 2º que “A aquisição imobiliária de que trata este Decreto ocorrerá, preferencialmente, em áreas de manifesta tensão social para o assentamento de trabalhadores rurais, visando atender à função social da propriedade”.

Ocorre que dados apresentados pelo Atlas Brasil da Terra Brasil em 2015 apontam que o país detém 175,9 milhões de hectares improdutivos (FARAH, 2015). No mesmo ano, o Sistema Nacional de Cadastro Rural administrado pelo INCRA aponta que as grandes propriedades privadas saltaram de 238 milhões para 244 milhões de hectares.

Em 2010, as terras improdutivas representavam 40% das grandes propriedades rurais brasileiras, segundo dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Ao todo, 228 milhões de hectares estão abandonados ou produzem abaixo da capacidade, o que os torna sem função social e, portanto, aptos para a reforma agrária de acordo com a Constituição. (RURAL, 2016).

Não obstante este cenário, crescentemente o governo federal, a partir de 1995, passou a adquirir, por preço de mercado, propriedades que, embora ostentando bons níveis de produtividade, foram ocupadas pelos movimentos sociais

Os dados oficiais do INCRA são de que de 88,2 milhões de hectares incorporados aos assentamentos rurais no Brasil, apenas 30,5 milhões (34,5%) foram obtidos por meio de decretos desapropriatórios.²⁴

Ou seja, 60,5% dos imóveis destinados à reforma agrária no Brasil cumpriam os requisitos da função social da propriedade e foram comprados pelo Incra de forma direta. Essa

24 Ver <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/507805/noticia.html?sequence=1>. Acesso em 1º de março de 2021.

tendência mercantilista na reforma agrária se fortaleceu nos últimos anos, pois em 1994 as desapropriações dominavam 95,6% da arrecadação de terras da autarquia federal.

O Programa Nacional de Reforma Agrária uma política pública cujo aspecto extrínseco é a desconcentração de terra e desmonte de grandes latifúndios improdutivos. Portanto, há um paradoxo quando se aplica recursos na construção de projetos de assentamento por meio da compra direta de imóveis improdutivos, enquanto 40% dos grandes latifúndios do país não cumprem sua função social.²⁵

Há uma severa falha nas diretrizes da autarquia agrária ao comprar 65,5% de suas áreas de forma direta, em que há um custo efetivamente maior por se tratar de terra produtiva e que, ao invés de serem pagas por títulos de até 20 anos, são indenizadas previamente em seu valor integral, ao invés de utilizar o seu orçamento na desconstituição de grandes latifúndios improdutivos através da desapropriação.

A desapropriação para fins de reforma agrária pode ocorrer de forma administrativa ou judicial. Na primeira hipótese, o trâmite ocorre que maneira conciliatória e o processo tem curto prazo de duração. Já a segunda hipótese ocorre quando o proprietário do latifúndio discorda da conclusão do INCRA de que o imóvel é improdutivo ou o valor de indenização ofertado.

A Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, disciplina a desapropriação judicial e, já em sua introdução, afirma que “dispõe sobre o procedimento contraditório, de rito sumário”. Ou seja, o legislador optou para que a desapropriação do imóvel tenha efeitos imediatos para a reforma agrária, impedindo que a demora do processo impeça a formação do projeto de assentamento. Neste sentido, destaco que a Lei transcreve que

Art. 6º O juiz, ao despachar a petição inicial, de plano ou no prazo máximo de quarenta e oito horas:

I - mandará imitar o autor na posse do imóvel;

II- determinará a citação do expropriando para contestar o pedido e indicar assistente técnico, se quiser;

III - expedirá mandado ordenando a averbação do ajuizamento da ação no registro do imóvel expropriando, para conhecimento de terceiros.

Veja-se que a demora do processo judicial não é argumento robusto para sustentar que a compra direta é a melhor opção para evitar conflitos agrários ou demora da implantação da reforma agrária em detrimento da desapropriação.

25 Ver <https://reporterbrasil.org.br/2006/07/especial-latifundio-concentracao-de-terra-na-mao-de-poucos-custacarao-ao-brasil/>

Após o ingresso da ação judicial de desapropriação, a imissão na posse já é emitida rapidamente, podendo o INCRA constituir o assentamento. O decorrer do processo judicial irá discutir o valor ofertado pelo INCRA, que eventualmente será corrigido, ou, entendendo-se o Juízo que a terra era improdutiva, o processo é convertido em desapropriação indireta. Em ambos os casos, não há prejuízo ao projeto de assentamento já formado.

Portanto, é crítico o modelo dotado pelo INCRA de realizar compra direta de imóveis produtivos para promover reforma agrária, ao invés da desapropriação prevista na Constituição, vez que a medida, além de ser mais onerosa, não alberga a função de desconcentração fundiária a partir a eliminação de latifúndios que descumprem sua função social.

2.4 AS DIRETRIZES DA REFORMA AGRÁRIA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A reforma agrária sempre foi tema sensível e de acalorados debates no direito brasileiro. Ela foi um dos temas mais discutidos e que mais provocou debates acalorados por ocasião do processo constituinte (SILVA, 1989).

Se por um lado, a sua institucionalização marca o dever do Estado de dar eficácia aos direitos sociais dos agricultores familiares, por outro lado ela vai de encontro ao interesse de latifundiários que por séculos detêm a propriedade da maior parte das terras do país.²⁶

Segundo Carlos Frederico Marés (2003, p. 18), “quando a Constituição foi escrita, porém, os chamados ruralistas, nome gentil dado aos latifundiários, foram construindo dificuldades no texto constitucional para que ele não pudesse ser aplicado”.

Ainda, segundo Marés

Como não podiam desaproveitar claramente o texto cidadão, artilosa e habilmente introduziram senões, imprecisões, exceções que, contando com a interpretação de textos dos Juízes, Tribunais e do próprio Poder Executivo, fariam do texto letra morta, transportando a esperança anunciada na Constituição para o velho enfrentamento diário das classes dominadas, onde a lei sempre é contra. (2003, p. 146)

Ainda sobre as críticas de Marés acerca da gênese da constituinte na política agrícola, questiona

Que inútil seria essa Constituição que, bela como um poema, não lhe tem a mesma eficácia porque não serve sequer para comover corações? Que mistérios esconde o texto da esperança cidadã? A primeira providência dos latifundiários, chamados de ruralistas, foi introduzir um vírus de ineficácia em cada afirmação. Assim, onde a Constituição diz como se cumpre a função

26 Idem. N.P.

social, se lhe acrescenta que haverá de ter uma lei (outra lei inferior) que estabeleça “graus e exigências”, como isso, dizem os Tribunais, já não se pode aplicar a Constituição sem uma lei menor que comande a sua execução. (2003, p. 146).

De fato, os entraves retratados por Marés que foram colocados por quem ele denominou “ruralistas”, termo atribuído aos donos dos grandes latifúndios, fica claramente demonstrado no vácuo legislativo de cinco anos entre a promulgação do Capítulo III do Título VII da Constituição Federal de 1988 e a edição da Lei nº 8.629, de 1993 (Lei material) e Lei Complementar nº 76, de 1993 (Lei processual).

Junior Divino Fideles discorre sobre os efeitos da ausência de norma regulamentadora de quase 05 anos que se deu após a promulgação da Constituição de 1988, com base na assertiva de Carlos Marés, ao aduzir que

Esse vírus da ineficácia, referido por Marés, surtiu efeito e atrasou a implementação da reforma agrária no país por meia década. Com efeito, no período entre a promulgação da Constituição de 1988 até o ano de 1993, praticamente não se desapropriaram imóveis com fundamento no art. 184 da Constituição Federal, justamente em face do entendimento de que a nova ordem constitucional não havia recepcionado o Decreto-Lei nº 554, de 1969, que dispunha sobre a desapropriação por interesse social de imóveis rurais para fins de reforma agrária. (2018, p. 17).

De toda forma, superados os obstáculos e transcorridas mais de três décadas da vigente Constituição, é fundamental que o ordenamento que trata da reforma agrária seja efetivamente aplicado, com vistas a uma efetiva reforma agrária que transforme o meio rural, pois, segundo Elizabete Maniglia

[...] o propósito do Direito Agrário é realizar a justiça social, que propiciará a certeza do alimento, o acesso ao trabalho agrário, quando este for a opção do cidadão, e a responsabilidade em assegurar um meio ambiente saudável, que acarretará a responsabilidade da certeza da sustentabilidade para as futuras gerações. (2009, p, 18).

A concepção de reforma agrária como mecanismo de acesso ao trabalho agrário proposta por Elizabete Maniglia, enquanto esta for a opção do indivíduo, foi analisada neste estudo a partir da ótica do desenvolvimento como liberdade. Dentro deste contexto, a Lei nº 8.629/93 regulamenta os mecanismos a serem utilizados pelo Estado para proporcionar o acesso à terra ao agricultor familiar e dar sustentação à reforma agrária como política de desenvolvimento regional.

2.4.1 A seleção e inclusão do agricultor familiar no programa nacional de reforma agrária

O processo de seleção de famílias e distribuição de lotes dos projetos de assentamento de Reforma Agrária é feito através de critérios objetivos, respeitando-se as peculiaridades dos trabalhadores rurais e da região. A Lei nº 8.629/93 é que dispõe sobre o tema nos termos de que

Art. 19. O processo de seleção de indivíduos e famílias candidatos a beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária será realizado por projeto de assentamento, observada a seguinte ordem de preferência na distribuição de lotes:

I - ao desapropriado, ficando-lhe assegurada a preferência para a parcela na qual se situe a sede do imóvel, hipótese em que esta será excluída da indenização devida pela desapropriação;

II - aos que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários, identificados na vistoria;

III - aos trabalhadores rurais desintrusados de outras áreas, em virtude de demarcação de terra indígena, criação de unidades de conservação, titulação de comunidade quilombola ou de outras ações de interesse público;

IV - ao trabalhador rural em situação de vulnerabilidade social que não se enquadre nas hipóteses previstas nos incisos I, II e III deste artigo;

V - ao trabalhador rural vítima de trabalho em condição análoga à de escravo;

VI - aos que trabalham como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários em outros imóveis rurais;

VII - aos ocupantes de áreas inferiores à fração mínima de parcelamento.

A ordem visa priorizar algumas categorias de trabalhadores rurais na distribuição de lotes, com vistas a que precedam outros no projeto de assentamento. Ressalte-se, no ponto, que o pressuposto para a aplicação da ordem preferencial é ser a pessoa classificada e selecionada como beneficiária da reforma agrária, de modo que não basta estar em uma das categorias de preferência, acaso, por exemplo, incida numa das vedações constantes do artigo 20 da lei nº 8.629/93.²⁷

27 Art. 20. Não poderá ser selecionado como beneficiário dos projetos de assentamento a que se refere esta Lei quem: I - for ocupante de cargo, emprego ou função pública remunerada; II - tiver sido excluído ou se afastado do programa de reforma agrária, de regularização fundiária ou de crédito fundiário sem consentimento de seu órgão executor; III - for proprietário rural, exceto o desapropriado do imóvel e o agricultor cuja propriedade seja insuficiente para o sustento próprio e o de sua família; IV - for proprietário, cotista ou acionista de sociedade empresária em atividade; V - for menor de dezoito anos não emancipado na forma da lei civil; VI - auferir renda familiar proveniente de atividade não agrária superior a três salários mínimos mensais ou superior a um salário mínimo per capita.

A escolha dos beneficiários ocorrerá por cadastramento junto a esse órgão, onde se procurará classificar, identificar e agrupar os imóveis pertencentes a um único proprietário²⁸. Esses cadastros deverão ser atualizados a cada cinco anos²⁹.

Note-se que na ordem de preferência terão prioridade os chefes de família numerosa, cujos membros se proponham a exercer a atividade agrícola na área a ser distribuída. Não poderá ser beneficiário da distribuição de terras, o proprietário rural, salvo nas hipóteses acima delineadas; o que exercer função pública, autárquica ou em órgão paraestatal; o que se ache investido de atribuição para-fiscal; e aquele que já tenha sido contemplado anteriormente com parcelas em programa de Reforma Agrária.

A distribuição de terras às famílias se efetiva preferencialmente pela concessão de uso, ou, em segundo plano, pela entrega de títulos de domínio, inegociáveis por 10 anos, conforme o artigo 21 da Lei 8629/93. Neste período, os beneficiários ficam obrigados a cultivar a terra, por um prazo mínimo de 10 anos, sob pena de ser resolvido o contrato (art. 22, Lei 8629/93).

O prazo decenal se dá em razão da reforma agrária, enquanto política pública de inclusão social que é, não pode dar margem a qualquer conduta de caráter especulativo, nem ser utilizada por pessoas que não possuam o perfil exigido pela lei

Neste contexto, Junior Divino Fideles assevera que

Por isso, a importância do dispositivo legal em exame, que impõe ao assentado o dever de exploração direta da parcela e proíbe qualquer negociação envolvendo as parcelas de terra destinadas ao Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA aos trabalhadores rurais, por um período de 10 anos. Essa vedação legal atende ao propósito da reforma agrária que é o de promover a desconcentração da estrutura fundiária, distribuindo terra a quem nela deseja trabalhar, alterando o regime de uso e posse da terra. (2018, p. 251).

Assim, é no sentido de dar efetividade à reforma agrária e alcançar com a melhor otimização o seu real beneficiário – o agricultor familiar – é que se impõe a obrigatoriedade do exercício direto da posse da parcela, pessoalmente ou por meio do seu núcleo familiar.

Quando da concessão dos lotes de reforma agrária, o beneficiário firma um contrato de concessão de uso da terra com o INCRA e recebe um crédito inicial de instalação para suas primeiras necessidades.

Posteriormente, o agricultor instalado pleiteia junto ao INCRA a Declaração de Aptidão ao Pronaf -DAP. O documento é o passo inicial para o acesso às políticas públicas de fomento, dentre elas o crédito rural do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

²⁸ Art. 46, 3º, do Estatuto da Terra

²⁹ Art. 46, §4º, do Estatuto da Terra

(Pronaf); a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural; e os programas de compras públicas, Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). (FERRO, 2020, p. 203-204).

O PRONAF possui diversos subprogramas que são específicos para o perfil do agricultor, levando em conta também outros aspectos como a região em que ele vai ser aplicado, o mercado local e outras variáveis. São modalidades do PRONAF: i) agroindústria; ii) mulher; iii) agroecologia; iv) eco; v) mais alimentos; vi) jovem; vii) microcrédito (grupo b) e viii) cotas-partes.³⁰

Além dos créditos de fomento, há também fornecimento de assistência técnica pelo Governo Federal ao assentado que ocorre, via de regra, pela formação de Convênios entre o INCRA e órgãos estaduais e municipais para a contratação de profissionais que realizam em parceria com associações formadas pelos assentados ou diretamente, dentro dos projetos de assentamento.

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA possui um órgão especializado na prestação desse serviço, a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater). A agência é responsável por promover programas de assistência técnica e extensão rural e a integração do sistema de pesquisa agropecuária; qualificar profissionais de assistência técnica e extensão rural; e incentivar a inovação tecnológica e a apropriação de conhecimentos científicos de natureza técnica, econômica, ambiental e social.

A instituição também é responsável por credenciar e monitorar entidades, públicas e privadas, que pretendem prestar serviços de assistência técnica; contratar serviços de assistência técnica e extensão rural; realizar parcerias com órgãos públicos e entidades privadas; e universalizar os serviços prestados a todos os pequenos e médios agricultores.

³⁰ Os créditos inerentes à reforma agrária são financiados e fiscalizados pelo Banco Nacional do Desenvolvimento – BNDES. O órgão define o PRONAF como meio de “Financiamento para custeio e investimentos em implantação, ampliação ou modernização da estrutura de produção, beneficiamento, industrialização e de serviços no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas, visando à geração de renda e à melhora do uso da mão de obra familiar. (BNDES, 2019)

3 A SUSTENTABILIDADE DOS PROJETOS DE ASSENTAMENTO DE REFORMA AGRÁRIA

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) são uma coleção de 17 metas globais estabelecidas pela Assembleia Geral das Nações Unidas presentes na Resolução 70/1 da Assembleia Geral das Nações Unidas: "Transformando o nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável" – Agenda 2030.

O Objetivo e Desenvolvimento Sustentável nº 02 trata da “Fome zero e Agricultura sustentável”, e foca na crise mundial de abastecimento de alimentos para suprir as necessidades da ~~sua~~ população mundial que cresce exponencialmente. Perto de atingir oito bilhões de habitantes³¹, as instituições públicas e privadas enfrentam o desafio de garantir o direito humano de alimentação a todos indivíduos através dos recursos naturais e tecnológicos disponíveis.

Ocorre que o tratamento que se tem dado a esta crise é o crescimento econômico potencializado e focado apenas na produção, consumo e capitalização de recursos, ignorando-se que o planeta possui recursos finitos e que os efeitos da atuação do homem na natureza de forma desenfreada têm criado efeitos catastróficos a partir do aquecimento global que, não havendo intervenção, comprometem a existência da humanidade.

A Reforma Agrária, quando concebida em meados do Século XX, tinha como intenção realizar a desconcentração fundiária no país. Com seu avanço, a política pública passa a servir de instrumento de promoção do desenvolvimento regional (função extrínseca), como de garantia de direitos do agricultor familiar (função intrínseca)

Ela pode ser instrumento para o alcance deste objetivo, tanto pela já abordada desapropriação rural por descumprimento de regras ambientais, em que já se verifica na política de Reforma Agrária um instrumento de sustentabilidade antes da concepção do projeto de assentamento, como na aplicação de metodologias que envolvam práticas sustentáveis de produção, consumo e comercialização dos alimentos e insumos produzidos pelos assentados.

Neste sentido é o conceito de desenvolvimento sustentável a partir da ótica econômica no pensamento de Amartya Sen (1999) a respeito de ética e de economia, apresentando formas de ambas andarem ladeadas, haja vista que o crescimento econômico como fator isolado compromete a existência do planeta, assim como a aplicação de conceitos ambientalistas separados da economia colocam em risco a existência do ser humano.

³¹ Ver <https://www.worldometers.info/>. Acesso em 22 de fevereiro de 2021.

Partindo da teoria do sistema econômico denominado Ecocapitalismo, ou capitalismo verde, é possível apresentar alternativas ao atual modelo de desenvolvimento agropecuário que se baseia primordialmente na monocultura através do uso de defensivos agrícolas químicos e sementes geneticamente modificadas.

Assim, um projeto de assentamento de reforma agrária vai além de sua função desenvolvimentista, de forma a contribuir a partir de práticas de sustentabilidade para o cumprimento da ODS nº 2.

3.1 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Para a compreensão do desenvolvimento sustentável é preciso, antes de tudo, compreender o que é o desenvolvimento e o seu papel enquanto direito humano previsto na Constituição da República, sendo que é o processo histórico de sua consolidação que nos dá a diretriz, haja vista que sua acepção enquanto direito fundamental é resultado de transformações sociais da sociedade, mormente a partir da metade do Século XX, tanto no Brasil como em âmbito global.

Embora tenha havido movimentos sociais importantes anteriores à Segunda Guerra Mundial, a exemplo da Revolução do México que culminou na Constituição Social de 1919 e até a Revolução de Weimar, na própria Alemanha, que deu ensejo à Constituição de 1917, ou também a exemplo do Brasil, com a Constituição de 1934, redigida “para organizar um regime democrático, que assegure à Nação, a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico”, segundo seu próprio preâmbulo, é certo que com o avanço do nazifascismo houve uma retração desses direitos sociais, razão pela qual pouco se falou do direito ao desenvolvimento até então. (CARVALHO e FERRO, 2020, p. 61).

A partir do pós-guerra, os atores da sociedade internacional se viram obrigados a mudar a forma e a perspectiva de conduzir as nações. Neste sentido, conforme descreveu Norberto Bobbio (2004), os Estados passaram a conduzir as políticas públicas internas e as relações externas por ele denominados direitos de segunda e terceira dimensão, referentes à atuação positiva do Estado em relação aos direitos sociais e aos direitos difusos e coletivos, respectivamente.

Neste contexto, Ingo Wolfgang Salet (2001, p. 51) afirma que

Estes direitos fundamentais que embrionária e isoladamente já haviam sido contemplados nas Constituições Francesas de 1793 e 1848, na Constituição brasileira de 1824 e na Constituição alemã de 1849 (que não chegou a entrar efetivamente em vigor), caracterizam-se, ainda hoje, por outorgarem ao indivíduo direitos a prestações sociais estatais, como assistência social, saúde,

educação, trabalho, etc., revelando-se uma transição das liberdades formais abstratas para as liberdades materiais concretas, utilizando-se a formulação preferida na doutrina francesa. É, contudo, no século XX, de modo especial, nas Constituições pós-guerra, que estes novos direitos fundamentais acabaram sendo consagrados em um número significativo de Constituições, além de serem objeto de diversos pactos internacionais.

Vladmir Oliveira da Silveira (2006, p. 167) afirma que os direitos incluídos nesta segunda dimensão são direitos de conquista, e não de enquadramento. Ou seja, pode-se dizer que o direito ao desenvolvimento - subgênero dos direitos econômicos – são direito de intervenção do Estado como seu garantidor.

Em sua tese, entretanto, Silveira chama à atenção de que “os interesses coletivos e difusos não podem oprimir os membros do próprio grupo, ou seja, os interesses individuais” (2006, p. 173). Assim, para que o direito ao desenvolvimento seja uma conquista, a livre iniciativa e a liberdade econômica não podem suprimir outros direitos fundamentais de igual equivalência.

Surge então a noção de desenvolvimento sustentável, fundada na capacidade de desenvolver e suprir as necessidades humanas da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender às necessidades da geração futura. Ou seja, a atual geração não pode tornar escassos os recursos para as gerações seguintes.³² (CARVALHO e FERRO, 2020, p. 63).

A compreensão de desenvolvimento sustentável aparece pela primeira vez em 1972, a partir da Conferência de Estocolmo (*UN Conference on the Human Environment*). Naquele momento, a noção de desenvolvimento sustentável representou uma evolução de conceitos anteriormente elaborados, sendo o inicial, o "ecodesenvolvimento". (SACHS, 2004, p. 36).

Embora aparentemente sinônimos, o “ecodesenvolvimento” trazia a ideia de incompatibilidade entre o crescimento econômico e a proteção do meio ambiente, diferentemente do desenvolvimento sustentável que acopla a ideia de que ambos podem evoluir lado a lado. (VEIGA, 2005, p.189).

O Relatório *Brundtland* é o documento intitulado Nosso Futuro Comum (*Our Common Future*), publicado em 1987, no qual o desenvolvimento sustentável é concebido como “O desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades” (ONU, 1987).

³² A Constituição da República de 1988 foi o primeiro documento legislativo que previu expressamente a preservação de um direito fundamental a gerações futuras: “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.

Elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, o relatório faz parte de uma série de iniciativas com um posicionamento crítico ao modelo de crescimento econômico dos países industrializados, copiados pelas nações em desenvolvimento, que ignoram a proteção ao meio ambiente e comprometem as gerações futuras.

A ideia hoje vigente sobre desenvolvimento sustentável concretizou-se na Agenda 21, documento fruto da Conferência “Rio 92”, posteriormente incorporado por diversas agendas mundiais de desenvolvimento e direitos humanos. Segundo a maioria dos autores que escrevem sobre o tema, como por exemplo, Carla Canepa (2007), José Eli da Veiga (2005) e Henri Ascelard (1999), o conceito ainda está em construção.

A respeito deste conceito, Gisele Silva Barbosa discorre que

Apesar de ser um conceito questionável por não definir quais são as necessidades do presente nem quais serão as do futuro, o relatório de *Brundtland* chamou a atenção do mundo sobre a necessidade de se encontrar novas formas de desenvolvimento econômico, sem a redução dos recursos naturais e sem danos ao meio ambiente. Além disso, definiu três princípios básicos a serem cumpridos: desenvolvimento econômico, proteção ambiental e equidade social. Mesmo assim, o referido relatório foi amplamente criticado por apresentar como causa da situação de insustentabilidade do planeta, principalmente, o descontrole populacional e a miséria dos países subdesenvolvidos, colocando somente como um fator secundário a poluição ocasionada nos últimos anos pelos países desenvolvidos. (2008, p. 2)

Para facilitar a compreensão da sustentabilidade, Barbosa (2008) esclarece que

Sachs (1993) a divide em cinco classificações: a sustentabilidade ambiental, a sustentabilidade econômica, a sustentabilidade ecológica, a sustentabilidade social e a sustentabilidade política. Essa divisão é contraposta pela visão de Shumacher (CMMAD, 1991), que classifica somente em sustentabilidade ambiental, econômica e pessoal. Mas, essas duas visões diferem principalmente na definição do termo ambiental, pois Shumacher refere-se ao uso racional dos recursos, enquanto Sachs à capacidade dos ecossistemas diante da agressão humana. Neste trabalho adota-se a definição de Sachs - presente no texto da Agenda 21 Brasileira - que define sustentabilidade social e política separadamente, fazendo também referência ao uso racional dos recursos no enfoque da sustentabilidade econômica. (2008, p. 7-8).

Dentro da linha proposta por Sach (2004) e adotada por Gisele Barbosa (2008), com a qual este trabalho também se coaduna, a partir da figura abaixo é possível visualizar melhor todos os parâmetros envolvidos no processo de desenvolvimento sustentável.

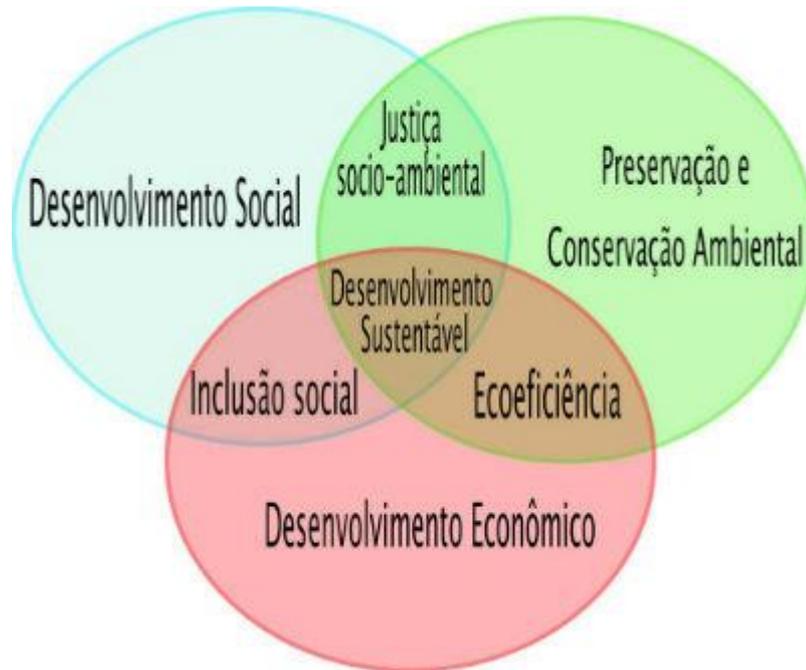


Figura 1 – Desenho esquemático relacionando parâmetros para se alcançar o desenvolvimento sustentável.

Fonte: Gisele Barbosa (2008).

Amartya Sen traz à discussão uma análise crítica da função de liberdade e igualdade na delimitação do que é e de como se interpreta o desenvolver-se, tecendo uma análise dos aspectos técnicos precípuos da economia com o PIB, renda *per capita*, etc., como meio para se pensar e realizar a expansão de liberdades, rompendo com um modelo de interpretação de desenvolvimento em que a economia é o único meio legítimo e capaz de medir o desenvolvimento de uma nação. Sobre este aspecto,

a aproximação de desenvolvimento e liberdade se insere na tentativa de pensar um modelo justo para o mundo contemporâneo. Pauta-se, assim, uma reaproximação entre economia e ética, ao invés de um mero pensamento pragmático de auto interesse e distanciamento do comportamento individual do comportamento social. (CARVALHO e FERRO, 2020, p. 64)

Para Sen:

Pode-se dizer que a importância da abordagem ética diminuiu substancialmente com a evolução da economia moderna. A metodologia chamada “economia positiva” não apenas se esquivou da análise econômica normativa como também teve o efeito de deixar de lado uma variedade de considerações éticas complexas que afetam o comportamento humano real e que, do ponto de vista dos economistas que estudam esse comportamento, são primordialmente fatos e não juízos normativos. Examinando as proporções das ênfases nas publicações da economia moderna, é difícil não notar a aversão às análises normativas profundas e o descaso pela influência das

considerações éticas sobre a caracterização do comportamento humano real. (1999, p. 23).

E é a partir desta premissa de alinhamento entre a economia e a ética que se define o desenvolvimento sustentável como a forma de se obter o crescimento econômico necessário, garantindo a preservação do meio ambiente e o desenvolvimento social para o presente e futuras gerações.

Portanto, para que ocorra o desenvolvimento sustentável é necessário que haja uma harmonização entre o desenvolvimento econômico, a preservação do meio ambiente, a justiça social (acesso a serviços públicos de qualidade), a qualidade de vida e o uso racional dos recursos da natureza). (CARVALHO e FERRO, 2020, p. 65).

Ocorre que, há um vácuo entre os que ignoram a ameaça ao planeta por meio do aquecimento global e a finitude dos recursos, e aqueles que defendem o meio ambiente sustentável. Isto porque já não é mais possível fazer uma análise de desenvolvimento de um país por meio de indicadores meramente econômico. Para se ter uma ideia, o planeta possui mais de 7.847.637.694 (sete bilhões, oitocentos e quarenta e sete milhões, seiscentas e trinta e sete mil e novecentas e noventa e quatro) pessoas, sendo que o número dos nascidos já é superior a 20.104.528 (vinte e um milhões, cento e quatro mil e quinhentos e vinte e oito) pessoas. (WORLDMETER, 2021).³³

Logo, ao se pensar em desenvolvimento sustentável e como efetivá-lo, o tema deve ser enfrentado não só pela perspectiva da preservação ambiental, mas também com soluções que alinhem o meio ambiente a esta necessidade de alimentar essa gigantesca e crescente população mundial.

Assim, as ideias de sustentabilidade devem ser factíveis, visto que a população cresce em ritmo acelerado e é preciso criar modelos que garantam direitos fundamentais econômicos e sociais às pessoas de forma alinhada à preservação ambiental.

O Ecocapitalismo, também conhecido como “capitalismo verde”, que

é uma concepção do capitalismo que incorpora os princípios do ecologismo aos da economia de mercado, baseado na redução do impacto ambiental das mercadorias e processos de produção, pautando-se em modelos de maior eficiência. (CARVALHO e FERRO, 2020, p. 66)

Alejandro Nadal (2014) explica que

³³ Atualizado em 22 de fevereiro de 2021, às 05:35 horas.

En el capitalismo verde, la naturaleza es un conjunto de objetos físicos que puede ser apropiado y valorizado como cualquier insumo del proceso de producción capitalista. La noción de capital natural sería un componente de esta visión en la que el crecimiento sería compatible con la conservación. Lo anterior quiere decir que la economía capitalista estaría en condiciones de generar e introducir en la producción y en el consumo tecnologías que permitirían, entre otras cosas, reducir el componente energético en la ecuación de costos totales.

A ideia de capitalismo verde sofre diversas críticas de ambientalistas, sob o prisma de que ele não é compatível com os modelos de democracia e interculturalidade. As alegações se fundamentam no fato de apontam que o modelo tem fortalecido a desigualdade social e colocando em segundo plano os ideais ecológicos, a exemplo dos modelos de emissão de crédito de carbono³⁴ que sustentam as indústrias implantadas nos países de grande desenvolvimento econômico ao sacrifício de países em desenvolvimento. (CARVALHO e FERRO, 2020, p. 66).

Sobre o assunto, Nadal (2014) afirma que

Es importante aclarar que los intereses del capital financiero no favorecen el cambio estructural que tendría que darse en la esfera industrial. Además, la política macroeconómica en todo el mundo está orientada a cuidar los intereses del capital financiero, como lo demuestra la obsesión por la 'estabilidad de precios'. El resultado no facilita el cambio estructural en la economía real.

Los capitalistas necesitan tener expectativas de que sus inversiones con nuevas tecnologías (verdes) podrán ser recuperadas y estarán asociadas a ganancias adecuadas sobre un horizonte temporal satisfactorio. Y esta alusión a la tasa de ganancia conlleva una referencia a la relación salarial: aquí entramos en una discusión que los proponentes de la economía verde rehúyen sistemáticamente. Se permite hablar de capital pero todavía no se puede pronunciar la palabra salarios. (...) Si el capitalismo verde es la respuesta, ¿cuál es la pregunta? El capital verde no es la solución a los graves problemas ambientales y mucho menos a la creciente desigualdad. Es una justificación ideológica a la necesidad de asegurar la continuidad de una relación social de explotación clasista.

³⁴ Créditos de carbono ou Redução Certificada de Emissões (RCE) são certificados emitidos para uma pessoa ou empresa que reduziu a sua emissão de gases do efeito estufa (GEE). Por convenção, 1 tonelada de dióxido de carbono (CO₂) corresponde a um crédito de carbono. Este crédito pode ser negociado no mercado internacional. A redução da emissão de outros gases, igualmente geradores do efeito estufa, também pode ser convertida em créditos de carbono, utilizando-se o conceito de Carbono Equivalente (Equivalência em dióxido de carbono). Comprar créditos de carbono no mercado corresponde aproximadamente a comprar uma permissão para emitir gases do efeito estufa (GEE). O preço dessa permissão, negociado no mercado, deve ser necessariamente inferior ao da multa que o emissor deveria pagar ao poder público, por emitir GEE. Para o emissor, portanto, comprar créditos de carbono no mercado significa, na prática, obter um desconto sobre a multa devida. (VICTORIA, 2010)

Ainda sobre as críticas ao ecocapitalismo, Erik Gómez-Baggethun assevera que

Contrariamente a la idea que probablemente predomina en el imaginario colectivo por la omnipresencia de lo ‘verde’, lo ‘ecológico’ y lo ‘sostenible’, los esfuerzos de la política ambiental para reconvertir el modelo económico han sufrido un importante retroceso desde la década de 1970. A diferencia de lo que ocurría entonces, la postura oficial de la gobernanza ambiental ha dejado de cuestionar el modelo económico basado en el crecimiento, pasando a jugar un papel cada vez más ceremonial y legitimador del status quo. La conservación no se plantea ya en contradicción con la economía del crecimiento, sino no como pieza y engranaje de la misma, incorporando los servicios de los ecosistemas como nuevos activos al servicio de la acumulación (Gómez-Baggethun y Ruiz-Pérez, 2011).

Nadal e Baggethun são contundentes em criticar o modelo Ecocapitalista e apontar, a partir de um viés sociológico, que os entusiastas do capitalismo verde, ao contrário do que discursam, pretendem utilizá-lo com fins de continuidade da desigualdade social e acumulação de patrimônio e riqueza.

No Brasil, em 2009 foi aprovada a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) a fim de cumprir com as metas voluntárias de redução, entre 36,1% e 38,9% das emissões projetadas para 2020, então assumidas pelo Brasil. Para tanto, a PNMC elege cinco planos setoriais estratégicos para as reduções, quais sejam: os planos de ação para prevenção e controle do desmatamento e das queimadas na Amazônia e no Cerrado, que seriam responsáveis, respectivamente por 80% e 40% dos cortes nacionais; o Plano Decenal de Expansão de Energia – PDE, responsável por 6,1 a 7,7% dos cortes de emissões, com foco em centrais eólicas, pequenas centrais hidroelétricas (PCHs) e bioeletricidade, na oferta de agrocombustíveis, e no incremento da eficiência energética; o Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação das Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura (Plano ABC), que prevê incentivos de até R\$ 1 milhão por produtor rural que opte por atividades tidas como “menos” poluentes, como o plantio direto³⁵; e ainda o Plano de Redução de Emissões da Siderurgia, através do incentivo para o uso de carvão vegetal originário de florestas plantadas e a melhoria na eficiência do processo de carbonização. A Política de redução de emissões ainda prevê sua expansão para outras áreas, como a indústria

³⁵ O plantio direto é um sistema diferenciado de manejo do solo que visa diminuir o impacto da agricultura e das máquinas agrícolas (tratores, arados, etc.) sobre o mesmo. Por não revolver o solo através do plantio sob a palha, é identificado como atividade agrícola menos emissora de GEE, constituindo-se como a principal tecnologia de uma “agricultura de baixo carbono”. No entanto, o plantio direto em uma agricultura industrial de larga escala, segue o padrão tecnológico altamente dependente de combustíveis fósseis, com a aplicação de herbicidas pós-emergência para facilitar a morte da planta para cobrir o solo com a palha. Tal procedimento torna questionável sua identificação como tecnologia “verde”, que deve ser incentivada através de pagamentos por serviços ambientais como parte de uma “agricultura de baixo carbono”.

de transformação, química, papel e celulose e construção civil, mineração, transportes, trabalho, tecnologia e saúde (PACKER, 2012).

Ainda sobre o tema, Larissa Ambranson Packer sintetiza que o projeto de ecocapitalismo no Brasil

[...] na prática, a Política Nacional de Mudanças Climáticas cria a demanda de redução das emissões nacionais e a delega ao mercado através da autorização de emissão de bônus ou créditos de carbono por setores produtivos tidos como mais “limpos”. A instalação de megaprojetos energéticos na Amazônia, como a usina hidrelétrica de Belo Monte ou o Complexo Tapajós, além de impactar os territórios indígenas e de povos tradicionais amazônicos e gerar danos incomensuráveis à biodiversidade local, ainda poderão negociar, na forma de “ativo ambiental”, seu bônus por deixar de emitir carbono, levantando dinheiro no mercado financeiro. Também siderúrgicas que substituam seu carvão mineral por carvão vegetal, vindo de monocultivos de árvores plantadas, também poderão emitir créditos de carbono evitado, e capitalizar-se com os negócios verdes nas bolsas de valores. Do mesmo modo, o agronegócio e os monocultivos de soja, por exemplo, poderão receber benefícios como isenção fiscal e financiamentos facilitados a juros baixos para o plantio direto com aplicação de altas taxas de herbicidas, o que autoriza o setor agrícola industrial a continuar avançando sua fronteira agrícola e ainda emitir créditos de carbono equivalente evitado. Em síntese, com a autorização de recomposição das espécies nativas com monocultivos de exóticas (eucalipto, dendê, etc.) ganha a indústria madeireira, de papel e celulose. O setor dos agrocombustíveis, assim como o agronegócio, ganha com o desmatamento (anistiado com a nova proposta de Código Florestal) e com o mercado de carbono sobre a agricultura (Plano Agricultura de Baixo Carbono). Ganham também os consórcios energéticos e a construção civil, com as cerca de 300 pequenas e grandes barragens contratadas para a Amazônia, que se credenciam no MDL de energia “limpa”. Com o mercado nacional e internacional de carbono, e o capital fictício criado com o mito da economia verde, ganham ainda a indústria “marrom” e os maiores desmatadores e poluidores. (2012, n. p.).

Parecem, a princípio, robustos os argumentos de que o ecocapitalismo, modelo que em teoria viria preencher o vácuo entre os defensores do crescimento econômico não axiológico e os ambientalistas, não tem apresentado um projeto de desenvolvimento sustentável.

Entretanto, as críticas ao ecocapitalismo não são sobre o sistema em si, mas a maneira como ele tem sido implantado. As críticas ao capitalismo verde não respondem às perguntas acerca de como eliminar a fome de quase 8 bilhões de habitantes. Além disto, os ataques ao capitalismo verde têm como alvo, o próprio capitalismo, e partem do princípio de que é possível evitá-lo, o que, na prática, é mera utopia.

Sobre este ponto, destaco trecho de pesquisa de William Jorge Gerab, teórico do ecossocialismo, ao dispor que

Ecosocialismo é a proposta de, a um só tempo, construir-se uma nova sociedade – sem classes, estamentos ou camarilhas dominantes – e um novo relacionamento entre sociedade e meio ambiente, seja ele de predominância urbana ou não. Pressupõe, portanto, um processo de transformação, no qual as degradações humana e ambiental, prevalentes no capitalismo, darão lugar a uma sociedade não hierarquizada, sem privilégios de qualquer espécie, cujos desenvolvimentos humano e econômico aconteçam protegendo os ecossistemas e garantindo os recursos naturais necessários às próximas gerações. (2005, n.p.)

Veja-se que a teoria de Gerab, cujo artigo é intitulado “Ecosocialismo: construindo uma nova utopia”, apresenta soluções à questão ambiental que, embora na teoria se demonstra uma sociedade justa, humana e solidária, traz para fins práticos uma sociedade sem hierarquia e privilégios de qualquer espécie. De fato, como pontua o título deste artigo, é utópico.

É certo que as revoluções de iniciam por utopias. É certo também que o Ecosocialismo sem presente e forma exemplar como teoria para uma sociedade justa, igualitária, fraterna e solidária. Entretanto, a crise planetária ambiental é urgente e requer mudanças imediatas. E não se trata nesta de defender um sistema econômico – o que sequer se é objeto de estudo – mas de verificar que não há tempo para se implementar as ideias propostas por Gerab.

A crise planetária é urgente e requer respostas imediatas, e não se vislumbra em curto ou médio prazo nenhuma possibilidade de uma mudança de sistema econômico em âmbito global.

Portanto, é preciso alinhar a economia de mercado à sustentabilidade, e não simplesmente afastar o modelo proposto sem qualquer solução que equacione as necessidades humanas com as do planeta.

Neste aspecto, imperioso destacar que a Constituição de 1988 previu diversos dispositivos a respeito do desenvolvimento sustentável, seja em normas de eficácia imediatas, ao garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para preservar as futuras gerações³⁶, também como princípio geral da atividade econômica³⁷, além de toda a gama de normas programáticas dentro do bloco de direitos fundamentais que inserem o Brasil como membro da comunidade internacional compromissado com a defesa do meio ambiente e o desenvolvimento econômico de maneira sustentável.

36 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.

37 Art. 170. 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: 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;

A Constituição da República do Brasil no inciso II, do art. 3º, assegura o desenvolvimento nacional como objetivo a ser perseguido, sendo certo que a sustentabilidade é fundamental a este processo, mas não pode estar alheia à necessidade de assegurar os direitos sociais.

Quanto ao direito fundamental ao desenvolvimento nacional sustentável, conforme Montibeller Filho (2004), a legislação brasileira apresenta cinco dimensões: a) sustentabilidade social – artigos 1º, III e IV; art. 3º, III, art. 7º, art. 170, VII, todos da Constituição Federal; b) sustentabilidade econômica - artigo 170 da Constituição Federal; c) sustentabilidade ecológica – artigos 170, VI e 225 da Constituição Federal e Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – Lei nº 6.938/81; d) sustentabilidade espacial/geográfica – artigos 182 e seguintes da Constituição Federal e a Lei que Estabelece Diretrizes Gerais da Política Urbana – Lei 10.257/2001; e e) sustentabilidade cultural – artigos 215 e 216 da Constituição Federal.

Veja-se, portanto, que as normas regentes do Brasil compactuam diretamente com o “Objetivo para o desenvolvimento sustentável nº 2”, que traz como meta a eliminação da fome e a agricultura sustentável, elementos intrínsecos ao desenvolvimento sustentável previsto na Constituição.

Cabe observar que a junção dos dois desafios no mesmo ODS se explica porque eles estão entrelaçados, pois a produção de alimentos em massa sem observância de normas de sustentabilidade coloca em risco a sobrevivência do planeta, e, ao mesmo tempo, tampouco se imagina que somente a sustentabilidade, sem o foco no alto desempenho da produção, seja viável, haja vista a necessidade de suprir a alimentação dos quase 8 bilhões de habitantes do planeta.

Portanto, sendo o desenvolvimento sustentável elemento sistematicamente previsto em nossa Constituição e demais legislações, e a observância do ODS nº 2 como compromisso do Brasil com a comunidade internacional, é necessário resgatar a essência do conceito de ecocapitalismo e rapidamente colocá-lo em prática, com boas aplicações, ao invés de apenas refutá-lo sem a apresentação de alternativas viáveis. Há a necessidade de alternativas viáveis e práticas para evitar que o planeta sofra um colapso ambiental e, ao mesmo tempo, alimentar uma população que cresce exponencialmente.

3.2 SUSTENTABILIDADE RURAL.

Cerca de 820 milhões de pessoas em todo o mundo não tiveram acesso suficiente a alimentos em 2018, frente a 811 milhões no ano anterior, no terceiro ano consecutivo de aumento. Os dados representam um imenso desafio para alcançar o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) número 2, que prevê fome zero até 2030. (FAO, 2019).³⁸³⁹

O relatório de 2019 introduz um novo indicador para medir a insegurança alimentar em diferentes níveis de severidade e monitorar o progresso em direção ao ODS 2: a prevalência de insegurança alimentar moderada ou grave. Este indicador é baseado em dados obtidos diretamente de pessoas em pesquisas sobre seu acesso à alimentação nos últimos 12 meses, utilizando a Escala de Experiência de Insegurança Alimentar (FIES).

As pessoas que experimentam insegurança alimentar moderada enfrentam incertezas sobre sua capacidade de obter alimentos e a redução da qualidade e/ou a quantidade de alimentos que consomem para sobreviver.

O relatório estima que mais de 2 bilhões de pessoas, principalmente em países de baixa e média renda, não têm acesso regular a alimentos seguros, nutritivos e suficientes. Mas o acesso irregular também é um desafio para os países de alta renda, incluindo 8% da população na América do Norte e na Europa. Seguem os dados levantados: i. *number of moderately or severely food insecure*: 2 bilhões (26.4%); ii. *Babies born with low birth weight*: 20.5 milhões (um em sete); iii. *Children under 5 affected by stunting (low height-for-age)*: 148.9 milhões (21.9%); iv. *Children under 5 affected by wasting (low weight-for-height)*: 49.5 milhões (7.3%); v. *Children under 5 who are overweight (high weight-for-height)*: 40 milhões (5.9%); vi. *School-age children and adolescents who are overweight*: 338 milhões; vii. *Adults who are obese*: 672 milhões (13% de 1 em 8 adultos) (FAO, 2019).

Os dados indicam que o problema não se restringe à escassez de alimentos, mas também a um número cada vez maior de pessoas obesas, fato atrelado ao que se denomina “acesso irregular” de alimentos, tanto pela sua segurança e pela sua nutrição, diante de hábitos alimentares ruins.

38 Os dados constam do relatório anual “O estado da segurança alimentar e da nutrição no mundo” elaborado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Programa Mundial de Alimentos (PMA) e Organização Mundial da Saúde (OMS).

39 Foram realizadas novas pesquisas sobre o tema quando da finalização desta dissertação, mas não havia dados mais atualizados. Em razão da pandemia do Covid-19, a FAO se concentrou em pesquisas sobre o tema e de forma regionalizada. Ao fim das pesquisas, só foram encontrados dados sobre os impactos do Covid-19 na alimentação nas regiões da África e América Latina.

A fome pode ser expressada de duas formas: aberta ou epidêmica; e oculta ou endêmica. A fome aberta ocorre em períodos em que acontece guerra em um determinado lugar, desastres ecológicos ou pragas que comprometem drasticamente o fornecimento de alimentos, isso ocasiona a morte de milhares de pessoas. A fome oculta possui outra característica, é aquela no qual o indivíduo não ingere a quantidade mínima de calorias diárias, o resultado disso é a desnutrição ou subnutrição que assola centenas de milhões de pessoas em todo mundo. A subnutrição fragiliza a saúde, tornando a pessoa acessível a doenças. (FREITAS, 2020).

Existem diferentes estados de insuficiência alimentar categorizados, e todos eles afetam tanto o desenvolvimento daqueles atingidos, quanto da sociedade e da economia do país. Essa é a classificação feita pela FAO (2019) a tratar do tema

INSEGURANÇA ALIMENTAR

Situação de quem não tem garantia de acesso a quantidades suficientes de comida saudável e nutritiva para seu desenvolvimento normal. Causada pela inexistência de comida à disposição, falta de poder aquisitivo para a compra de alimentos ou uso inadequado da comida em casa. Pode ser crônica, temporária ou transitória.

MÁ NUTRIÇÃO

Condição fisiológica anormal, causada por consumo inadequado de nutrientes. Inclui desnutrição.

DESNUTRIÇÃO

Condição de absorção deficiente de nutrientes causada por repetidas doenças infecciosas.

SUBNUTRIÇÃO

Estado de incapacidade em obter comida suficiente para atingir os níveis mínimos de energia necessários para uma vida saudável e ativa.

FOME

Termo sinônimo de subnutrição crônica, ou seja, quando o estado de subnutrição dura por mais de um ano. (IANDOLI, 2016).

As classificações sobre a insuficiência alimentar não levam em conta apenas a falta de alimentos, mas também o acesso à comida saudável e com nutrientes suficientes para o desenvolvimento regular do indivíduo.

Sobre a crise alimentar mundial, Walter Bekik, Altivo Cunha e Luciana Costa aduzem que

Com a eclosão da crise alimentar mundial de 2007, expressa pela elevação dos preços das commodities e pelo desabastecimento de gêneros alimentícios essenciais em diversos países, muitos analistas passaram a apontar para a necessidade de promover uma nova revolução verde, exigindo rápido aumento da oferta de produtos agrícolas. [...] Os fatores agravantes desse quadro de desequilíbrio estariam na mudança climática, que provocaria redução das áreas aptas para a produção agropecuária e também na competição pelo uso da biomassa dada a disseminação do uso de biocombustíveis. Como elementos adjacentes a esse processo estariam os baixos estoques internacionais de

produtos agrícolas e a intensa volatilidade dos mercados desses produtos em contexto de instabilidade financeira. (2012, 109).

Na visão dos autores, a crise que hoje afeta mais de 10% da população mundial está relacionada à falta de oferta de comida. E a partir disto, fazem uma análise sobre a mudança climática, ausência de matéria-prima e barreira comerciais como fatores desencadeantes desta crise.

Deste pressuposto, há dois pontos dos quais apontamos como razões para divergir deste entendimento, os quais serão analisados a seguir: a) não há uma crise na oferta de alimentos, mas na sua distribuição; b) a crise alimentar mundial, conforme relatório da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, não se restringe à alta de alimentos para consumo, mas também ao consumo em excesso ou de forma irregular, o que resulta em obesidade e outras comorbidades.

Do total de pessoas que passam fome no mundo, a maior parte delas está em países marcados por desigualdades econômicas e carência de infraestrutura produtiva, como o Haiti, a Namíbia e a República Centro-Africana.

Nessas condições, as pessoas mais vulneráveis encontram dificuldades tanto para comprar como para produzir seus alimentos. Além disso, por terem tido pouco acesso à educação, a população dessas regiões acaba tendo poucas informações sobre métodos que poderiam aprimorar a produção e a conservação dos alimentos.

Outro ponto importante é que quem passa fome no planeta também é prejudicado pela cultura de desperdício dos países desenvolvidos: nos países ricos, 40% da comida que circula nos mercados vai para o lixo quando ainda estão em perfeitas condições de serem consumidas, o que contribui para elevar o preço dos produtos e dificultar o acesso pelas pessoas com menor poder aquisitivo. (PLAN, 2017).

Entre as consequências desse cenário, está o fato de que 66 milhões de crianças vão à escola com fome, o que influencia diretamente no aprendizado e no desempenho acadêmico delas. Com um aproveitamento menor, as crianças acabam tendo menos estímulos aos estudos e, muitas vezes, acabam abandonando os estudos para ajudarem no sustento de casa, o que contribui para o aumento da exploração da mão de obra infantil e para o crescimento dos empregos informais. Além disso, a subnutrição também contribui para o surgimento de doenças, o que aumenta o contingente de pacientes nos hospitais e gera um grande impacto no sistema de saúde de cada país. (PLAN, 2017).

Assim sendo, é precipitado o ponto em que se aduz que a crise alimentar no mundo se dá pela falta de oferta de alimentos. O que se verifica, na verdade, é que os alimentos não

chegam ao seu destinatário, seja pela concentração de renda individual, o que explica a fome em uma camada da população de um território, ou a desigualdade entre discrepante de desenvolvimento entre os países, o que justifica a fome endêmica em determinados países.

Além disto, segundo o professor Danilo Rolim Dias de Aguiar

Temos uma concentração de renda muito grande. Se, por um lado, temos pessoas passando fome, por outro, temos o problema da obesidade, que é cada vez maior. Haveria, então, um problema ligado à renda e à educação, que estaria dificultando o acesso aos alimentos. Aí também entra a questão das perdas. [...] Temos uma concentração de renda muito grande. Se, por um lado, temos pessoas passando fome, por outro, temos o problema da obesidade, que é cada vez maior. Haveria, então, um problema ligado à renda e à educação, que estaria dificultando o acesso aos alimentos. Aí também entra a questão das perdas. (2016).

A questão tratada por Danilo Aguiar aponta o que a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) passou a tratar como tema de insegurança alimentar, qual seja, a obesidade e outras doenças relacionadas ao consumo de alimentos em excesso, ausência de nutrientes necessários ou tóxicos.

A Constituição Federal de 1988 elencou diversas normas imediatas e programáticas para o desenvolvimento sustentável. Inovou sobre o tema em relação às Constituições anteriores pela primeira vez quando, ao tratar do meio ambiente, citou a necessidade do seu desenvolvimento equilibrado para garantia do direito das futuras gerações.⁴⁰

Sobre este ponto, importante destaque deu à Constituição sobre as técnicas para a condução das políticas agrícolas em seu artigo 225, inciso V, ao dispor que incumbe ao poder público “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”.

A proposta de desenvolvimento sustentável, então, é um alinhamento para que o crescimento econômico, a distribuição de alimentos, abastecimento de água, geração de energia e empregos, acesso à tecnologia, etc., sejam alcançados na medida do que é suportável pelo planeta, ou seja, dentro de um equilíbrio entre consecução dos anseios e fins da sociedade e o meio ambiente equilibrado.

Sobre o pretexto de necessidade contínua de aumento da oferta de alimentos para consumo interno e externo, prevalece no Brasil a produção de alimentos e manejo da agricultura

⁴⁰ 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.

em torno de grandes e médias propriedades rurais de monocultura, cuja produção é voltada principalmente para a exportação, sendo tal atividade o grande diferencial para garantir o *superávit* da balança econômica brasileira.

No entanto, tal política agrícola tem se sustentando a partir do progressivo uso desenfreado de agrotóxicos e outras substâncias químicas em seu processo produtivo⁴¹. Em apenas cinco meses de Governo do atual Presidente da República Jair Bolsonaro, o Ministério da Agricultura aprovou o registro de 169 (cento e sessenta e nove) novos agrotóxicos e outras substâncias químicas aplicados diretamente no solo e nas plantações. (MELO, 2019).

Tais números avançam exponencialmente. Desde o início da pandemia do coronavírus no Brasil, em meados de março de 2020, o governo de Jair Bolsonaro aprovou o registro de 118 novos agrotóxicos para serem vendidos no mercado brasileiro. Destes, 84 são destinados para agricultores e 34 para a indústria.⁴²

Pelos atos publicados no Diário Oficial da União, entre os meses de janeiro e dezembro de 2019, o governo Bolsonaro autorizou a liberação de 503 agrotóxicos novos. Em 2020, o ritmo segue similar, já que até então foram aprovados 150 novos produtos.

Outro motivo de preocupação é a instrução normativa nº 40 da Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura (lançada em 2018) que deu plenos poderes aos engenheiros agrônomos para determinarem livremente misturas de diferentes agrotóxicos para a produção de receitas de acordo com cada situação. Ou seja, deu-se carta branca para que estes profissionais inventem novas receitas químicas sem que os efeitos dessa mistura sobre a saúde ou o meio ambiente sejam devidamente conhecidos.

O uso indiscriminado de produtos químicos nos latifúndios voltados à agricultura no país é assunto urgente porque suas consequências são imediatas e seus efeitos nocivos são de longo prazo. A maneira como os alimentos são produzidos interfere não somente na saúde de quem vai comê-los, mas também em todo o ambiente de produção, além de outros fatores ambientais de escala global que são afetados.

Um dos grandes debates hoje sobre o uso de agrotóxicos é a apicultura. O uso indiscriminado de agrotóxicos está aniquilando as abelhas e esse é um problema mundial. As

41 Na safra 2008/09 o Brasil se tornou o maior consumidor mundial de agrotóxicos. Na safra 2009/10, essa marca foi superada em 7,6%, ultrapassando o volume de 1 milhão de toneladas. Os herbicidas respondem por mais de 60% desse volume. Segundo o Sindicato da Indústria de Defensivos Agrícolas (SINDAG), esse mercado gerou 7,2 bilhões de dólares em 2010. A lavoura de soja usa 46% do total, seguida da cana, com 11%, e do milho, com 10%.

42 Ver <https://apublica.org/2020/05/em-meio-a-pandemia-governo-bolsonaro-aprova-96-agrotoxicos-em-dois-meses/>. Acesso em 22 de fevereiro de 2021.

consequências são sentidas diretamente na produção de alimentos, visto que, as abelhas são responsáveis pela polinização das plantas, elemento crucial do ciclo da natureza, logo, essenciais para a sobrevivência da vida no planeta.

As plantas que têm flor precisam ser polinizadas para produzir sementes e sobreviver. Quem faz esse trabalho são as abelhas. E cerca de dois terços da dieta dos seres humanos vêm de plantas polinizadas. A continuar nesse ritmo, estudos acadêmicos indicam que em 2035 as abelhas estarão extintas. (USP, 2017).

Os principais inimigos das abelhas são os agrotóxicos *neonicotinoides*, uma classe de inseticidas derivados da nicotina, como por exemplo o *Clotianidina*, *Imidacloprid* e o *Tiametoxam*. A diferença para outros venenos é que eles têm a capacidade de se espalhar por todas as partes da planta. Por isso, costuma ser colocado na semente, espalhando-se em todas as partes da planta: flores, ramos, raízes e até no néctar e pólen. Eles são usados em diversas culturas como de algodão, milho, soja, arroz e batata. (USP, 2017)

Além do aspecto global, a questão dos agrotóxicos também coloca em risco à saúde de quem se alimenta e o meio ambiente da produção agrícola. Os danos causados por esses produtos a população, principalmente aos trabalhadores e às comunidades rurais, e ao meio ambiente como um todo. Da contaminação dos alimentos, da terra, das águas, que em algumas situações torna-se imprópria para o consumo humano, tem-se a intoxicação de seres vivos, como os mamíferos (incluindo o homem), peixes, aves e insetos. Regiões com alto uso de agrotóxicos apresentam incidência de câncer⁴³ bem acima da média nacional e mundial.

Outro ponto a se destacar é que há outras formas de contaminação dos alimentos, como as indústrias, por exemplo, que usam substâncias químicas tanto para lavá-los, quanto para fazer com que durem mais tempo, alterando sua qualidade e sabor. Neste processo, muitas vezes as sobras de alimentos são descartadas e jogadas diretamente nos esgotos da cidade ou em rios, poluindo as águas e envenenando o meio ambiente ao seu entorno (VARGAS e SILVA, 2016).

A política agrícola hoje praticada no Brasil vem comprometendo a saúde pública, o meio ambiente e causando danos que ecoam em todo o planeta. A liberação de agrotóxicos e substâncias químicas nos grandes latifúndios de monocultura voltados à exportação no Brasil

⁴³ A relação entre a incidência de câncer e o consumo de alimentos contaminados com agrotóxicos é objeto de ampla pesquisa e apontadas pelo Instituto Nacional do Câncer. Pesquisas desenvolvidas pela Associação Brasileira de Saúde Coletiva – ABRASCO e a Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ apontam para diversas doenças neurológicas, motoras e mentais, além de distúrbios de comportamento e hormônios, entre outras, fato que deu ensejo ao “Dossiê Abrasco”, publicado em 2015.

demonstram um caráter governamental de que o desenvolvimento se resume apenas ao aspecto econômico, o que vai de encontro a própria Constituição.

O uso de defensivos agrícolas é defendido por um critério objetivo de necessidade de aumento contínuo de produção de alimentos em razão da demanda. Entretanto, a crise alimentar no mundo não se limita à análise de escassez de oferta de alimentos. Ao revés, vê-se que a produção de alimentos em escala mundial está muito acima da sua demanda, de forma que a segurança alimentar passa a ser objeto de análise da FAO sobre o tema.

A agricultura moderna é uma atividade humana que implica a simplificação da natureza, sendo as monoculturas a expressão máxima desse processo. O resultado final é a produção de um ecossistema artificial que exige constante intervenção humana. Na maioria dos casos, essa intervenção se dá na forma de insumos agroquímicos que, embora elevem a produtividade, acarretam vários custos ambientais e sociais indesejáveis.

Miguel Altieri assevera que

É inegável que a agricultura implica a simplificação da estrutura do ambiente em vastas áreas, substituindo a diversidade natural por um número reduzido de plantas cultivadas e animais domesticados. De fato, as paisagens agrícolas do mundo são destinadas ao plantio de apenas 12 espécies de grãos, 23 espécies de hortaliças e 35 espécies de frutas e nozes. [...] As estimativas indicam que 90% da ingestão de calorias no mundo venham de apenas 30 culturas, uma pequena amostra da grande diversidade de culturas disponíveis. (2012, p. 23-24)

O processo de simplificação dos ambientes promovido pela agricultura industrial pode afetar a biodiversidade de várias maneiras: a) expansão das áreas agrícolas com perda de habitats naturais; b) conversão de vastas áreas em paisagens agrícolas homogêneas com reduzido valor de habitat para a vida silvestre; c) perda de espécies silvestres benéficas e de agrobiodiversidade como consequência direta do uso de agroquímicos e outras práticas; d) erosão de recursos genéticos valiosos por meio do uso crescente de cultivares uniformes.

Ainda a este respeito, além dos efeitos nefastos de médio e longo prazo, observa-se hoje que as perdas decorrentes de pragas (cerca de 20 a 30% da maioria das culturas), está no mesmo patamar anterior ao aumento substancial do uso de agrotóxicos. Altieri destaca que

Já é de amplo conhecimento que as plantas cultivadas em monoculturas geneticamente homogêneas não possuem os mecanismos de defesa ecológica necessários para suportar o impacto dos surtos de populações de pragas. Os melhoristas selecionam as plantas visando altas produtividades, mas acabam tornando-as mais suscetíveis a pragas ao sacrificar sua resistência. Por outro lado, as práticas agrícolas modernas afetam negativamente os inimigos naturais dos insetos-praga, que, por sua vez, não encontram nas monoculturas

os recursos de condições necessárias para suprimir as pragas por meio naturais (2012, p. 32-33).

Verifica-se, portanto, que os prejuízos causados pelo modelo da agricultura moderna, baseado principalmente na monocultura com uso extensivo de agrotóxicos, apresenta a longo prazo prejuízos muito maiores que descompensam referida forma de produção agrícola, devendo-se repensar tais bases a partir de uma política agrícola que se coadune com a preservação do meio ambiente e garanta a qualidade do seu produto ao consumidor.

3.3 AGROECOLOGIA: BASES PARA UMA AGRICULTURA SUSTENTÁVEL

Desse processo de industrialização do campo e da estratégia de modernização das práticas agrícolas adotadas em meados da década de 1950 e que ainda é marcante na realidade rural do país, surge o movimento agroecológico, inicialmente concebido como “agricultura alternativa”, ante as diversas críticas às implicações sociais, econômicas e ambientais.

No fim dos anos de 1980, com a redemocratização, inicia-se a tomada de consciência, organização e participação popular, marcadas principalmente pela ascensão dos movimentos sociais. Nesse contexto,

com a estruturação da Rede-PTA⁴⁴, suas organizações, em especial a AS-PTA, começaram a interagir mais com organizações com experiências desenvolvidas no Peru e no Chile, e o termo “Agroecologia” passou a ser inserido no debate nacional. Esse processo dialético de aprendizagem abriu novos horizontes para o desenvolvimento de abordagens mais consistentes com o objetivo de promover uma agricultura alternativa. (PADULA, CARDOSO, FERRARI e DAL SOGLIO, 2013).

É justamente no período de democratização, portanto, que a agroecologia passa a ser discutida e fortalecida no Brasil, sendo seu grande marco a tradução e publicação pela AS-PTA, em 1989, das publicações do professor chileno Miguel Altieri, hoje professor nos Estados Unidos.

Nos Estados Unidos, o início da discussão sobre a agroecologia teve ênfase mais científica, ao contrário do Brasil, em que o início foi mais marcado pelos movimentos sociais

⁴⁴ As Redes PTA foram organizações que surgiram para assessorar a apoiar os movimentos dos trabalhadores rurais no período de ascensão pós-Constituição.

favoráveis à agricultura alternativa e pelas práticas dos próprios agricultores (WEZEL, 2009, p. 3-18), caracterizando-se, então, por um processo marcadamente político.

A agroecologia se refere ao estudo da agricultura ecológica, como unidades básicas de análises com abordagem amplas dos processos agrícolas, de forma a maximizar a produção e otimizar a relação agroecológica (ALTIERI e NICHOLLS, 2000).

De acordo com Miguel Altieri,

A agroecologia fornece as bases científicas, metodológicas e técnicas para uma nova revolução agrária. Os sistemas de produção fundados em princípios agroecológicos são biodiversos, resilientes, eficientes do ponto de vista energético, socialmente justos e constituem pilares de uma estratégia energética e produtiva fortemente vinculada à noção de soberania alimentar. (2012, 35).

Os princípios básicos da agroecologia incluem: a reciclagem de nutrientes e energia; a substituição de insumos externos; a melhoria da matéria orgânica e da atividade biológica do solo; a diversificação das espécies de plantas e dos recursos genéticos dos agrossistemas no tempo e no espaço; a integração de culturas com a pecuária; e a otimização das interações e da produtividade do sistema agrícola como um todo (ALTIERI, 2012).

Em sentido mais estrito,

a agroecologia pode ser vista como uma abordagem da agricultura e pecuária que se baseia nas dinâmicas da natureza, dentre as quais se destaca a sucessão natural, que permite a recuperação da fertilidade do solo, sem o uso de fertilizantes minerais, e o cultivo sem o uso de agrotóxicos, por meio de ações que buscam o equilíbrio natural dos componentes do solo. (CARVALHO e FERRO, 2020, p. 72)

A inovação metodológica proposta pelos estudos agroecológicos é a junção harmônica de conceitos das ciências naturais e das ciências sociais, levando a um patamar mais amplo de percepção dessa ciência. Tal junção possibilita o entendimento acerca da agroecologia como ciência, como movimento e como prática dedicada ao estudo das relações produtivas entre homem-natureza, visando sempre a sustentabilidade ecológica, econômica, social, cultural, política e ética.

O resgate de saberes de comunidades indígenas e camponesas tradicionais se liga ao saber acadêmico-científico, buscando-se a cooperação e a unidade desses diferentes saberes na construção da agroecologia (TARDIM, 2011).

Assim, a agroecologia pode ser entendida como a remediação ao agravamento das condições ambientais, sociais, políticas e econômicas causadas pela forma de desenvolvimento econômico vigente, tendo como proposta, a revisão dos métodos convencionais de manejo da terra em grande escala.

O que se destaca dentro da agroecologia é que este modelo de produção tem capacidade de cerca de 6% a 10% maior do que utilizada atualmente pelo agronegócio, sendo mais limpa e barata, possibilitando a formulação de políticas agrícolas em grande escala e que atendam a demanda da população aliadas à sustentabilidade, mesmo dentro de uma economia de mercado (MACHADO e MACHADO FILHO, 2014).

A maximização do uso da terra e sua produção sem a necessidade do uso de pesticidas e outros agrotóxicos que causam danos ao ecossistema e ao consumidor do produto é um dos princípios utilizados na agroecologia. No exemplo abaixo, tem-se um “cinturão agroecológico”, sendo que, ao meio está a plantação de quiabo produzida de forma cem por cento orgânica e, ao redor, capim para alimentação dos bovinos.

Ao colocar a produção dos quiabos cercada de capim, o agricultor tem como resultado uma produção livre de ervas daninhas e outros agentes que corroem a produção, isto porque esses organismos se alimentam do próprio capim, que é preferível e suficiente, de forma que a produção de quiabo fica isolada e não é atacada, pois os organismos não ultrapassam o cinturão de capim.

Assim, ao mesmo tempo em que o produtor tem sua plantação livre de pragas e ervas daninhas sem a necessidade de agrotóxicos, o cinturão de capim é utilizado para alimentação dos bovinos, de forma que ele maximiza o grau de produtividade e eficiência da terra.



Figura 2 – Plantação de quiabo “defendida” por plantação de capim em lote do Projeto de Assentamento de Reforma Agrária “Santa Mônica” em Mato Grosso do Sul.

Fonte: Autoria própria – realizada em pesquisa de campo.

Ao final, o produtor rural tem para venda o alimento orgânico, o gado de corte e o leite, tudo produzido de maneira que não afeta o meio ambiente, e com resultados tão eficientes quanto os produzidos pela agropecuária tradicional que faz vasto uso dos agrotóxicos e demais defensivos agrícolas.

Isto porque a agroecologia reduz custo de produção, mantém a produtividade e garante renda aos produtores rurais. Não é um sistema produtivo exclusivo de pequenos produtores, mas fortalece economicamente esses grupos, menos capitalizados e, portanto, sujeitos às oscilações do mercado urbano. Técnicas simples e baratas que podem ser concebidas no interior da propriedade rural, reduzindo a dependência ao urbano-industrial.

Quando questionados sobre os motivos de optarem pela produção orgânica, os assentados entrevistados foram unânimes em afirmar que utilizam da técnica por que obtêm resultados melhores a curto prazo, vez que conseguem vender o produto por um valor mais rentável, e que, a longo prazo, mantém intacta a viabilidade do solo, sendo desnecessárias sucessivas reformas para novos plantios.

Além disto, 03 entrevistados destacaram a importância da consciência ambiental em relação aos danos ao meio ambiente com o uso de agrotóxicos e demonstram preocupação com a própria saúde e de sua família, vez que consomem os alimentos produzidos.

Questionados sobre os modelos e métodos para a produção orgânica, os entrevistados demonstraram a utilização de produtos naturais para a proteção da produção, além do

aproveitamento dos próprios insumos naturais como forma de proteger a terra de ervas daninhas e adubo para o plantio. Um dos modelos agroecológicos apresentado é o da plantação de mucuna-preta⁴⁵ ao redor de árvores frutíferas. Segundo o Assentado A

A utilização da mucuna serve para adubar o solo e proteger a árvore de pragas [...] Se a mucuna fica espalhada ao redor do pomar, as ervas daninhas vão se alimentar delas, sem alcançar a árvore [...] A mucuna não exige adubação e se adapta facilmente ao solo. Basta monitorar o seu crescimento para que não alcance os frutos. [...] Entre a Macuna e a fruta, as ervas daninhas preferem a Macuna. [...] Não há custos na plantação de Macuna porque ela é resistente e se espalha rapidamente. Basta controlar seu crescimento.

Verificou-se na plantação do Assentado A que na região de pomar há extensa procriação de mucuna. A planta se espalha rapidamente pela área de plantação de frutas, agarrando-se às arvores. De acordo com o Assentado A, basta manter a atenção diária quanto à proximidade da planta na coroa das árvores para não perder a produção.



Figura 3 – Plantação de mucuna espalhada pela região de pomar em lote do Projeto de Assentamento de Reforma Agrária “Santa Mônica” em Mato Grosso do Sul.

Fonte: Autoria própria – realizada em pesquisa de campo.

45 A mucuna-preta é a mais difundida em áreas de Cerrado, possivelmente, pela maior disponibilidade de sementes e uso mais comum nas demais regiões do Brasil. A mucuna-preta desenvolve-se bem em condições de deficiência hídrica, não possui reação fotoperiódica, suporta temperaturas elevadas, podendo ser cultivada do início até final do período de chuva em áreas de Cerrado. Suporta sombreamento, não tolera encharcamento nem geadas. Por apresentar baixa ou nula sensibilidade ao fotoperíodo e ao déficit hídrico, a mucuna-preta praticamente não tem sua produção de fitomassa reduzida com a mudança da época de semeadura do início para o final da estação chuvosa. (EMBRAPA, 2006)

Como resultado, o agricultor familiar obtém frutas livres de pragas, com baixo índice de perdas, sem a utilização de agroquímicos no seu cultivo. Além disto, ressaltaram o Assentado A ressaltou que o uso de agrotóxicos cria ervas daninhas cada vez mais fortes, o que é evitado quando se faz “produção limpa”.

Atualmente, a preocupação com o avanço do processo degradativo instalado em grande parte dos solos brasileiros, e com a prevenção da degradação de novas áreas, tem conduzido à necessidade do uso de práticas de adição de matéria orgânica ao solo. Entre essas, destaca-se a adubação verde, reconhecida como uma alternativa viável na busca da sustentabilidade para solos agrícolas (ALCÂNTARA, 2000, p. 277-288).

Neste contexto, na pesquisa de campo o Assentado B apresentou a crotalária nativa⁴⁶ como seu principal instrumento de adubação. De acordo com ele, a espécie “serve para alimentar porcos e adubar solo”.



Figura 4 – Plantação de crotalária nativa para adubo e alimentação de porcos em lote do Projeto de Assentamento de Reforma Agrária “Santa Mônica” em Mato Grosso do Sul.

Fonte: autoria própria – realizada em pesquisa de campo.

⁴⁶ A crotalária é uma leguminosa subarborescente, originária da Índia e Ásia tropical, de porte alto (2 a 3 m), com caule ereto, semilenhoso, ramificado na parte superior. É planta anual, de crescimento inicial rápido, com efeito alelopático e/ou supressor de invasoras bastante expressivo. Quanto ao clima é uma planta de clima tropical e subtropical, não resistindo a geadas, apresentando bom comportamento nos solos argilosos e arenosos (CALEGARI., 1993, p. 207-237)

Ressalte-se que a prática da agroecologia aqui apresentada leva em conta que as medidas propostas nos ODS são emergenciais e requerem propostas concretas e plausíveis, a serem implementadas a curto prazo, e que são bem respondidas enquanto práticas agrícolas, já que alinham a diminuição do uso de agrotóxicos sem prejuízo da continuidade de oferta de alimentos.

Diante das vantagens apresentadas pelos entrevistados a respeito da produção orgânica, questionou-se se eles utilizam algum meio de fomento para a produção orgânica disponibilizado pelo Estado. Todos foram taxativos em afirmar que não há qualquer respaldo ou assistência do Estado na produção agroecológica e não possuem nenhuma expectativa de mudança de cenário.

3.4 ALIMENTOS ORGÂNICOS

Os alimentos orgânicos são aqueles que utilizam, em todos os seus processos de produção, técnicas que respeitam o meio ambiente e visam a qualidade do alimento. Os processos de sua produção são naturais, sem uso de agrotóxicos. Além disso, os orgânicos também são livres de substâncias tóxicas que visam padronizar esteticamente o alimento, como corantes artificiais, conservantes, espessantes, aromatizantes, entre outros.

Segundo Silvio Roberto Penteado,

O termo orgânico é empregado para designar um dos sistemas não convencionais de cultivo da terra, baseados em princípios ecológicos. A agricultura orgânica é um sistema de produção comprometido com a saúde, a ética e a cidadania do ser humano, visando contribuir para a preservação da vida e da natureza. Busca utilizar de forma racional os recursos naturais, empregando métodos de cultivos tradicionais e as mais recentes tecnologias ecológicas. Fazem parte da agricultura orgânica, diversos movimentos ou processos que adotam esses princípios básicos (agroecológicos), que são: agricultura alternativa, biológica, orgânica, natural, biodinâmica, yamaguishiana, permacultura, agroflorestais, etc. No mundo todo, quaisquer produtos obtidos através destes sistemas são conhecidos como alimentos orgânicos. (2001, p. 9).

A agricultura biodinâmica utiliza folhas, ramos, restos de frutas e legumes para adubar a terra; a agricultura orgânica faz uso de esterco e restos de vegetais para adubar a terra; a agricultura biológica, com uso de rotação de cultura e pouso; a agricultura natural segue as leis da natureza e ciclos ecológicos; a permacultura, além de seguir os ciclos da natureza, também realiza construção das casas e outras instalações a partir de recursos naturais e o uso de saneamento ecológico para o reaproveitamento da água e dos dejetos humanos.

As várias correntes citadas (biodinâmica, biológica, natural, permacultura, ecológica, agroecológica, e em alguns casos, a agricultura sustentável) são consideradas como uma forma de cultura agroecológica. As diferenças entre elas se restringem ao tipo de adubo a ser usado, diversificação e integração das explorações animais, vegetais e minerais, esquema de reciclagem, entre outros. (VARGAS e SILVA, 2017)

O ponto comum entre as diferentes correntes é a busca de um sistema de produção sustentável no tempo e no espaço, mediante o manejo e a proteção dos recursos naturais, sem a utilização de produtos químicos agressivos à saúde humana e ao meio ambiente, mantendo o incremento da fertilidade e a vida dos solos, a diversidade biológica e respeitando a integridade cultural dos agricultores.

Referidos sistemas não se excluem. Podem ser utilizados de forma simultânea entre dois ou vários, ou apenas um deles. Em qualquer hipótese, apesar das pequenas particularidades existentes, desde que estejam de acordo com as normas técnicas para produção e comercialização, seus produtos são considerados orgânicos, ou seja, livre de defensivos agrícolas e outras substâncias tóxicas em todo seu processo de produção.

Além da produção de origem vegetal, há também culturas de pecuária orgânica, que tem como um dos principais fundamentos a criação de animais em espaços abertos, sem qualquer tipo de confinamento, a fim de evitar a proliferação de doenças e o estresse do animal.

A pecuária orgânica – ou biodinâmica – não trabalha com aplicação de hormônios, anabolizantes e antibióticos nos animais, tendo em vista que esses elementos são também ingeridos pelo ser humano quando do consumo da carne ou derivados laticínios. Apenas as vacinas obrigatórias são permitidas, além da rastreabilidade que é uma exigência para garantia de que todo o sistema seja orgânico.

Além da relação intrínseca entre a agroecologia e o desenvolvimento sustentável, contexto em que se insere a produção de alimentos orgânicos, estes alimentos também têm como característica serem mais saudáveis ao consumo humano do que os produzidos pela agricultura convencional.

Segundo a química Sônia Sterz, após análises de plantações de agrião, alface, batata, couve-flor, espinafre, tomate-cereja, tomate-salada, morango, pepino e cenoura, todos produzidos em modelos agroecológicos, verificou-se que

Apresentavam maior concentração de nutrientes, quando comparados aos convencionais, como fibra alimentar, proteína, açúcares e também alguns minerais como ferro, potássio e selênio. [...] Os morangos têm uma concentração maior de açúcar com vários minerais como cálcio, sódio, potássio e selênio, com teores mais elevados que os convencionais. Isso é muito positivo. [...] os alimentos orgânicos testados em laboratório tinham

menos nitratos e nitritos, substâncias que podem ser cancerígenas e provocar má formação genética. (UFPR, 2011).

Acerca dos produtos de origem animal, uma revisão de estudos de várias partes do mundo conduzida por pesquisadoras da Universidade Newcastle, no Reino Unido, encontrou diferenças nutricionais importantes entre amostras de carne (bovina, suína e de cordeiro), leite e ovos orgânicos e não orgânicos. A vantagem principal seria a maior quantidade de ácidos graxos ômega 3 (um tipo de gordura saudável) e vitamina E, além de menor concentração de cádmio (um metal tóxico) nos derivados orgânicos de origem animal. (DI DOMENICO, 2018).

Outro ponto a respeito dos orgânicos é a menor exposição do seu consumidor a comorbidades. Pesquisadores da Universidade de Stanford detectaram níveis menores de pesticidas em crianças que comiam orgânicos e uma quantidade 33% menor de bactérias resistentes nos alimentos que não receberam herbicidas industrializados durante a produção. (NAMU, 2019).

A este respeito,

Uma limitação para uma análise aprofundada, segundo os próprios pesquisadores, seria a falta de estudos sobre os efeitos da ingestão de agrotóxicos em longo prazo. Eles avaliaram pesquisas com duração de no máximo dois anos. Embora os danos causados pela ingestão de agrotóxicos não tenham durante longo período não tenham sido analisados por estes estudos, são conhecidos os efeitos que essas substâncias podem causar em pessoas que entram em contato físico constante com pesticidas. Segundo um estudo publicado pelo Instituto Nacional do Câncer norte-americano, os agrotóxicos podem ser cancerígenos, podendo ser relacionados a casos de leucemia, câncer de pele, lábios e estômago, entre outros. (NAMU, 2019).

Sobre o mesmo tema, um estudo do Centro de Pesquisa em Epidemiologia e Estatística Sorbonne Paris Cité, coordenado por Julia Baudry, examinou a alimentação de quase 69 mil voluntários, principalmente mulheres, durante aproximadamente cinco anos. Os participantes recebiam pontuações conforme a frequência com que ingeriam alimentos orgânicos, variando de “na maioria das vezes” para “nunca”.

Os consumidores mais frequentes de orgânicos apresentaram 76% menos chances de desenvolver todos os linfomas — nos linfomas não Hodgkin, esse índice chegou a 86% — e 34% de redução dos casos de câncer de mama que se desenvolvem após a menopausa. Também foram observados outros tipos de câncer, como os de próstata, pele e colorretal. (FISCHBERGH e GRANDELLE, 2018).

A concentração superior de antioxidantes na produção orgânica de hortifruti é a principal vantagem nutricional comprovada. Isso porque esses compostos atuam como uma defesa natural da planta contra o ataque de pragas - assim como no nosso organismo protegem contra o surgimento de doenças. Quando expostos a agrotóxicos, os vegetais acabam crescendo sem desenvolver esse sistema de defesa como deveria.

Conclui-se, portanto, que os benefícios da produção de alimentos orgânicos vão além da sustentabilidade de sua produção, mas também a maior quantidade de nutrientes absorvidos pelo corpo e a prevenção a doenças relacionadas ao contato com os agrotóxicos, como leucemia e outras espécies de cânceres.

A desvantagem aparente do consumo de orgânicos está no preço elevado dos produtos oferecidos. Eles são produzidos em menor escala (em relação aos alimentos convencionais) e demoram mais tempo para crescerem. As técnicas de cultivo ou criação de animais encarecem os custos de produção.

Os produtos orgânicos, quanto a sua cotação comercial, têm a tendência de sofrer menor oscilação durante o ano, dando ao produtor maior segurança para planejar e investir. A venda direta a consumidores, feirantes, supermercados, etc., evita os intermediários, permitindo ao agricultor maior margem de lucro.

Geralmente a redução da dependência dos insumos químicos reduz o custo de produção, permitindo maiores lucros, mesmo quando obtém os mesmos preços do convencional. Para muitas culturas, o cultivo orgânico representa aumento da produtividade em relação ao convencional, fator que aumenta suas receitas. (PENTEADO, 2001, p. 39).

De acordo com dados do COAGRE (Coordenação de Agroecologia), ligada a Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo (SDC), vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), a área dedicada a produção de alimentos deve ser maior do que 750 mil hectares. Grande parte é derivada do trabalho de agricultores familiares. Segundo o Cadastro Nacional de Agricultores Orgânicos (CNPO), dos 15 mil produtores cadastrados, 80% estão classificados como agricultores familiares.

Diante dos benefícios trazidos pelo consumo de alimentos orgânicos, há uma demanda crescente de sua produção⁴⁷. Com isto, os produtores familiares puderam aumentar a área

47 O cultivo orgânico teve um crescimento acentuado nos últimos cinco anos. A cada dia cresce o número de produtores certificados no país de tal forma, que o número de produtores de agricultura orgânica no país deve triplicar nos próximos anos. A projeção é do IBD (Instituto Biodinâmico), de Botucatu (SP), que já certificou com selo orgânico 70 candidatos e mantém na lista de espera outros 180 projetos. Este Instituto é uma das 13 agências certificadoras de produtos orgânicos no país. A área destinada ao plantio de alimentos orgânicos no Brasil era no

dedicada a produção. Desta forma, famílias que tem na terra a sua forma de sustento, conseguem se beneficiar do cultivo de alimentos orgânicos, movimentando a economia da região.

3.4.1 Alimentos Orgânicos nos projetos de assentamentos de reforma agrária

As práticas sociais dos movimentos camponeses em defesa das sementes crioulas em contraposição às sementes geneticamente modificada, em processos de cooperação produtiva e desenvolvimento sustentável, ganhou maior espaço no Brasil a partir da consolidação da reforma agrária.

O principal expoente é o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), que em um elevado grau de intercooperação econômica e social baseado na produção agroecológica e sustentado num profundo complexo de cooperação e ajuda mútua, tornou-se o maior produtor de arroz orgânico da América Latina e maior produtor de alimentos orgânicos do Brasil (MARTINS, 2019).



Figura 5 – Ornamentação do “II Seminário de Agroecologia nas escolas” em Chapecó, Estado de Santa Catarina.

Fonte: Julia Adriano - <https://www.flickr.com/photos/juadriano/>

O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra abrange mais de 350 mil famílias assentadas, distribuídas em aproximadamente setecentos municípios brasileiros. Sua estrutura organizada em cem cooperativas, 96 agroindústrias e 1.900 associações. (ABRAMO, 2018).

O modelo apresentado pelo MST não se restringiu à produção; estendeu-se para armazenamento e processamento, constituição de cooperativas locais e regionais para gestão e, para a comercialização, desenvolveram uma marca comercial própria – Terra Livre – que participam das políticas públicas de compra de alimentos e já tem atuado com exportação a países latino-americanos, América do Norte, Europa e Oceania.

O MST também construiu o Armazém do Campo, mercado específico para a comercialização de alimentos orgânicos produzidos em assentamentos oriundos de Reforma Agrária, estabelecido em São Paulo/SP, e inaugurou recentemente, no mês de junho de 2019, uma filial no Recife/PE.

No Mato Grosso do Sul, a Associação Estadual de Cooperação Agrícola – AESCA representa um conjunto de aproximadamente 7 mil famílias assentadas em 46 projetos de assentamento, organizada em sete regionais: centro, centro-sul, cone-sul, fronteira, norte, pantaneira e vale do Ivinhema.

Com foco na produção de alimentos orgânicos, no conjunto da associação, ligada ao MST, existem diversos grupos informais e famílias que trabalham com uma grande diversidade de cadeias produtivas, em níveis diferentes de transição para um sistema de produção de base agroecológica, sendo algumas inseridas na “Rede de agroecologia da Apoms – Associação dos Produtores Orgânicos do Mato Grosso do Sul”.



Figura 6 – Produção orgânica de abacaxi em lote de associado à AESCA do Projeto de Assentamento de Reforma Agrária “Santa Mônica” em Mato Grosso do Sul.

Fonte: autoria própria – pesquisa de campo

A AESCA apresenta em seu estatuto objetivos como: a) aumentar a capacidade das famílias assentadas em produzir alimentos saudáveis; b) ampliar a diversidade e a escala de produção de alimentos nos assentamentos de reforma agrária; c) aumentar a quantidade de agricultores que adotam a agroecologia como estratégia de produção e; d) fomentar a adoção de práticas e instrumentos de intercooperação entre os diversos elos das cadeias produtivas e entre as cadeias.

Em entrevista à pesquisa de campo, a diretora da associação declarou que desde a saída da ex-Presidente da República Dilma Rousseff, os associados encontram maiores dificuldades em escoar a produção, visto que a Venezuela era o principal importador dos produtos orgânicos e que os preços pagos eram melhores do que o que se arrecada no comércio local.

Presente na entrevista junto com a diretora, o Assentado D declarou que

por não ter um veículo próprio para levar o alimento diretamente à CEASA, os valores recebidos são ainda menores, pois o “atravessador” fica com metade do lucro. [...] Uma caixa de banana às vezes sai por 15 Reais, enquanto vocês pagam 7 reais pelo quilo da banana no supermercado [...] uma caixa tem em média 15 quilos.

Embora sejam questões distintas, ambos os entrevistados apontam óbices que podem ser contornados por políticas de intervenção para o fortalecimento da produção de alimentos orgânicos dentro da reforma agrária. Um deles é a retomada das relações diplomáticas com o

país vizinho, outro é a expansão de programas já existentes, como o PROGER⁴⁸, para agricultores familiares.

No Brasil há programas específicos para fomentar o escoamento da produção de alimentos orgânicos, a exemplo do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Trata-se de uma ação do governo federal que garante a alimentação escolar a todos os estudantes dos ensinos infantil, fundamental e médio das escolas públicas e filantrópicas. Isso acontece por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento para a Educação (FNDE), que repassa os recursos financeiros para todos os estados e municípios. (MAPA, 2018).

A Lei 11.947/09 dispõe que do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

Sobre este ponto, o servidor do INCRA esclareceu em entrevista que embora haja previsão legal de programas de fomento à produção de orgânicos, não havia recursos disponíveis para atender esta demanda no momento, visto que a autarquia ainda tinha dificuldades em fornecer itens básicos como a DAP e o PRONAF para instalação. Sobre este ponto, enfatizou que há diversos projetos de assentamento no Estado do Mato Grosso do Sul em que os beneficiários sequer obtiveram o crédito inicial para instalação de moradia, embora já se tenha passado anos da criação dos assentamentos. A estes fatos, atribuiu-se a falta de recursos que diminuem ano após ano como causa.

Não se ignora também que os Estados da federação também possuem políticas próprias de incentivo à produção de alimentos orgânicos dentro dos assentamentos de reforma agrária, a exemplo do Mato Grosso do Sul. Quando as servidoras da AGRAER foram questionadas sobre quais as políticas públicas que a agência de desenvolvimento possui para assistir aos assentados na produção de alimentos orgânicos, elas citaram a Lei Estadual n. 5.279/18 e o Plano Estadual de Agroecologia, cuja execução de fomento à agroecologia é feito pela Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural – AGRAER.

Afirmaram que o modelo de descentralização da política agrícola para os Estados e Municípios visa aproximar o poder público dos assentamentos de reforma agrária, via de regra afastados dos centros metropolitanos, no intuito de assistir o agricultor familiar na produção e

48 O PROGER é uma linha de crédito da Caixa Econômica Federal que utiliza recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para financiar projetos de investimento fixo. Dentro dos itens financiáveis estão máquinas e equipamentos, novos e usados, a partir da apresentação de um plano de negócios.

comércio dos alimentos orgânicos, indicando que o fortalecimento deste modelo trará aproximação entre o Estado e os produtores orgânicos nos assentamentos, destacando-se a importância da assistência técnica que os órgãos regionais podem proporcionar com eficiência.

Apesar das dificuldades retratadas quanto ao auxílio do Estado junto aos produtores de orgânicos, os assentados de reforma agrária persistem na produção e comercialização como forma de subsistência, de forma singular ou cooperativa.

A este respeito, tem-se o cenário de comunidades carentes que têm enfrentado dificuldades para comprar mantimentos, à medida que alguns alimentos têm registrado preços elevados devido à alta demanda durante a pandemia do COVID-19, como é o caso do arroz e feijão.⁴⁹

Em reação, o Movimento dos trabalhadores rurais sem-terra (MST) vem realizando ações em todo o território nacional para abastecimento dos centros referenciais de assistência social (CRAS) e Banco de Alimentos, além de se associar a projetos ligados à Frente Popular Brasil (FPB).

Associados de três acampamentos do Paraná doaram 5 toneladas de alimentos nos municípios de Castro e Ponta Grossa. Os alimentos são resultados de cultivos totalmente orgânicos nos acampamentos Maria Rosa do Contestado e Padre Roque Zimmermann, em Castro, e no pré-assentamento Emiliano Zapata, em Ponta Grossa.⁵⁰

No Recife/PE, cerca de 1.500 quilos de alimentos como macaxeira, inhame, milho, feijão e batata doce foram enviados pelas famílias de três áreas onde o movimento sequer ainda conseguiu a titularidade das terras, mas já produz para consumo próprio e comercialização.⁵¹

O MST também tem se organizado para doar arroz, feijão e hortifrúti orgânicos nos estados do Rio Grande do Sul, estado em que acontece a sua maior produção, e de São Paulo

Cooperativas da reforma agrária junto com o Movimento doaram 12 toneladas de arroz orgânico para o Conselho Nacional de Segurança Alimentar de Porto Alegre (CONSEA-RS) e o órgão administra a destinação do alimento, além de outras 08 toneladas de arroz enviadas às cooperativas organizadas para doação em São Paulo/SP.⁵²

A produção de alimentos orgânicos no projetos de reforma agrária, de forma coordenada e cooperativa, o abastecimentos desses produtos à população, a comercialização através da

⁴⁹ Ver <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/09/09/Por-que-os-pre%C3%A7os-dos-alimentos-est%C3%A3o-subindo-na-pandemia>. Acesso em 09 de setembro de 2020.

⁵⁰ Ver <https://mst.org.br/2020/04/08/acampamentos-do-mst-doam-5-toneladas-de-alimentos-organicos-no-parana/>. Acesso em 08 de abril de 2020.

⁵¹ Ver <http://www.ceasape.org.br/noticias/agricultura-familiar-promove-o-sustento-de-mulheres-do-campo>

⁵² Ver <https://www.brasildefato.com.br/2020/04/02/mst-doa-12-toneladas-de-arroz-organico-para-combate-a-fome-em-meio-a-pandemia-no-rs>. Acesso em 04 de fevereiro de 2020.

exportação e as intervenções das associações ligadas à reforma agrária no combate à crise sanitária são demonstrações de que a política pública, quando bem aplicada e devidamente consolidada, cumpre seu papel constitucional de transformar grandes latifúndios em produtivos espaços para os agricultores familiares desenvolverem com liberdade suas funções, trazendo progresso ao país de forma sustentável.

4 A CERTIFICAÇÃO DOS ALIMENTOS ORGÂNICOS

Para distribuição e comercialização dos alimentos orgânicos, é preciso que se identifique esta qualidade para garantir ao consumidor final o que se está consumindo, ou seja, que o produto foi feito seguindo as normas e técnicas de produção agroecológica e preenchem os requisitos para poder ser vendido como orgânico.

Por isto, a pesquisa visa aprofundar seu objetivo específico, que é a certificação dos alimentos orgânicos, sendo esta uma parte do processo da sua produção. Dentre diversos aspectos da produção de orgânicos, estudou-se a necessidade de análise da certificação desses alimentos e propostas de intervenção em razão da dificuldade enfrentada pelos agricultores em obter o selo de orgânico, sendo o foco da pesquisa especificamente os produtores assentados de reforma agrária.

As marcas de certificação são mecanismos que atestam a conformidade de um produto ou serviço com determinadas normas ou especificações técnicas, especialmente em relação à qualidade, natureza, material utilizado ou procedimento empregado em sua fabricação ou comercialização, conforme a Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996, que regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial.⁵³

Ela possui finalidade distinta da marca de produto ou serviço. O objetivo principal da marca de certificação é informar ao público que o produto ou serviço distinguido pela marca está de acordo com normas ou padrões técnicos específicos. Além disto, há também a diferença entre a marca de certificação e a marca coletiva, que diz respeito à natureza do titular do registro.

Conforme Fábio Ulhôa Coelho (2019, p. 141-142), no caso da coletiva, o titular será sempre uma associação empresarial, ou seja, uma entidade, sindical ou não, que congrega os

⁵³ Art. 123 Para os efeitos desta Lei, considera-se: (...) II - marca de certificação: aquela usada para atestar a conformidade de um produto ou serviço com determinadas normas ou especificações técnicas, notadamente quanto à qualidade, natureza, material utilizado e metodologia empregada

empresários de determinado produto, ou de certa região, ou adeptos de uma específica ideologia (por exemplo, os empresários cristãos, os ecológicos etc.).

No caso da marca de certificação, o titular não é uma associação empresarial, mas um agente econômico, normalmente, um empresário, cuja atividade é a de avaliar e controlar a produção ou circulação de bens ou serviços, desenvolvidas por outros agentes.

Para produção de alimentos orgânicos com fins de comercialização é necessária a marca de certificação que garanta a qualidade orgânica. Os organismos de avaliação de conformidade orgânica, quando credenciados, passam a ser responsáveis por lançar e manter atualizados os dados ligados a todas as unidades de produção que estejam sob seu controle no Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos e no Cadastro Nacional de Atividades Orgânicas.

Estes organismos possuem procedimentos definidos para a emissão das declarações de transação comercial, contendo as informações qualitativas e quantitativas sobre os produtos comercializados.

4.1 A CERTIFICAÇÃO DE MARCAS NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO

O Direito de marcas, ciência da proteção das marcas de certificação, tem sua primeira manifestação enquanto instituto jurídico na Grã-Bretanha, onde o termo *Certification Trade Marks* é introduzido na seção 37.6 e no Anexo I do *Trademark Act*, criando um sistema normativo orientado pela imparcialidade, clareza processual e pelo refinamento conceitual quando se define de forma técnica que a marca de certificação será aquela utilizada para distinguir produtos certificados de produtos não certificados por uma pessoa – independentemente do proprietário de tais produtos – no que tange à origem, matéria-prima utilizada, modo de fabricação, qualidade, exatidão ou outra característica (DAWSON, 1988, p. 25).

No Estados Unidos, a seção 45 da Lei Lanham, de 1946, define marca como qualquer palavra, nome, símbolo, dispositivo ou qualquer combinação destes, utilizada em produtos ou serviços de pessoas alheias ao titular da marca que certifica a origem, o material, o modo de fabricação, a qualidade, a exatidão ou outra característica de tal produto ou serviço, ou que o trabalho ou sua elaboração tenha sido realizado por membros de união ou outra organização. E a marca coletiva, como aquelas utilizadas pelos membros de uma cooperativa, associação ou outros grupos de organização. (ÂNGULO, 2010, p. 43/44).

A partir desses marcos, houve outros movimentos pela implementação de uma regulamentação geral sobre marcas coletivas e de certificação, os quais originaram, dentre

outras, a inserção da Lei de Marcas nº 929 no Código Civil da Itália e a seção 6C[2][c] da Lei de Marcas canadense em 1952, a Lei de Marcas introduzida na Alemanha em 1964, e a Lei 64-1.360 de 1965, na França. Embora já reconhecidas, delimitadas e diferenciadas em algumas legislações, havia falta de uniformidade de critérios entre diferentes países.

Segundo Astrid Uzcátegui Ângulo, a marca tem a certificação como função primária, e os denominadores comuns que tais sistemas normativos propõem como elementos essenciais são

1. ao direito sobre a marca que certifica adquirido com o registro; 2. à utilização da marca para produtos e serviços; 3. ao controle do titular quanto ao uso da marca no produto ou serviço; 4. a um sistema diferenciado para o titular e para os usuários da marca de certificação; 5. À determinação por parte do titular de certas normas ou condições prévias em relação ao uso e controle da marca; 6. Ao direito de uso livre da marca que certifica por terceiros cujos produtos ou serviços cumpram com as condições de uso estabelecidas pelo titular da marca; 7. À necessidade de apresentação do pedido de registro da marca de certificação juntamente com o regulamento de utilização na qual se determinam as condições às quais se subordina a utilização da mesma; e 8. Ao fato de ressaltar-se que este tipo de marca se protege em prol do “interesse geral”. (2010, p. 49).

Vê-se, portanto, que somente em meados do Século XX que os países passaram a positivar o direito de certificação de marcas. E em 1980, durante o Congresso de Buenos Aires⁵⁴, os países passaram a uniformizar o entendimento internacionalmente.

No Brasil, Walter Brasil Mujalli afirma que “a primeira lei de marcas e patentes surgiu no Brasil em 1875”. Existe uma lei de patentes desde 28 de abril de 1809, correspondente a um Alvará de D. João VI, aplicável somente ao Estado do Brasil, o que posicionou o país como uma das quatro primeiras nações no mundo a ter uma legislação sobre o tema. (1997, p. 26).

Desde o final do século XIX até meados de 1945 um enorme número de leis extravagantes regulou a disciplina de marcas, patentes e também de concorrência desleal, momento em que foi promulgado o primeiro Código de Propriedade Industrial brasileiro - Decreto lei 7.903/45 -, possuindo elaboração muito mais completa e moderna em comparação às legislações anteriores. Tal Decreto teve vigência até o Código de 1996, inclusive em aspectos penais. (ROBLEDO, 2014).

Um marco importante na história do direito de marcas no Brasil foi a criação do Instituto Nacional da Propriedade Industrial – INPI, autarquia federal que substituiu o antigo

⁵⁴ Em 1979, o “Centro Paul-Roubier em Lyon” organiza um colóquio sobre marcas coletivas. Os resultados são absorvidos pelo projeto de estudo da marca coletiva europeia, que lança como resultado uma memória sobre marcas coletivas, apresentado no Congresso da AIPPI, celebrado em Buenos Aires, em 1980, convertendo-se na doutrina mais elaborada da época sobre marcas coletivas. (ÂNGULO, 2010, p. 50).

Departamento Nacional da Propriedade Industrial – DNPI, com o objetivo de dinamizar o direito industrial do país.

Segundo Lucas Rocha Furtado

[...] a Constituição de 1988 trouxe, à semelhança das demais, previsão expressa sobre a proteção aos inventos industriais, dispondo o art. 5º XXIX: a lei assegurará aos autores de inventos industriais privilégio temporário para sua utilização, bem como proteção às criações industriais, à propriedade das marcas, aos nomes de empresas e a outros signos distintivos, tendo em vista o interesse social e o desenvolvimento tecnológico e econômico do país (...) A origem do processo de mudança da lei de propriedade industrial para o que está em vigor atualmente, foi, entre outras, a pressão do governo dos Estados Unidos, a partir de 1987, no mesmo contexto histórico em que se vivia a política do Governo Collor, que apresentou as propostas da Nova Política Industrial do Governo no setor tecnológico. Nossa atual principal legislação sobre o tema ora estudado, a Lei de Propriedade Industrial supracitada, foi fruto das relações comerciais com outras nações, em especial as grandes potências econômicas, e aplica-se às invenções, desenhos industriais, marcas, indicações geográficas e à concorrência desleal. (1996, p. 15).

A legislação brasileira sempre teve atenção voltada às marcas de produtos e serviços. Somente com a Lei de Propriedade Intelectual (Lei nº 9.279/96) é que houve a positivação da marca de certificação, que é aquela usada para atestar a conformidade de um produto ou serviço com determinadas normas, padrões ou especificações técnicas, notadamente quanto à qualidade, natureza, material utilizado e metodologia empregada.

Astrid Uzcátegui Ângulo assevera que, embora a proteção legal da marca de certificação pelo legislador brasileiro em 1996 represente uma novidade ao Direito de Marcas no Brasil, tal fato não apresenta uma resposta adequada à necessidade jurídica da realidade brasileira da época:

O legislador oferece uma nova instituição, com uma evidente incerteza quanto à sua eficácia, uma vez que são desconhecidas as verdadeiras vantagens que oferece a marca de certificação; como também desconhecidas são a essência e a função que a marca é chamada a cumprir. Esse desconhecimento manifesta-se a partir do momento em que o próprio legislador decide pela incorporação da nova instituição do Direito de Marcas, quando deveria ter feito um esforço para concretizá-la por meio de termos que assegurassem sua eficácia de forma separada, distinta e autônoma do regime geral de marcas, o qual não de relação com uma declaração de certificação. (2010, p. 24).

De fato, a marca de certificação possui finalidade distinta da marca de produto ou serviço, usada para distingui-los de outros idênticos, semelhantes ou afins, de origem diversas, segundo o artigo 123, inciso I, da Lei de Propriedade Industrial. O objetivo principal da marca de certificação é informar ao público que o produto ou serviço distinguido pela marca está de acordo com normas ou padrões técnicos específicos.

Nos moldes da LPI, a marca de certificação deve ser utilizada somente por terceiros que o titular autorize como forma de atestar a conformidade do produto ou serviço aos requisitos técnicos; ou seja, destina-se apenas à certificação de terceira parte. Estando cumpridos os requisitos, o interessado está apto a incorporar em seu produto ou serviço a marca de certificação do titular do registro no INPI.

Cabe ressaltar que uma marca desta natureza não substitui nem dispensa os selos de inspeção sanitária ou o cumprimento de qualquer regulamento ou norma específica para produto ou serviço estabelecidos pela legislação vigente.

A marca de certificação é, sobretudo, uma ferramenta de mercado, cuja utilidade e importância estão associados à satisfação e proteção de interesses de diversas ordens. Deste pressuposto, o bom funcionamento do sistema de certificação é aquele que cumpra de forma efetiva a finalidade de informar o mercado as diferenças entre os produtos e serviços comuns, diferenciando-se daqueles que trazem a marca de certificação, tornando-os elegíveis para o consumidor final. Conforme Ângulo:

No caso da marca de certificação, na qual o direito de exclusividade do titular encontra um limite externo – o interesse geral – em relação à liberdade de empresa e a liberdade de concorrência, como decorrência da função certificadora que a marca cumpre, que no plano econômico tem feito com que tal categoria de marca seja usada para ingressar no mercado determinados produtos ou serviços, mantendo com êxito o interesse sobre a clientela de mercados nacionais e estrangeiros. Além disto, a marca de certificação vem mostrando suas bondades como instrumento de melhoria das condições de vida, saúde, meio ambiente, etc., e, finalmente, do mercado, ao funcionar como um parâmetro contínuo de melhoria da qualidade e de renovação do setor de produtos ou serviços que com a mesma são certificados (2010, p. 76).

Assim, vê-se que a marca de certificação causa efeitos tanto ao titular da marca quanto aos consumidores, uma vez que notabiliza destaca aquele em relação à concorrência, enquanto que satisfaz as necessidades peculiares deste, ou seja, funciona como canal de informação entre oferta e demanda para identificação e seleção dos produtos e serviços no mercado. Destacam-se entre as funções da certificação a indicação da qualidade, da origem e da publicidade.

A marca de certificação proporciona ao consumidor informações acerca da qualidade que o produto ou o serviço ofertado oferece. Segundo Astrid Ângulo

A este respeito, destaca-se que, na esfera estritamente jurídica, a função indicadora da qualidade na marca de certificação passa a ocupar primeiro plano. No entanto, questionou-se conectar a marca que certifica uma função de garantidora da constância qualitativa do produto ou serviço frente aos consumidores. A partir da perspectiva do consumidor e dos diferentes agentes econômicos do mercado, uma

marca de certificação informa sobre a presença ou ausência constante de qualquer característica: nível determinado de qualidade, origem, matéria-prima utilizada, procedimento de fabricação ou comercialização, certificada no produto ou serviço pelo titular da marca, quem tem a obrigação de manter as medidas de controle adequado que as assegurem em termos positivos e absolutos. (2010, p. 69).

Assim, a função indicadora de qualidade confere ao consumidor certeza de satisfação com relação ao produto ou serviço adquirido, sob a ótica de que a demanda deste consumidor é exatamente esse diferencial.

Ressalta-se, entretanto, que a função da marca certificadora enquanto indicadora de qualidade não atribui, irrestritamente, que os produtos ou serviços certificados sejam melhores ou piores do que os que não obtêm a marca. Referido juízo de valor é feito pelo consumidor final, a partir das informações que detém sobre o diferencial da marca.

A função indicadora da origem empresarial assegura ao consumidor que o produto ou serviço de mesma classe, portador da mesma marca, tenha sido fabricado ou comercializado pela mesma empresa.

A princípio, referida função é controversa dentro da hipótese concebida na LPI, visto que a intenção da marca de certificação é assegurar uma qualidade do serviço ou produto, o que não incide, especificamente, o monopólio por uma empresa.

Tal função valer-se-ia na hipótese de que houvesse consenso no mercado de que a origem do produto ou serviço daquela empresa fosse determinante para a qualidade do bem. De toda forma, ainda sim, nesta hipótese, não haveria necessidade de marca de certificação.

A função publicitária, de um ponto de vista juridicamente independente, possui especial relevância à marca de certificação, visto que ela é o melhor agente de venda dos produtos e serviços certificados.

A este respeito, destaca-se a função publicitária na transmissão de confiança aos diferentes agentes econômicos e consumidores do mercado ao reconhecer tais produtos e serviços, particularmente se a referida marca goza de prestígio nacional ou internacional.

Astrid Ângulo assevera que

Podemos falar de um maior alcance da função publicitária da marca de certificação a partir das perspectivas dos interesses dos usuários de tal marca, já que é um meio de transmitir informação qualificada sobre a presença ou ausência de certas propriedades no produto ou serviço, fato que influi no comportamento econômico com grande efetividade, possibilitado a atração da clientela para que o produto ou serviço entre e permaneça no mercado. (2010, p. 71).

Não obstante as demais funções socioeconômicas elencadas, é inegável que a função publicitária se sobrepõe em meio a um mercado competitivo. O produto ou serviço certificado, via de regra, possui tal marca em razão de determinada característica que o faz ter melhor qualidade em relação aos produtos e serviços comuns. E é justamente a certificação que destaca ao consumidor a qualidade superior do que se oferta.

Veja-se o exemplo dos alimentos orgânicos, em que já se destacou seus benefícios em relação aos alimentos de cultivos tradicionais. A certificação orgânica do alimento não só aumenta o valor venal do produto, mas também serve para atrair um mercado em exponencial crescimento que procura alimentos saudáveis para consumo.

4.2 MECANISMOS DE CONTROLE PARA A GARANTIA DA QUALIDADE ORGÂNICA

A qualidade dos produtos orgânicos no Brasil é garantida de três maneiras diferentes: com a certificação por auditoria, os sistemas participativos de garantia e o controle social para venda direta.

Juntos, a certificação por auditoria e os sistemas participativos de garantia formam o Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade Orgânica – SISORG e são realizados por organismos de avaliação da conformidade orgânica.

Os mecanismos possuem características próprias que são inerentes às peculiaridades dos agentes produtores, o modo de produção, em larga escala ou familiar, e sua destinação, consumo interno ou externo. Segundo Vanderlei Thies e Natália Salvate

A existência desses três mecanismos de controle reflete a densidade, no Brasil, de uma rede diversa de atores sociais articulados em torno da agroecologia. De acordo com Niederle e Almeida (2013, p. 46) a institucionalização desses diferentes sistemas de verificação, que contemplam possibilidades para além da certificação por terceira parte, expressa o reconhecimento pelo Estado da luta de diversas organizações sociais de agricultores que contrapuseram historicamente o discurso da modernização da agricultura e concretizaram dinâmicas produtivas alternativas às preconizadas pela revolução verde. Esse reconhecimento do Estado à ação dos agricultores e suas organizações evidencia a capacidade desses sujeitos incidir sobre a realidade. Esse viés é bastante enfatizado pela perspectiva orientada aos atores, para quem os agricultores, como atores sociais, não são vistos como sujeitos passivos e inertes, sob os quais forças estruturais externas agem e determinam unilateralmente as configurações técnicas e sociais da agricultura. Ao contrário disso, eles são ativos processadores de informações e desenvolvedores de estratégias que se estabelecem nas relações mantidas com outros atores e com instituições. (2017, p. 138).

Dessa forma, os modelos adotados no Brasil dão protagonismo ao agricultor e às diversas formas de produção agrícola, de forma que a diversidade dos métodos dê a ele a opção de escolher a que lhe é mais favorável.

Estes mecanismos realizam a análise sobre a conformidade orgânica desde à produção até a efetiva comercialização. Neste ponto, imperioso ressaltar que a característica de alimento orgânico não é analisada a partir do produto final, mas sim dos métodos de produção, visto que a própria percepção de qualidade passa por constante evolução. Aduz Thies e Salvate que

De acordo com Niederle et al. (2014, p. 8), essa evolução levou à coexistência, na atualidade, de quatro concepções que guiam os processos de percepção da qualidade, sendo elas: (a) Qualidade do alimento: a qualidade enquanto um conjunto de características objetivas inerentes ao produto; (b) Percepção da qualidade do alimento: a incorporação de um elemento subjetivo/cultural relativo à formação das preferências individuais; (c) Construção social da qualidade: a qualidade como resultado de um processo social em que diversos atores negociam um conceito comum, e; (d) Julgamento coletivo: a qualidade derivada de uma relação entre atores sociais através de diferentes dispositivos coletivos de julgamento. ((2017, p. 140)

Sobre este ponto, assevera Marcelo Laurino que

O que diz se um produto é orgânico não é uma coisa no produto, mas a maneira como ele foi produzido ou cultivado. Se o sistema obedeceu aos princípios e práticas previstas na legislação dos orgânicos, então o produto que sai dali será considerado como orgânico”. (2020, n.p.).

Para a produção orgânica há uma série de normas técnicas exigidas para a obtenção do “selo verde ou selo orgânico”. A certificação é um processo que atesta que determinado produtor é realmente orgânico e que está cumprindo as normas técnicas.

Sobre o tema, Silvio Penteado aduz que as certificadoras,

De uma forma geral, são organizações não governamentais (ONG), na forma de associações de produtores que realizam o processo de certificação. Entre as etapas iniciais deste processo estão a filiação do produtor a um órgão de certificação e a visita de um técnico da entidade para inspeção da propriedade agrícola. Nesta visita é feito um relatório acerca das condições da propriedade e dos seus recursos, em relação às normas estabelecidas pelo Ministério da Agricultura. Ocorrendo a aprovação do relatório de inspeção é feito um contrato de certificação entre o interessado e a entidade. [...] Na América Latina, na maior parte dos países ainda não existe leis ou regulamentos sobre o assunto, mas estão em fase de criação. A Argentina criou suas regras em 1994, que estão em conformidade com o regulamento da União Europeia de 1991. O Brasil criou a instrução normativa nº 7, de 17 de maio de 1999, que dispõe sobre normas para produção orgânica, e o primeiro passo para a

inserção de produtos orgânicos no mercado é a conversão da área, confirmada pela certificação. No Brasil, em 2.000 havia 45 produtores com selo orgânico fornecido pelo Instituto Biodinâmico de Desenvolvimento (IBD). (2001, p. 17).

Não obstante a assertiva de Penteadó a respeito da certificação através de associações de produtores, o que, em tese, caracterizaria uma facilidade para o pequeno agricultor familiar, a pesquisa de campo realizada neste trabalho constatou que todos os entrevistados afirmaram que, embora seguissem todas as regras e parâmetros para obter o selo de produtor orgânico, não lograram êxito.⁵⁵

Afirmaram os assentados, dentre outros aspectos, que há uma dificuldade muito grande em cumprir os processos burocráticos, indisposição dos agentes certificadores com os pequenos produtores de assentamento e, de acordo com o Assentado C “o órgão só dá atenção para quem está filiado à associação deles”.

A este respeito, verificou-se na pesquisa que embora as técnicas agroecológicas podem mitigar tanto a escala de produção do produto, como seus custos, os agricultores familiares em projetos de assentamento produzem alimentos orgânicos, mas, por não obterem o selo de certificação, vende-os como se fossem produtos da atividade convencional. O assentado D asseverou que “embora sua produção seja feita toda de forma orgânica [...] ela acaba sendo vendida aos atravessadores como se fosse convencional”.

O controle realizado pelos organismos de avaliação da conformidade orgânica credenciados pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA é realizado pelo lançamento e atualização dos dados ligados de todas as unidades de produção no Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos - CNPO e no Cadastro Nacional de Atividades Produtivas - CNAP, e se sabe da qualidade orgânica do produto a partir da unidade de produção cadastrada.

Segundo o Secretário de Defesa Agropecuária do MAPA, José Guilherme Leal⁵⁶, o Brasil possui hoje 21.177 produtores de alimentos orgânicos, espalhados em 27 mil unidades de produção que ocupam 880 mil hectares de terra.⁵⁷ Os mecanismos de controle adotados por esses produtores se dividem em 8.993 via certificação por auditoria, 7.608 via sistema

55 Na pesquisa de campo foram entrevistados 08 assentados do Projeto de Assentamento “Santa Mônica”, em Terenos, no Estado de Mato Grosso do Sul. Todos eles afirmaram não possuir certificado de produção orgânica. Embora a amostragem seja pequena para se chegar a uma conclusão definitiva, há que se levar em conta que o assentamento foi escolhido por ser um dos principais fornecedores de alimentos para as Centrais de Abastecimento de Mato Grosso do Sul, sendo a maioria dos assentados filiados à Associação Estadual de Cooperação Agrícola – AESCA, que tem entre seus objetivos a produção de alimentos saudáveis.

⁵⁶ Informação dada em palestra proferida na XVI Campanha Anual de Promoção do Produto Orgânico realizada pelo MAPA em 08 de junho de 2020.

⁵⁷ Ver <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sustentabilidade/organicos/cadastro-nacional-produtores-organicos>. Acesso em 22 de fevereiro de 2021.

participativo de garantia, por meio dos organismos participativos de avaliação de conformidade (OPAC), e 4.576 via organismos de controle social.

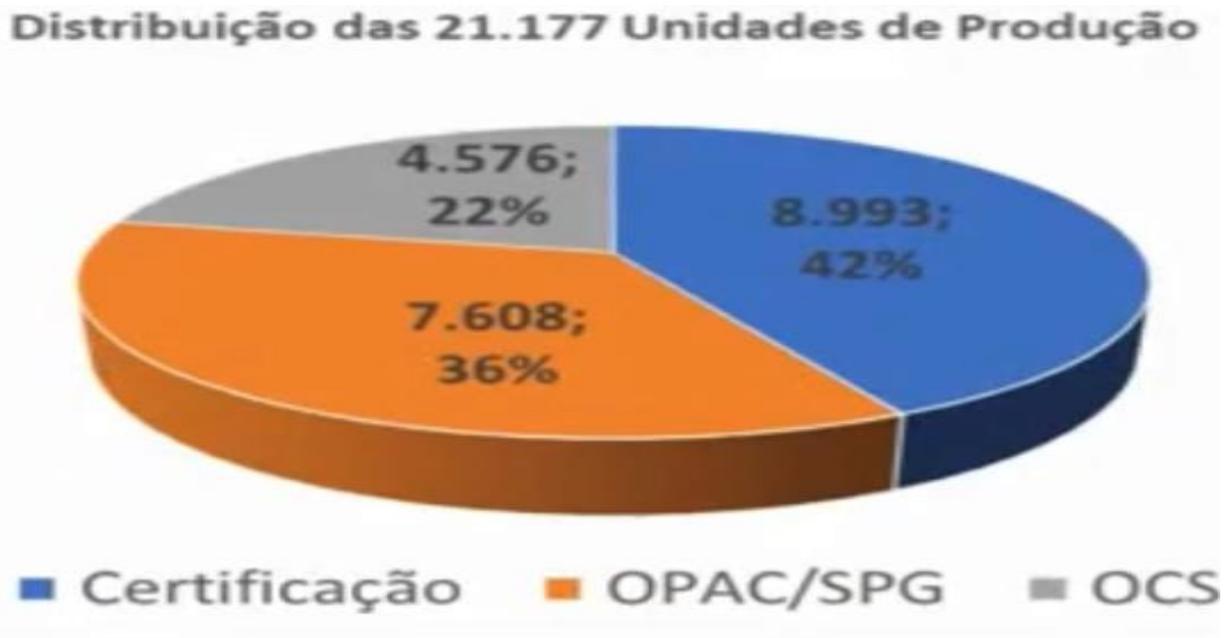


Figura 7 – Gráfico com a distribuição percentual de cada mecanismo de controle de produção orgânico no Brasil

Esse número não representa a totalidade da produção orgânica no país, mas somente os devidamente cadastrados pelo MAPA por meio dos organismos de conformidade.

Não se deve ignorar, portanto, que no Brasil há uma estimativa bem maior do número de produtores orgânicos do que o que se tem cadastrado no MAPA. A extensa burocracia imposta pela legislação sobre o tema e a dificuldade de criação de núcleos cooperativos para organização de organismos participativos de avaliação de conformidade dificultam o acesso do agricultor ao status de produtor orgânico.

Veja-se que no Mato Grosso do Sul, Estado com mais de 31.000 lotes de Reforma Agrária, há menos de 1% de famílias de agricultores familiares vinculadas aos projetos de assentamentos que possuem certificado de produtor orgânico.⁵⁸

Segundo a servidora da Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural – AGRAER, o Mato Grosso do Sul possui apenas um Organismo Participativo de Avaliação de Conformidade – OPAC, a Associação de Produtores Orgânicos de Mato Grosso do Sul –

⁵⁸ Ver <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sustentabilidade/organicos/cadastro-nacional-produtores-organicos>. Acesso em 22 de fevereiro de 2021.

APOMS, cujos filiados estão concentrados principalmente nas cidades de Dourados e Glória de Dourados.

Questionada sobre a dificuldade relatada pelos assentados do Projeto de Assentamento Santa Mônica, em Terenos, de se filiar a uma OPAC, enfatizou que

As dificuldades não são exclusivas do produtor orgânico. As associações também reclamam da burocracia para cumprir a legislação. Tentou-se formar no Mato Grosso do Sul novas OPACs, recentemente no projeto de assentamento Itamarati, mas não houve consenso entre os agricultores familiares. A produção orgânica, embora seja grande no Estado, hoje só é certificada na região em que a APOMS atua.

Assim sendo, surge a necessidade de se estudar os mecanismos de controle da qualidade para garantia da qualidade orgânica, de forma que se possa delimitar os problemas fáticos/legislativos que dificultam a certificação dos alimentos orgânicos dos pequenos produtores rurais assentados.

4.2.1 A certificação por auditoria

A certificação por auditoria consiste em um modelo em que uma instituição credenciada pelo MAPA e acreditada pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - INMETRO faz uma avaliação *in loco* para verificar se a produção verificada cumpre com os requisitos para obter o selo de alimento orgânico.

Segundo Daniel Araújo,

A certificação por auditoria tem um caráter mais empresarial [...] A partir de normas instruídas pelo MAPA, ela é realizada por instituições que não possuem vínculo com o produtor orgânico, de forma que o resultado é uma análise independente e isenta. Ela deve ser realizada por instituição credenciada pelo MAPA e acreditada pelo INMETRO, o que garante a qualidade técnica, confidencialidade e imparcialidade. (2020, n.p.),

Neste modelo, a empresa certificadora é contratada para realizar inspeções periódicas na propriedade produtora da alimentos orgânicos, por meio de vista de auditor ou inspetor vinculado à empresa. A auditoria é realizada através de um exame de todas as atividades realizadas até a comercialização do produto. Também compete à empresa corrigir eventuais erros na produção e, via, de regra, elas também fornecem o serviço de capacitação do produtor orgânico para os devidos ajustes.

Segundo Thies e Salvate (2017, p. 140), trata-se de um sistema de certificação em que uma terceira parte se fundamenta no conhecimento científico e na divisão técnica do trabalho. De acordo com Radomsky (2013, p. 302 apud THIES e SALVATI, 2017, p. 140) “Nesse esquema, verificados e verificadores precisam estar em instâncias separadas e a confiança advém disto, além de prescrever responsabilidade documental e objetividade de métodos”.

Portanto, há uma separação absoluta entre verificadores e verificados, atribuindo-se a técnicos que representam as empresas credenciadas pelo MAPA o papel de atribuir a conformidade orgânica dentro dos padrões estabelecidos.

A certificação por auditoria pressupõe a existência de empresas certificadoras orgânicas reconhecidas para tanto. No Brasil, o agricultor interessado em possuir registro no Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos contrata a empresa para a verificação do processo produtivo, a fim de obter autorização do uso do selo em seus produtos. Não há certificação por agentes públicos no país.

Embora referido modelo tenha sido contemplado quando da criação do sistema orgânico de produção agropecuária pela Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003, atualmente há apenas 13 (treze) empresas vinculadas ao MAPA que atuam na certificação por auditoria, sendo até pouco tempo um mercado liderado por duas empresas: ECOCERT e Instituto Biodinâmico IBD.



Figura 8 – Selo das empresas vinculadas ao MAPA que realizam certificação por auditoria.

Fonte: Daniel Araújo – Apresentação na XVI Campanha anual de promoção do produto orgânico – MAPA, 2020.

A regulamentação da certificação por auditoria foi normatizada pelo Decreto nº 6.323, de 27 de dezembro de 2007, em cumprimento ao artigo 3º da Lei nº 10.831/03, que atribuiu ao

Poder Executivo traçar as diretrizes dos mecanismos de controle de qualidade⁵⁹. Nesse sentido, dispôs a norma infralegal que

Art. 45. A certificação orgânica compreende o procedimento realizado em unidades de produção e comercialização, a fim de avaliar e garantir sua conformidade em relação aos regulamentos técnicos.

Art. 46. A concessão ou a manutenção da certificação será precedida de auditoria, a ser realizada por organismo de avaliação da conformidade credenciado junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com a finalidade de avaliar a conformidade com as normas regulamentadas para a produção orgânica.

Parágrafo único. Os procedimentos utilizados no processo de certificação deverão seguir os critérios reconhecidos internacionalmente para organismos certificadores, acrescidos dos requisitos específicos estabelecidos nos regulamentos técnicos brasileiros de produção orgânica.

Art. 47. É vedado o estabelecimento de custo de certificação baseado unicamente em percentual sobre a produção certificada, vinculada à quantidade de área ou de produtos a serem certificados. (BRASIL, 2007).

Da norma se extrai dois pontos relevantes a respeito da certificação por auditoria: a) a necessidade de observação dos critérios e requisitos reconhecidos internacionalmente para emitir o certificado e b) a impossibilidade de se usar unicamente o percentual da produção, a quantidade da área ou de produtos a serem certificados como valor a ser cobrado para emissão do selo.

No primeiro caso, o produto com o selo de orgânico ganha espaço no comércio internacional, mormente após a criação da Organização Mundial do Comércio em 1995, de forma que com o estabelecimento de padrões técnicos homogêneos o produtor transpõe barreiras comerciais.

Neste modelo os auditores acompanham cada passo da sua produção de perto e desenvolvem relatórios que servem, não somente para o credenciamento na certificação, mas para a gestão da sua propriedade. Segundo Camila Barros,

Os dados resultantes da auditoria são exatos, precisos e autênticos. Ao contrário do que muitos imaginam, este processo não serve só para apontar não conformidades, muito pelo contrário, é ideal para encontrar os pontos fortes da sua produção e,

⁵⁹ Art. 3º Para sua comercialização, os produtos orgânicos deverão ser certificados por organismo reconhecido oficialmente, segundo critérios estabelecidos em regulamento. [...] § 2º A certificação da produção orgânica de que trata o caput deste artigo, enfocando sistemas, critérios e circunstâncias de sua aplicação, será matéria de regulamentação desta Lei, considerando os diferentes sistemas de certificação existentes no País. (BRASIL, 2003)

localizando pontos de melhoria, você ainda tem a chance de aperfeiçoar o seu ambiente de trabalho. [...] Esse é outro ponto positivo na certificação por auditoria: a visão de um especialista externo. O inspetor/auditor aponta desvios e oportunidades que, devido a sua experiência e capacitação, não passam despercebidas. Recentemente, agricultores orgânicos denunciaram ao governo casos de contaminação da sua produção por variedades transgênicas, apontadas em testes. A suspeita é de que a contaminação ocorreu porque a colheitadeira havia sido utilizada em produções transgênicas e, apesar da limpeza recomendada ter sido executada, não foi o suficiente. Outro caso aconteceu nos Estados Unidos, em que foi encontrada a presença da bactéria *E. coli O157:H7* em lotes de espinafre orgânico. Centenas de pessoas foram hospitalizadas por conta de um descuido. Os dois casos acima poderiam ter sido evitados com a presença de um profissional especializado na propriedade, como um auditor, que estivesse atento a esses tipos de riscos. Além disso, para casos de exportação de produtos a certificação por auditoria é o único meio de regularização aceito, já que as exigências são mais rigorosas e o Sistema Participativo não atende aos requisitos necessários. (2020, n.p).

As vantagens apresentadas pela certificação por auditoria compreendem também que o agricultor conta com a participação de um agente especializado que possa trazer um olhar externo em sua produção, inclusive quanto à gestão, de forma que ele possa se dedicar melhor à produção. No sistema participativo de garantia (SPG), a dedicação exigida por parte do produtor é maior, já que é obrigatório o seu comparecimento em reuniões mensais, por exemplo.

Outro ponto de destaque é que a empresa certificadora por auditoria pode adequar o plano de manejo às normas de destino de comercialização, no caso das exportações. Esta é a única modalidade de certificação em que é possível exportar os produtos para outros países.

Quanto ao segundo ponto, ao não vincular o valor da auditoria à área ou quantidade de produção, a obtenção do selo pode se mostrar mais vantajosa ao permitir a organização de grupo de produtores que cultivam em área comum, como um assentamento de reforma agrária, de contratar a empresa pagando valores menores do que se fosse feita de forma individual. Neste caso, o modelo cooperativista característico dos assentamentos pode ser utilizado em favor da organização dos agricultores familiares para a contratação da empresa auditora.

Referida análise merece destaque porque o principal fator que obsta a contratação do modelo por auditoria é o valor gasto pelo produtor rural. A título de exemplo, em defesa do uso do sistema participativo de garantia em relação à certificação por auditoria, Juliana Fronckowiak Geitensi destaca que

Uma comparação: no estado do Rio de Janeiro, a certificação da Associação de Agricultores Biológicos do Estado do Rio de Janeiro (Abio) – uma rede participativa cadastrada no Mapa – custa mensalmente para um agricultor familiar R\$ 60. Esse mesmo agricultor paga R\$ 200 de taxa inicial e, caso queria aumentar o

escopo de atividades, 22% a mais na taxa mensal. Portanto, de custo fixo anual, um agricultor familiar paga para a Abio R\$ 720 (mais a taxa inicial quando entra na rede). Já o Sítio do Moinho, também do Rio, empresa de orgânicos certificada pelo Instituto Biodinâmico (IBD), especializado em auditoria, paga um valor anual a cada projeto que desenvolve. O certificado da horta orgânica custa R\$ 6 mil/ano, a panificadora orgânica R\$ 8 mil/ano e o processamento dos legumes R\$12 mil/ano. (2019, n.p).

Veja-se que na análise de Geitensi, o custo da certificação por auditoria ultrapassa em dez vezes o valor do sistema de participação por garantia. Porém, embora seja defensora do sistema de participação por garantia em detrimento da auditoria, enfatiza que “existem muitas limitações quanto à exportação dos produtos certificados por SPG’s porque a maioria dos países ainda trabalha exclusivamente com auditoria”. (2019, n.p.).

Conclui-se, portanto, que a certificação por auditoria se apresenta como modelo que traz uma maior facilidade ao agricultor familiar no manejo de sua produção e na gestão da propriedade, além de potencializar a possibilidade de comercialização do alimento orgânico, tanto no aspecto de sua confiabilidade, quanto pelo fato de poder ser exportado, o que, por conseguinte, dá maior margem de lucro ao produtor. O fator negativo, entretanto, é seu alto custo.

Sobre este ponto, há dois precedentes que podem ser analisados para mitigar o problema. Em ambos, o cooperativismo rural inerente aos movimentos sociais com os quais os assentados de reforma agrária são associados é fundamental.

Um deles é a Produção Agroecológica Integrada e Sustentável (PAIS), programa criado em 2005 pelo Governo Federal e operacionalizado pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). Segundo o órgão, o PAIS convida os agricultores familiares ao desenvolvimento sustentável, buscando

a) Estimular a agricultura orgânica por meio de processo produtivo sem uso de agrotóxicos; b) Reduzir a dependência de insumos vindos de fora da propriedade; c) Apoiar o correto manejo dos recursos naturais; d) Incentivar a diversificação da produção; e) Evitar o desperdício de alimento, água, energia e tempo dos produtos. (SEBRAE, 2009).

Em entrevista, a servidora da AGRAER foi questionada sobre se há histórico sobre a aplicação de assistência para produção e certificação de alimentos orgânicos dos projetos de assentamento de reforma agrária no Mato Grosso do Sul, afirmou que

No ano de 2010 a Prefeitura de Campo Grande/MS passou a exigir a certificação para a compra de alimentos orgânicos para distribuir nas escolas. Por esta razão, o SEBRAE intermediou a organização de um grupo de cerca de 70 agricultores familiares em forma de associação – ORGANOCOP - para realizar a auditoria em grupo. Além da assistência técnica e de gestão, o ente paraestatal utilizou recurso do Governo Federal em forma de fomento para custear 80% do custo com a empresa de auditoria, de forma que aos agricultores familiares caberia o pagamento de apenas 20% dos custos. Embora exitosa, a iniciativa teve fim por opção política de não haver mais o repasse de recursos. A maioria dos agricultores familiares migraram para a venda direta através dos Organismos de Controle Social (OCS), enquanto outros permaneceram arcando com o custo total da certificação por auditoria por não possuírem a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), o que os impedia de trabalhar via OCS.

Questionou-se em entrevista ao servidor do SEBRAE sobre o programa de Produção Agroecológica Integrada e Sustentável – PAIS, seu histórico de aplicação entre os assentados de reforma agrária de Mato Grosso do Sul e as perspectivas de retomadas do programa.

Em resposta, afirmou que o programa PAIS chegou a atender 180 produtores de orgânicos no Mato Grosso do Sul, sendo que a maioria deles era assentado de reforma agrária. O financiamento da certificação ocorria via Fundação Banco do Brasil – FBB e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

Questionado sobre a possibilidade de novas iniciativas com assentados de reforma Agrária, asseverou que o SEBRAE tem à disposição o programa “cidade empreendedora”, e que espera receber recursos para o ano de 2021, sendo que a instituição disponibiliza não só os meios para o financiamento, como também toda a assistência técnica para a produção.

Sobre quais mecanismos de controle de qualidade orgânica ele compreende serem mais acessíveis aos assentados e a forma de aplicação, defendeu que a certificação por auditoria dá maior segurança para a qualidade do produto e para o produtor. Segundo ele, “no SPG um produtor que não estiver comprometido com o processo pode prejudicar todo o grupo”.

Perguntado sobre a constatação da pesquisa acerca de assentados que produzem orgânicos e têm dificuldades em obter a certificação, afirmou que

Muitos agricultores familiares supõem que estão realizando produção orgânica pelo simples fato de não utilizar herbicidas e outros agrotóxicos. Ocorre que a certificação da produção orgânica detém critérios muito mais amplos, como o tipo de adubo que é utilizado, a existência de isolamento da produção orgânica de produções convencionais vizinhas, características próprias no preparo do solo. A produção orgânica é 100% orgânica, ou seja, ela ocupa todas as etapas do processo de produção.

Ainda sobre a questão dos assentados, afirmou que há uma dificuldade em estabelecer a união entre grupos de assentados, em razão dos diversos movimentos e ausência de lideranças

estabelecidas⁶⁰. De toda forma, se superado esse obstáculo, a possibilidade de formação de um grupo de produtores torna o preço da certificação por auditoria acessível.

A segunda experiência exitosa para mitigar os altos custos da certificação por auditoria são inerentes à própria reforma agrária popular, seus aspectos enquanto programa de desenvolvimento regional e ao cooperativismo presente entre os assentados.

Um dos casos mais emblemático no Brasil acerca da produção de orgânicos é a experiência do MST no Estado do Rio Grande do Sul. Na safra de 2016-2017, 579 (quinhentos e setenta e nove) famílias assentadas na região metropolitana de Porto Alegre e na região da fronteira oeste do Estado produziram em um espaço de 5.100 hectares o expressivo número de 487.468 (quatrocentas e oitenta e sete mil, quatrocentos e sessenta e oito) sacas de arroz. (MARTINS, 2019, p. 31).

Segundo Adalberto Martins,

Atualmente o arroz ecológico é certificado de duas formas: uma, via entidade de inspetoria externa, pelo Instituto de Mercado Ecológico (IMO), garantindo a certificação por auditoria; outra, via a certificação participativa, expressa em um organismo de controle social (OCS), e um organismo participativo de avaliação de conformidade (OPAC) ambos vinculados à cooperativa central dos assentamentos do Rio Grande do Sul LTDA – COCEARGS. O sistema de certificação participativa via OCS e OPAC contavam, em setembro de 2018, com 158 famílias certificadas, organizadas em 30 grupos e seis agroindústrias. A certificação por auditoria envolvia 385 famílias. (2019, p. 55-56).

Veja-se que dentro de um formato de produção cooperativa de caráter extensivo, envolvendo uma quantidade substancial de famílias e, por conseguinte, a soma de lotes se tornando uma área de produção de grande porte, a relação entre custo e benefício torna a certificação por auditoria viável, beneficiando os assentados na hora da comercialização.

Portanto, hipóteses como as de arranjos governamentais por meio de subsídios e as de alinhamentos associativos em maior escala para a produção de orgânicos dentro dos assentamentos de reforma agrária são alternativas que tornam viáveis a certificação de alimentos orgânicos por auditoria.

4.2.2 O sistema participativo de garantia

60 Em entrevista, o servidor do INCRA afirmou que hoje há pelo menos 32 (trinta e duas) lideranças oriundas do MST no Estado de Mato Grosso do Sul. Na ocasião, relatou que esse processo de contínua fragmentação do movimento diversas vezes dificulta as atividades da autarquia, visto que não há segurança jurídica dentro dos processos acerca da representação dos assentados, pois ora se deslocam para um outro grupo, ora criam novos grupos.

O sistema participativo de garantia (SPG) se trata de um modelo de certificação de orgânicos baseado na participação ativa das partes interessadas. Caracterizam-se pelo controle social entre os pares e a responsabilidade solidária, a partir de diferentes métodos de geração de credibilidade adequados a diferentes realidades sociais, territoriais, econômicas, etc.

Carolina Thomson, Ricardo Borsatto e Lucimar Santiago dissertam que

Os Sistemas Participativos de Garantia (SPGs) da qualidade de produtos orgânicos podem ser definidos como organismos através dos quais se dá, participativamente, a avaliação do grau de aplicação de uma norma ou referência relacionada à produção orgânica no Brasil. Sua principal característica em termos de controle é o envolvimento dos sujeitos avaliados no processo de decisão acerca do parecer final (2016, p. 1)

Diferentemente do controle via auditoria, no sistema participativo de garantia o agricultor familiar tem dupla-função: produzir alimentos orgânicos e fiscalizar a produção de seus pares, a fim de garantir a qualidade orgânica ao produto.

Para compreender a forma de ganhar credibilidade aos produtos orgânicos, é preciso identificar os conceitos de controle social e responsabilidade solidária. O MAPA explica que

O controle social é um processo de geração de credibilidade, necessariamente reconhecido pela sociedade, organizado por um grupo de pessoas que trabalham com comprometimento e seriedade. Ele é estabelecido pela participação direta dos seus membros em ações coletivas para avaliar a conformidade dos fornecedores aos regulamentos técnicos da produção orgânica. Em outras palavras, o comprometimento deles com as normas exigidas para esse tipo de produção. Já a responsabilidade solidária acontece quando todos os participantes do grupo se comprometem com o cumprimento das exigências técnica para a produção orgânica e responsabilizam-se de forma solidária nos casos de não-cumprimento delas. (2012, p. 22).

Assim sendo, a proposta do sistema participativo de garantia é que a certificação seja feita pelos próprios produtores, através de uma associação em que seus membros se fiscalizam entre si (controle social) e, para garantir a lisura e eficiência do procedimento, todos respondem em caso de descumprimento de exigências técnicas (responsabilidade solidária).

Segundo Carolina Thomson, Ricardo Borsatto e Lucimar Santiago,

A regulamentação dos procedimentos referentes às Certificadoras foi baseada nas normas de garantia da Federação Internacional dos Movimentos da Agricultura Orgânica (IFOAM, 1998) e no padrão internacional ISO 65 (ABNT, 1997) estabelecido pela Organização Internacional de Normas (ISO, por seu acrônimo em

Português) e que tem suas barreiras técnicas voluntariamente reconhecidas pelos países membros da Organização Mundial do Comércio (OMC). (2016, p. 3).

Entretanto, o padrão ISO/97, representado pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), dispõe que a certificação deve ser realizada exclusivamente por intermédio de uma terceira parte, o que inviabiliza a certificação pelo sistema participativo de garantia. Assim sendo, concluem que

Por essa razão a legislação brasileira faz referência ao termo Sistema Participativo de Garantia (SPG) ao invés de certificação participativa e aponta os Opacs como a forma jurídica dos SPGs no Brasil, referindo-se aos mesmos e às Certificadoras como diferentes tipos de Organismos de Avaliação da Conformidade (OACs). (2016, p. 3)

Junto com a certificação por auditoria, o SPG compõe o Sistema Brasileiro de Conformidade Orgânica – SISORG. Os produtos certificados pelo SISORG possuem selo identificador, do qual consta qual meio de controle foi utilizado.



Figura 9 – Selo que acompanha os produtos orgânicos certificados

Fonte: Ministério da agricultura, pecuária e abastecimento - MAPA, 2012.

Embora a Lei nº 10.831/2003 já tenha reconhecido a possibilidade de a garantia do produto orgânico ser dada pelo controle social, o marco legal no Brasil para a instituição e funcionamento do SPG no Brasil é a Instrução Normativa nº 19, de 28 de maio de 2009. (IN 19/09), do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA.

Aloísia Hirata, Luiz da Rocha e Sonia Bergamasco afirmam que o Brasil é referência mundial em SPGs, “tanto por ter sido pioneiro no seu reconhecimento legal, quanto por ter experiências consolidadas nos quatro cantos do país” (2020, p. 13). Alegam que a consolidação da IN 19/2009 é fruto de resistência de agricultores da Região Sul com a certificação por auditoria.

Porém, é da Região Sul, das organizações que hoje fazem parte da Rede Ecovida, em especial da extinta Cooperativa Colméia, que vem a primeira resistência quanto ao modelo de certificação por auditoria como única forma de reconhecimento da garantia da produção orgânica. Essa resistência, aliada à experiência da avaliação da conformidade por meio do controle social, possibilitou o embasamento necessário para que o sistema participativo ocupasse seu espaço na legislação brasileira, tendo como inspiração para a construção da metodologia de funcionamento dos SPGs a experiência da Ecovida. Assim, é correto afirmar que o surgimento dos SPGs no Brasil tem sua origem nas práticas e experiências da Ecovida. (2020, p. 16).

De fato, o sistema de participação de garantia é um modelo que não só se notabiliza por sua institucionalização a partir de movimentos espontâneos dos agricultores familiares, mas também por ser um modelo em construção e adaptação, conforme dispõe a própria Instrução Normativa 19/2009, do MAPA, ao dizer que

Art. 68. Os SPGs devem utilizar métodos de geração de credibilidade, adequados às realidades sociais, culturais, políticas, territoriais, institucionais, organizacionais e econômicas.

Art. 69. Os SPGs caracterizam-se pelo controle social, a participação e a responsabilidade de todos os membros pelo cumprimento dos regulamentos da produção orgânica.

§ 1º O controle social é estabelecido pela participação direta dos membros do SPG; estes atores estabelecem e dinamizam ações coletivas de avaliação da conformidade dos fornecedores à regulamentação da produção orgânica.

§ 2º A participação refere-se à efetiva atuação dos membros nas ações do SPG, ao poder compartilhado nas decisões e pela responsabilidade na garantia da qualidade orgânica resultante do processo.

O sistema participativo de garantia é formado por dois componentes: os membros do sistema e o Organismo Participativo de Avaliação da Conformidade - OPAC.

Os membros do sistema, aos quais a norma faz menção expressa pela participação direta, são pessoas físicas ou jurídicas que fazem parte de um grupo classificado em duas categorias: a) os fornecedores, constituídos pelos produtores, distribuidores, comercializadores, transportadores e armazenadores e b) os colaboradores, constituídos pelos consumidores e suas organizações, técnicos, organizações públicas ou privadas, ONGs e organizações de representação de classe (MAPA, 2020, p. 25-27).

Além dos membros do sistema, a Instrução Normativa 19/2009 do MAPA aduz que há necessidade de constituição de uma organização que assuma a responsabilidade formal do conjunto de atividades desenvolvidas no SPG, denominado Organismo Participativo de Avaliação da Conformidade – OPAC. A organização de uma OPAC requer a constituição de uma estrutura com Comissão de Avaliação e Conselho de Recursos.

Segundo dados do Ministério da Agricultura⁶¹, o Brasil detém 27 OPACs credenciadas. As primeiras foram a Associação de Agricultura Natural de Campinas e região (ANC), a Associação Ecovida de Certificação Participativa (Ecovida) e a Associação de Agricultura Biológica do Rio de Janeiro (ABIO), cadastradas em dezembro de 2010. (HIRATA, ROCHA e BERGAMASCO, 2020, p. 16-18).

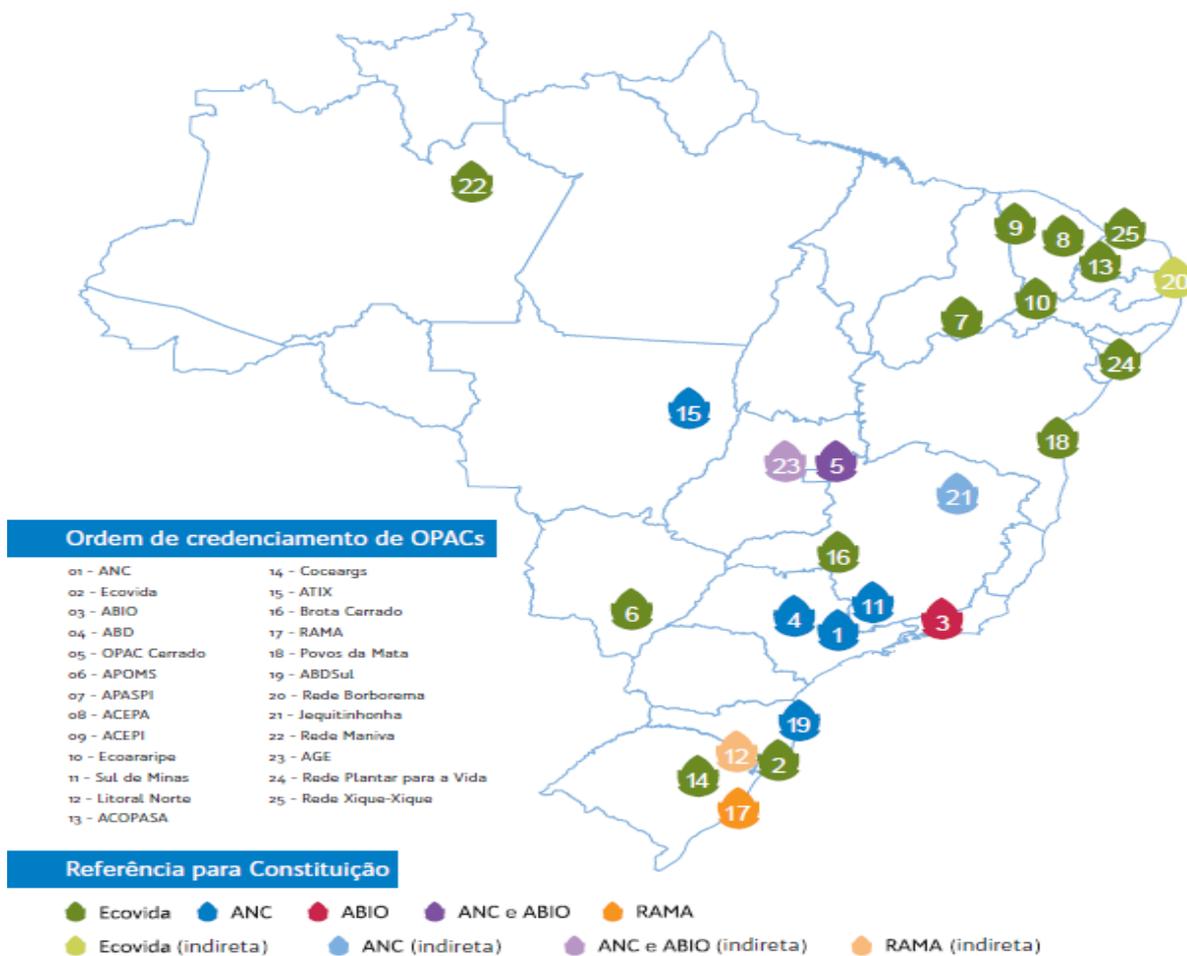


Figura 10 – Mapa do Brasil com a localização dos Sistemas Participativos de Garantia (SPG) conforme a ordem de credenciamento e o SPG de referência para a constituição.

Fonte: Elaboração de Guilherme A. P. V. Camilo (2019), com informações de Aloísia Hirata, Luiz da Rocha e Sonia Bergamasco (2020).

Seguindo a Instrução Normativa nº 19/2009, os sistemas participativos de garantia promovem “visitas de verificação da conformidade”. O objetivo é a troca de experiência entre

61 Ver <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sustentabilidade/organicos/cadastro-nacional-produtores-organicos>. Acesso em 22 de fevereiro de 2021.

os fornecedores e os participantes do sistema para resolver possíveis não-conformidades e garantir a qualidade da produção.

Referidas visitas são realizadas pela “Comissão de Avaliação” e pelas visitas de pares. Ocorre ao menos uma vez por ano, sem prejuízo de outros mecanismos de controle social dentro desse processo, como a participação dos fornecedores e as reuniões periódicas dos Organismos Participativos de Avaliação de Conformidade – OPAC.

O artigo 79 da IN nº 19/2009 é expresso quanto à necessidade de livre acesso aos responsáveis pela verificação de conformidade a todas as instalações, registros e documentos da unidade de produção, além de qualquer área de produção não-orgânica da própria unidade ou das demais que apresentarem alguma ligação com a atividade verificada.

Ainda segundo a norma, as visitas podem ser feitas por amostragem, sendo que o número de visitas não pode ser menor do que a raiz quadrada do número de fornecedores.

Segundo o MAPA

O OPAC – Organismo Participativo de Avaliação da Conformidade tem que ter um prazo estabelecido para que todas as unidades de produção de cada grupo sejam visitadas. Também é recomendável que o OPAC faça visita-surpresas de verificação. No caso das visitas de pares encontrarem alguma irregularidade, o grupo solicita à “Comissão de Avaliação” uma visita de verificação. (2012, p. 28).

O artigo 83 da IN nº 19/2009 aponta para a hipótese de a Comissão de Avaliação decidir pela necessidade de análises laboratoriais para subsidiar a decisão da conformidade, as quais devem ser executadas por laboratórios oficiais ou credenciados por órgãos oficiais em âmbito federal.

Conforme o MAPA, “o cultivo ou criação de vários ciclos produtivos durante o ano, o processamento em estabelecimento com produção paralela e o extrativismo sustentável orgânico são exemplos de atividades cujas avaliações são mais complexas”. (2012, p. 30).

Ao fim do processo, a Comissão de Avaliação irá decidir pela conformidade ou não da produção orgânica, medidas possíveis de correção e penalidades a serem aplicadas. Essa decisão é assinada pelos membros da OPAC, em reunião respeitando uma quantidade mínima definida em seu Regimento Interno, sendo possível também a interposição de recurso ao “Conselho de Recursos do Organismo Participativo de Avaliação de Conformidade”.⁶²

⁶² Conforme artigos 83 a 89 da Instrução Normativa nº 19/09 do MAPA.

Fazendo análise acerca do procedimento da certificação via sistema participativo da garantia, Paula Silva Ferreira assevera que

O sistema participativo de garantias deve ser formado por agricultores comprometidos com um controle social para coibir fraudes, de forma rígida e mútua, inclusive com visitas surpresas. É importante que o agricultor também se envolva com o consumidor, abrindo para a comunidade a visita de sua produção. A ideia de sistema participativo pressupõe que o agricultor está disposto a trabalhar com toda a comunidade (2020, n. p.).

É nítido, portanto, que a formação de um sistema participativo de garantias requer um grande comprometimento do agricultor rural não só com a produção orgânica, mas com todo o funcionamento da cadeia produtiva, em processo associativo de fiscalização mútua e a partir de reuniões periódicas.

Neste sentido, Tiago Tombini da Silveira endossa que

A OPAC funciona através da confiança entre os pares. A palavra é solidariedade [...] Na Bahia são 20 feiras registradas pela OPAC e os agricultores e organizam até para comercialização das entregas pelo sistema de delivery. Na OPAC a gestão é descentralizada e cada núcleo tem autonomia para cadastrar seus agricultores. Assim, a OPAC trabalha em um modelo de “gestão de guarda-chuva”, para dar apoio aos núcleos, inclusive financeiramente. (2020, n.p.)

No Mato Grosso do Sul, a Associação dos Produtores de Orgânicos do Mato Grosso do Sul é o único sistema de participação em garantia do Estado. Aloísia Hirata, Luiz da Rocha e Sonia Bergamasco asseveram que a APOMS

Destaca-se pela forte articulação e trabalhos em parceria com as diversas instituições públicas, em especial de extensão, pesquisa e ensino. Desenvolvem ações que extrapolam a certificação, beneficiando todos os agricultores da rede, certificados ou em transição por meio da recém-criada Cooperapoms, a cooperativa responsável pela Central de Comercialização, que comercializa a produção dos cooperados em feiras e mercados institucionais. O crédito rural, considerado pelos agricultores familiares do estado um problema no desenvolvimento da produção orgânica, tem sido superado por meio da atuação do SPG APOMS que apoiou a criação de uma cooperativa de crédito rural solidário (CRESOL), que atende os agricultores da APOMS e da região. Por fim, a APOMS também tem sido uma importante parceira das universidades da região no desenvolvimento de projetos de pesquisa e extensão, além da criação de cursos em Agroecologia (2020, p. 25).

Em entrevista, o diretor-executivo da associação afirmou que a APOMS prima pela expansão da produção orgânica, mas sem abrir mão da qualidade da certificação e do

compromisso dos seus associados. A criação da Cooperapoms melhorou as condições de comercialização do produto, centralizando-a, e que agora a intenção da associação é fortalecer o CRESOL para aumentar a produção.

Questionado sobre a atuação da APOMS em assentamentos de Reforma Agrária afirmou que a APOMS atua através de descentralização de núcleos, tendo hoje formação nos Projetos de Assentamento Itamarati e Santa Rosa, no Mato Grosso do Sul. Além disto, está formando um núcleo no Projeto de Assentamento Areia, em Nioaque, com o apoio da Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD.



Figura 11 – Reunião de pares do núcleo de produção de orgânicos do Projeto de Assentamento Itamarati em Ponta Porã/MS..

Fonte: Página de Facebook da APOMS - <https://www.facebook.com/redeapoms>

Quando perguntado sobre as constatações desta pesquisa a respeito da produção de alimentos orgânicos sem certificação no Projeto de Assentamento Santa Mônica, ele enfatizou que “Nós tentamos fazer um núcleo no Santa Mônica, mas não conseguimos alcançar o resultado pretendido. As terras de lá são altamente produtivas [...] faltou liderança e organização”.

Segundo o diretor-executivo da APOMS,

Para haver uma parceria de sucesso com agricultores familiares em assentamentos, são necessários: a) liderança de um núcleo de produtores e afinidade com a missão da APOMS; b) compromisso mensal para a assistência técnica; c) interesse com o

associativismo; d) disposição para o encontro mensal entre os pares; e) afinidade entre os pares

Ainda sobre a dificuldade de implantação de um núcleo no PA Santa Mônica, ele ressaltou a dificuldade em se estabelecer uma afinidade entre os grupos em razão das diversas lideranças e movimentos presentes. Nesse ponto, ressaltou que há um equívoco quanto à iniciativa da associação, visto que

Não compete à APOMS ir atrás do produtor orgânico e insistir para sua filiação e adequação às rígidas normas de produção. Ao contrário, o movimento deve ser o oposto: um grupo deve ser formado espontaneamente e procurar a associação com a intenção de firmar a parceria dentro das regras do sistema de participação de garantia.

Por fim, ele avalia que a iniciativa no Projeto de Assentamento Areias, cujo núcleo de produção orgânica está em processo de transição para a obtenção do certificado por meio da APOMS, com suporte da Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD, que acompanha de perto todos os passos do processo e lidera o associativismo para alcançar o modelo orgânico.

Sobre a realização de certificação por auditoria, afirmou que a associados da APOMS já utilizaram desse procedimento antes da fundação da OPAC, em 2004, no cultivo de café orgânico, mas que o seu custo não compensava porque o mercado não fazia distinção e exigia que o preço fosse similar ao de produção orgânica.

Ele entende que o sistema de participação de garantia traz mais segurança ao consumidor, visto que a fiscalização da produção ocorre por diversas pessoas que conhecem a terra e o fazem em diversas épocas do ano, enquanto que na certificação por auditoria o processo é feito por um agente externo que só visita o local uma vez por ano, desprovido de informações relevantes sobre as particularidades locais.

Para ele, a certificação por auditoria só compensa para quem não tem afinidade com o modelo de compromisso associativo do sistema participativo de garantia ou para quem pretende exportar a produção orgânica.

4.2.3 O controle social na venda direta

A venda direta por intermédio do controle social é uma forma de comercializar produtos orgânicos sem a certificação. O termo “venda direta” consiste no fato de que o produtor vende diretamente ao consumidor, sem intermediários. A legislação brasileira também prevê esse formato quando a venda é feita por outro produtor ou membro da família que participe da produção, desde que estejam vinculados a uma Organização de Controle Social – OCS. Segundo o MAPA:

A Organização de Controle Social – OCS pode ser formada por um grupo, associação, cooperativa ou consórcio, com ou sem personalidade jurídica, de agricultores familiares. Mas para que a organização seja reconhecida pela sociedade e ganhe credibilidade, é preciso que entre os participantes exista uma relação de organização, comprometimento e confiança. Uma OCS deve ter controle próprio, estar ativa e garantir que os produtores a ela ligados garantam o direito de visita dos consumidores às suas unidades de produção, assim como o livre acesso do órgão fiscalizador. Além disto, ela também tem a obrigação de manter atualizadas as lists dos principais produtos e quantidades estimadas por unidade de produção familiar. (2012, p. 40).

Assim, verifica-se que o controle social por venda direta tem aspectos semelhantes com o sistema de participação de garantia, especialmente quanto à existência de uma associação que se baseia na confiança mútua e controle de pares para garantir a confiabilidade da qualidade orgânica. Outro ponto relevante a respeito do controle social é que ele é restrito aos agricultores familiares⁶³.

Segundo Denise de Miranda,

A OCS é um organismo de controle social, onde, na verdade, você não tem um selo de orgânico. Aqui, o que se tem é um sistema entre a cooperativa, os consumidores e os técnicos envolvidos que veem como é o sistema de produção, faz um planejamento junto aos agricultores e aí garantem a qualidade dos produtos pelos processos de acompanhamento e manejo que são feitos. (2017, n. p.)

A ideia de controle social é inspirada em alguns princípios que norteiam a atuação dos agricultores, tais como:

⁶³ A Definição de agricultor familiar é tratada no item 1.4.1 desta pesquisa. Agricultura Familiar, segundo a Lei 11.326/2006, é aquela em que o agricultor pratica atividades no meio rural e atende, ao mesmo tempo, aos seguintes requisitos: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão de obra da própria família; III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; e IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. São agricultores familiares segundo essa lei: pequenos agricultores tradicionais, assentados, quilombolas, indígenas, agroextrativistas, pescadores artesanais, entre outros.

a) Participação ativa e colaborativa: é o envolvimento efetivo dos membros e colaboradores/as, que garante os princípios e as normas técnicas de produção, bem como o funcionamento da OCS; b) Transparência e visão compartilhada. os/as envolvidos/as na OCS conhecem o sistema adotado e como ele funciona, já quem não está na OCS pode verificá-lo pessoalmente ou por meio de registros. c) confiança e horizontalidade: a OCS é a expressão da confiança entre os atores envolvidos, assegurada pela capacidade de as comunidades construírem mecanismos sociais e culturais que avaliem a produção orgânica, de forma igualitária com autogestão e poder compartilhado; d) autodeterminação e responsabilidade solidária. A OCS estimula e proporciona mecanismos e ferramentas que apoiam o desenvolvimento integral do sistema e dos grupos, em que a autonomia dos agricultores/as é fortalecida e a participação de técnicos e consumidores é estimulada; e) diálogo de saberes e processo de aprendizagem. A OCS respeita, resgata e valoriza os diferentes saberes e culturas e permite o diálogo entre o conhecimento popular e científico, levando a um processo de aprendizagem individual e coletiva. (IFSULDEMINAS, 2016).

A Instrução Normativa nº 19/2009 disciplina as características e o funcionamento de uma Organização de Controle Social. Destaca-se que ela deve ser cadastrada no MAPA, possuir processo próprio de controle, garantir o direito de visita pelos consumidores e livre acesso do órgão de fiscalização às unidades vinculadas.

Marcelo Silvestre Laurino (2020. n.p.) assevera que cada OCS tem sua metodologia própria de controle social. Via de regra, é utilizada a visita de pares. Há OCS que opta pelo mutirão de trabalho, em que os produtores fazem visitas *in loco*. Entretanto, a norma não impõe um mecanismo determinado.

Quanto à comercialização, Marcelo Laurino afirma que a venda direta ocorre em feiras, delivery, grupo de consumidores, compras governamentais (PPA ou PNAE, por exemplo) e lojas e restaurantes dos agricultores pertencentes à OCS. (2020. n.p.).

Ele enfatiza que, embora não haja certificados, o agricultor familiar deverá ter uma Declaração de Cadastro de Produtor Vinculado à OCS. Neste caso, o produto orgânico não conterá selo, mas deverá haver uma exposição desta declaração constando que se trata de Produto orgânico para venda direta por agricultores familiares organizados, não sujeito à certificação, de acordo com a Lei nº 10.831, de 23/12/2003 (Art. 124 do Anexo I da IN 19/2009).



Figura 10 – Barraca de produtos orgânicos em feira com a exposição da Declaração de Cadastro de Produtor Vinculado à OCS.

Fonte: Paula Silva Ferreira. Apresentação na XVI Campanha anual de promoção do produto orgânico – MAPA, 2020.

A criação de um Organismo de Controle Social (OCS) possui requisitos mais simples do que o de um Organismo de Avaliação de Produção Orgânica (OPAC). Vê-se que embora a sua regulamentação já tenha ocorrido há mais de 10 anos, há apenas 25 delas no país.

Isso é indicativo de que o modelo não é viável a longo prazo, vez que limita rigorosamente o agricultor orgânico quanto aos destinatários de sua produção.

A OCS é, portanto, uma organização que pode alavancar a agricultura familiar e, possivelmente, evoluir para se tornar um grupo ou ser o núcleo de um já criado do Sistema participativo de garantia, que dá acesso ao selo de produção orgânica.

No Mato Grosso do Sul, há apenas 15 agricultores familiares de assentamento de reforma agrária cadastrados no MAPA por OCS, os quais expõem seus produtos em 05 pontos de comercialização.⁶⁴

⁶⁴ Ver <http://www.ms.gov.br/na-agricultura-familiar-praticas-ecologicas-sao-difundidas-atraves-do-cultivo-de-produtos-organicos/>. Acesso em 25 de fevereiro de 2021.

CONCLUSÃO

A reforma agrária no Brasil se transformou a partir de mudanças legislativas impulsionadas pela necessidade de otimização desta política pública para atender o interesse público e de mobilização dos movimentos sociais para atender as demandas instrumentais dos agricultores familiares. Esta evolução culminou em uma política pública que hoje detém caráter tríplice: a desconcentração fundiária, o desenvolvimento regional e a assistência social dos camponeses.

Dentro da análise do aspecto desenvolvimentista da reforma agrária, não se pode olvidar que o planeta vive uma crise global e emergencial que coloca em risco a própria existência da vida, sobretudo em razão do efeito estufa que gera o aquecimento global. Além disto, existe a crise inerente à humanidade que é a garantia dos direitos fundamentais a todos os indivíduos, o que inclui o direito de todos à alimentação, saúde e a preservação do meio ambiente para a atual e futuras gerações.

Desse modo, em observância à Constituição da República, legislações vigentes e pactos internacionais dos quais o Brasil faz parte, o desenvolvimento deve ser aplicado sob a ótica da sustentabilidade, de forma que o abastecimento de alimentos não leve em conta apenas o aspecto econômico, mas também a proteção ao meio ambiente e a garantia de sua preservação à presente e às futuras gerações.

Nesse cenário, verificou-se que é possível realizar produção eficiente de alimentos para abastecimento da crescente população mundial por meio de práticas que minimizem os danos ao meio ambiente e à saúde de quem consome o alimento, denominados alimentos orgânicos. Tais alimentos tem esta característica porque em toda a cadeia de produção e escoamento são utilizadas práticas que impactam o mínimo possível o meio ambiente.

Identificou-se práticas eficientes de produção de alimentos orgânicos dentro de assentamentos de reforma agrária, por intermédio de um modelo cooperativo cujo maior expoente é o Movimento dos Sem-Terra - MST. Foram analisadas diversas práticas que colocam o MST como maior produtor de alimentos orgânicos da América Latina, além de outros exemplos de assentamentos agrupados que logram êxito em produzir alimentos orgânicos em abundância a partir do associativismo.

A produção de alimentos orgânicos dentro dos assentamentos de reforma agrária demonstra-se vantajosa não somente em razão do aspecto sustentável deste modelo de produção, mas também por ser economicamente mais atrativa ao agricultor familiar, vez que o

valor final do produto para comercialização entrega em média 30% a mais de lucro para o produtor na comercialização ao consumo final.

Todavia, para que os alimentos orgânicos sejam comercializados, há necessidade de sua certificação para obtenção do selo de orgânico. A certificação é a garantia ao consumidor **final** de que todo o ciclo produtivo foi realizado de acordo com as normas e técnicas de manejo que incluem, entre outros, a não utilização de agrotóxicos e defensivos agrícolas na produção, além da certeza de que o solo utilizado não está contaminado.

Sobre este aspecto, a pesquisa detectou que embora haja grande produção de alimentos orgânicos dentro dos assentamentos de reforma agrária, há dificuldades por partes dos beneficiários do PNRA na obtenção do selo de certificação orgânica. Tal fato resulta no desestímulo dos agricultores familiares em persistir na produção orgânica, ou, aos que insistem neste modelo, prejuízos na comercialização dos produtos, vez que vendidos como se tivessem sido produzidos de forma convencional.

O Brasil possui três sistemas que garantem a comercialização de produtos orgânicos: a certificação por auditoria, o sistema participativo de garantias e o controle social na venda direta.

O sistema de certificação por auditoria detém maior eficácia, tanto pelo fato de que ele envolve um terceiro alheio à produção que participa do processo de verificação e ateste, inclusive com assistência técnica, quanto pelo fato de que é o único sistema que garante os padrões da Organização Mundial do Comércio, essencial para a exportação dos produtos orgânicos.

O ponto negativo da certificação por auditoria está no seu custo ser maior, fato que possui impacto muito grande na produção do pequeno agricultor familiar. O custo da certificação por auditoria, a princípio, é inviável ao assentado de reforma agrária, considerando o tamanho de sua produção que é desproporcional ao preço a ser pago para obter o selo por este meio.

Entretanto, demonstrou-se na pesquisa práticas exitosas de parcerias com o poder público que fomentam este formato, deixando o custo acessível ao agricultor familiar assentado. Verificou-se que o programa de Produção Agroecológica Integrada e Sustentável – PAIS, intermediado pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE, chegou a atender 180 produtores de orgânicos no Mato Grosso do Sul, sendo que a maioria deles era assentado de reforma agrária.

Pelo programa, o SEBRAE disponibilizou não só os meios para o financiamento, como também toda a assistência técnica para a produção. O financiamento da certificação ocorria via

Fundação Banco do Brasil – FBB e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

É possível, portanto, a partir de iniciativas do poder público, a reativação do programa PAIS ou a criação de programas similares, a fim de atender o produtor de alimento orgânico dentro do assentamento. Tais medidas atendem os interesses públicos primários e secundários da Administração Pública, vez que, ao incentivar a produção de orgânicos há redução dos impactos ambientais e sanitários causados pela produção convencional, além de impulsionar um setor econômico em amplo crescimento, ~~ante o exponencial aumento da demanda mundial por produtos orgânicos.~~

Dentro da certificação por auditoria, há também a hipótese de as empresas auditoras realizarem a certificação por grupos, fato que pode ser explorado pelos assentados interessados na certificação por intermédio de suas cooperativas e associações existentes ou a serem criadas para este fim. Tal medida pode se dar de forma espontânea, como nos modelos exitosos do MST e COPAVI que foram abordados na pesquisa, como também por arranjos governamentais que incentivem a formação dessas associações, a exemplo de convênios em que o poder público suporte os custos da certificação por auditoria, tendo como contrapartida o compromisso dos associados na produção de alimentos orgânicos.

No Sistema de Participação por Garantia – SPG, realizado através de associações denominadas Organismo Participativo de Avaliação de Conformidade – OPAC, verifica-se como vantagem o preço que chega a equivaler a 10% do valor da certificação por auditoria, além do fato de ser realizado por intermédio do controle de pares pelos próprios assentados produtores orgânicos.

Referido modelo se mostra alternativo por não se conseguir viabilizar parcerias de fomento público para a certificação por auditoria, ou quando há dificuldades de se criar um grupo específico para este fim para realizar a certificação por auditoria, fato constatado nos assentamentos de Mato Grosso do Sul.

Porém, tem como pontos negativos a impossibilidade de exportação da produção orgânica e a necessidade de dedicação do agricultor familiar no processo de verificação de outros produtores, tirando-lhe tempo que poderia estar dedicando exclusivamente para a sua produção.

A pesquisa constatou que o sistema participativo de garantias recebe reclamações tanto dos que dirigem o Organismo Participativo de Avaliação da Conformidade – OPAC, como dos agricultores filiados e dos que não conseguem cumprir os requisitos para fazer parte.

Sobre este cenário, observa-se que a Instrução Normativa 19/2009 do MAPA, que regula o tema, é demasiadamente rígida com relação a todo o processo do sistema de participação de garantia, desde a criação de uma OPAC, passando pelas obrigações dos agricultores familiares para atender os requisitos para obter certificação e as obrigações impostas para que o pequeno produtor possa fazer parte do organismo de controle, fato este relatado nas entrevistas dos assentados.

Neste aspecto, faz-se necessárias alterações legislativas que flexibilizem os critérios de criação das OPACs, além de uma mudança de critérios quanto às atividades necessárias para a obtenção da certificação do produto orgânico. Cite-se, por exemplo, a reclamação dos filiados de terem que comparecer mensalmente a reuniões do grupo e, principalmente, a necessidade de visitação coletiva a todos os lotes de produção.

Tais pontos podem ser alterados na legislação por modelos que sobrecarreguem menos os agricultores familiares, como, por exemplo, a verificação por amostragem aleatória, com garantias de lisura na escolha do lote a ser vistoriado, o que já é feito em diversos meios de controle no Brasil, a exemplo da fiscalização de importação da Receita Federal, do controle antidoping, da fiscalização frigorífica, dentre outros.

No que toca à criação das OPACs, a legislação coloca os encargos exclusivamente aos produtores rurais, o que dificulta a organização desses organismos por pequenos produtores como os assentados de reforma agrária. A criação de programas governamentais que subsidiem coletivamente os beneficiários do PNRA em forma de fomento e assistência técnica facilitaria a criação de OPACs dentro dos próprios assentamentos rurais, o que pode ser feito por intermédio do INCRA, gestor do programa e que atua diretamente nessas áreas.

Sobre este ponto, a pesquisa constatou a criação de núcleo no projeto de assentamento Areia, em Nioaque, que está sendo conduzido com apoio da Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD, o que demonstra a viabilidade da proposta.

Já o Controle Social na Venda Direta – OCS é um modelo que tem como premissa a confiança entre o agricultor familiar e o consumidor, sem intermediários. Por não haver selo de conformidade, o agricultor familiar deverá ter uma Declaração de Cadastro de Produtor Vinculado à OCS.

Este formato só é atrativo para o agricultor familiar que está iniciando o seu processo de transição para a produção de alimentos orgânicos, visto que o comércio de seu produto está restrito às feiras, compras governamentais e estabelecimentos pertencentes a uma OCS.

Com o fortalecimento de sua produção orgânica, a tendência é que o agricultor familiar passe a fazer parte de uma OPAC pelo sistema de participação de garantia ou se organize entre

seus pares para buscar a certificação por auditoria em grupos, sendo os formatos dos projetos de assentamentos do país e o aspecto cooperativista dos assentados rurais facilitadores para esta organização.

O modelo praticado no controle social de venda direta é estabelecido na base da confiança entre produtor e consumidor, não podendo ser equiparado à certificação dos alimentos orgânicos. O ideal é que a adoção desse sistema seja feita apenas pelo agricultor familiar que está iniciando a produção de forma orgânica, e que as propostas elencadas nesta pesquisa sejam viabilizadas para que o agricultor familiar deste setor seja rapidamente alocado a uma OPAC ou possua condições de realizar a certificação por auditoria.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Fundação Perseu. MST é o maior produtor de orgânicos do país. Disponível em <<https://fpabramo.org.br/2018/11/07/mst-e-o-maior-produtor-de-organicos-do-pais/>>. Acesso em 30 de maio de 2019.

ABRAMOVAY, Ricardo. Paradigmas do capitalismo agrário em questão. São Paulo: Hictec/Anpocs, ed. da Unicamp, 1992

ÂNGULO, Astrid Uzcátegui. Marcas de certificação no sistema jurídico brasileiro. Curitiba: Juruá, 2010.

ALBUQUERQUE FILHO, Clóvis Antunes Carneiro de. A reforma agrária no Brasil. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 5, n. 46, 1 out. 2000. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/1672>. Acesso em: 20 fev. 2020.

AGUIAR, Danilo Rolim Dias de. Produção de alimentos é suficiente, mas ainda há fome no país. Disponível em <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2016-07/producao-de-alimentos-e-suficiente-mas-ainda-ha-fome-no-pais-diz>> Acesso em 10 de maio de 2020.

ALCÂNTARA, F.A. de., Furtino Neto, A.E., Paula, M.B. de., Mesquita, H.A., Muniz, J.A. Aduação verde na recuperação da fertilidade de um latossolo vermelhoescuro degradado. Ed. 35, v. 2. Pesq. Agropec. Bras, 2000.

ALTIERI, Miguel. Agroecologia: bases científicas para uma agricultura sustentável. 3ª Edição. Expressão Popular: Rio de Janeiro, 2012.

ALTIERI, Miguel; Nicholls, CLARA. Agroecología - Teoría y práctica para una agricultura sustentable. Disponível em <http://www.ambiente.gov.ar/infoteca/descargas/altieri01.pdf>. Acesso em 24 de fev de 2020

ALVARENGA, Octávio Melo. Curso de direito agrário: contratos agrários. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1982.

ARAÚJO, Daniel. Como se regularizar através da certificação por auditoria. XVI Campanha anual do produtor orgânico. MAPA: Brasília, 2020.

ARAÚJO JÚNIOR, Vicente Gonçalves de. Direito Agrário; doutrina, jurisprudências e modelos. Belo Horizonte: Inédita, 2002.

ASCELRAD, Henri e LEROY, Jean P. Novas premissas da sustentabilidade democrática. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, 1, 1999.

BARBOSA, Gisele Silva. O desafio do desenvolvimento sustentável. Revista Visões 4ª Edição, Nº4, Volume 1 - Jan/Jun 2008.

BARROS, Camila. A certificação orgânica por auditoria é a melhor escolha? <[www.https://www.paripassu.com.br/blog/a-certificacao-organica-por-auditoria-e-a-melhor-escolha/](https://www.paripassu.com.br/blog/a-certificacao-organica-por-auditoria-e-a-melhor-escolha/)> Acesso em 23 de setembro de 2020.

BELIK, Walter; CUNHA, Altivo Roberto Andrade de Almeida; COSTA, Luciana Assis. Crise dos alimentos e estratégias para a redução do desperdício no contexto de uma política de segurança alimentar e nutricional no Brasil. Revista Ipea – planejamento e políticas públicas, v. 38, Brasília: IPEA 2012.

BNDES. Pronaf - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Disponível em <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/pronaf>. Acesso em 1º de junho de 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa de 1934. Publicada no D.O.U. em 16 de julho de 1934. Suplemento e republicado em 19 de dezembro de 1935.

BRASIL. Constituição da República Federativa de 1967. Publicada no D.O.U. em 24 de janeiro de 1967.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Publicada no D.O.U. em 05 de outubro de 1988.

BRASIL. Decreto nº 433, de 24 de janeiro de 1992. Publicado no D.O.U. em 27 de janeiro de 1992.

BRASIL. Decreto nº 2.614, de 03 de junho de 1998. Publicado no D.O.U. em 04 de junho de 1998.

BRASIL. Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018. Publicado no D.O.U. em 16 de março de 2018.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. Publicado no D.O.U. em 18 de julho de 1941.

BRASIL. Instrução Normativa INCRA nº 11, de 04 de abril de 2003. Publicada no D.O.U. em 16 de abril de 2003.

BRASIL. Instrução Normativa MAPA nº 19, de 28 de maio de 2009. Publicada no D.O.U em 29 de maio de 2009.

BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Publicada na Secretaria de Estado dos Negocios do Imperio em 20 de setembro de 1850. Registrada á fl. 57 do livro 1º do Actos Legislativos. Secretaria d'Estado dos Negocios do Imperio em 2 de outubro de 1850

BRASIL. Lei nº 581, de 04 de setembro de 1850. Publicada na Secretaria d'Estado dos Negocios da Justiça em 5 de Setembro de 1850. Registrada a fl. 135 v. do Lv. 1º de Leis. Secretaria d'Estado dos Negocios da Justiça em 27 de Setembro de 1850.

BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Publicada no DOU de 30.11.1964, retificado em 17.12.1964 e retificado em 6.4.1965.

BRASIL. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Publicada no D.O.U. em 26 de fevereiro de 1993.

BRASIL. Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996. Publicada no D.O.U. em 15 de maio de 1996.

BRASIL. Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003. Publicada no D.O.U. em 24 de dezembro de 2003.

BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Publicada no D.O.U. em 25 de julho de 2006.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Publicada no D.O.U. em 08 de setembro de 2017.

BRASIL. Lei Complementar nº 76, de 06 de julho de 1993. Publicada no D.O.U. em 07 de julho de 1993.

BRASIL. Norma de Execução DT/INCRA nº 95, de 27 de agosto de 2010. Publicada no D.O.U. em 30 de agosto de 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial (Resp) 1245775. Recorrente: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Recorrido: Aracruz Celulose S/A. Relator: Ministro Sérgio Kukina. Disponível em <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/442893841/recurso-especial-resp-1245775-es-2011-0039966-3>>. Acesso em 06 de junho de 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Informativo nº 53. MS 22.164, DJ 17.11.95, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo53.htm>>. Acesso em 07 de junho de 2019.

BOBBIO, Norberto, 1909- A era dos direitos / Norberto Bobbio; tradução Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. — Nova ed. — Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CALEGARI, A., ALCÂNTARA, P.B., MIYASAKA, S., AMADO, J.T. Caracterização das principais espécies de adubo verde. In: Calegari, A., Mondardo, A., Bulisani, E.A., Wildner, L. do P., Costa, M.B.B. da., Alcântara, P.B., Miyasaka, S., Amado, J.T. Adubação verde no sul do Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro, 1993.

CANEPA, Carla. Cidades Sustentáveis: o município como lócus da sustentabilidade. São Paulo: Editora RCS, 2007.

CARVALHO, L. C.; FERRO, E. H. M. P. L. C. Alternativas do Ecocapitalismo para a fome e a agricultura sustentável. In: Rafaela de Deus Lima. (Org.). Direitos Humanos e Meio Ambiente: os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável da agenda 2030. 1ed. São Paulo: Instituto de Desenvolvimento humano e Global, 2020, v. 01, p. 59-82.

CHIARELLO, Carlos Luis; EID, Farid. Questão agrária e cooperação agroecológica. Mazin, Ângelo Diogo; NOVAES, Henrique; PIRES João Henrique; LOPES, Joice Aparecida (org.). São Paulo: Ed. Outras Expressões, 2016

CMMAD – Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Nosso futuro comum. 2a ed. Tradução de Our common future. 1ª ed. 1988. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

COELHO, Fábio Ulhôa. Curso de Direito Comercial. São Paulo: Saraiva, 2019.

COSTA, Francisco de Assis. A formação agropecuária da Amazônia: os desafios do desenvolvimento sustentável. Belém: Núcleo de altos estudos amazônicos – Universidade Federal do Pará, 2000.

COSTA, Francisco de Assis, CARVALHO, Horácio Martins de. A questão agrária no Brasil: interpretações sobre o camponês e o Campesinato: Campesinato. STEDILE, João Pedro (org.) 1ª Edição, São Paulo, 2016.

CHAVES, Paulo. Lei para inglês ver antecederam a abolição da escravatura no Brasil. Disponível em <<http://g1.globo.com/pernambuco/educacao/noticia/2016/10/leis-para-ingles-ver-antecederam-abolicao-da-escravatura-no-brasil.html>>. Acesso em 14 de abril de 2020.

DÁVILA, Renata Almeida. A desapropriação por descumprimento da função socioambiental da propriedade: prática administrativa e avanços jurisprudenciais. Disponível em <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-ambiental/a-desapropriacao-por-descumprimento-da-funcao-socioambiental-da-propriedade-pratica-administrativa-e-avancos-jurisprudenciais/>>. Acesso em 11 de maio de 2020.

DI DOMENICO, Marco. Alimentos orgânicos são mais nutritivos? Disponível em <<https://www.uol.com.br/vivabem/noticias/redacao/2018/07/25/alimentos-organicos-sao-mais-nutritivos.htm>> Acesso em 21 de maio de 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012

DAWSON, Norma. Certification trade marks: law and practice. Londin: Intellectual Property 1988.

FACHIN, Melina Girardi. Direito fundamental ao desenvolvimento: uma possível ressignificação entre a Constituição Brasileira e o Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos. In: Flávia Piovesan; Inês Virgínia Prado Soares (Coords.). Direito ao desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

FARAH, Tatiana. Concentração de terra cresce e latifúndios equivalem a três Sergipe. Disponível em <<https://mst.org.br/2015/01/09/concentracao-de-terra-cresce-e-latifundios-equivalem-a-tres-sergipe-2/>>. Acesso em 13 de março de 2020.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. Direito Civil: Teoria Geral. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2006.

FERREIRA, Paula Silva. Sistema participativo de garantia e a importância da identificação do produto orgânico. XVI Campanha anual de promoção do produto orgânico. MAPA, 2020.

FERRO, E.H.M.P.L.C. A sustentabilidade dos projetos de assentamento de reforma agrária. Revista Direito UFMS. v.05, série 02, p. 187-206

FIDELES, Júnior Divino, org. Lei 8.629/93 comentada por Procuradores Federais. Brasília: INCRA, 2018.

FISCHBERGH, Josy; GRANDELLE, Renato, 2018. Estudo relaciona consumo de orgânicos a redução de câncer. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/sociedade/estudo-relaciona-consumo-de-organicos-reducao-de-cancer-23180257>> Acesso em 21 de maio de 2020.

FREITAS, Eduardo de. "A fome no mundo atual"; Brasil Escola. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/geografia/a-fome-no-mundo-atual.htm>. Acesso em 17 de maio de 2020.

GEITENS, Juliana Fronckowaik. Sistemas participativos de garantia possuem status igual ao da certificação por auditoria. Disponível em < <https://ojoioetrigo.com.br/2019/10/brasil-e-pioneiro-na-certificacao-participativa-de-organicos/#:~:text=O%20certificado%20da%20horta%20org%C3%A2nica,s%C3%A3o%20igualmente%20reconhecidas%20no%20Brasil.>>. Acesso em 23 de setembro de 2020.

GELBSPAN, Thea; PRIOSTE, Fernando. G. V. Terra na Luta por Justiça Social: Direitos humanos e as estratégias de Movimentos Sociais. 1. ed. Curitiba: Terra de Direitos, 2013.

GERAB, William Jorge. Ecosocialismo: construindo uma nova utopia. Disponível em <<https://www.partes.com.br/2011/07/05/ecossocialismo-construindo-uma-nova-utopia-3/>> Acesso em 25 de fevereiro de 2021.

GHON, M. G. Agroecologia: processos ecológicos em agricultura sustentável. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2000.

GILBERT, Jérémie. Direito à Terra como Direito Humano: Argumentos em prol de um Direito Específico à Terra. Revista Internacional de Direitos Humanos. São Paulo: Ed. Conectas, 2013.

GÓMEZ-BAGGETHUN, Erik; PÉREZ, Ruiz. Economía verde o la mistificación del conflicto entre crecimiento y límites ecológicos, 2011. Disponível em <https://www.ecologiapolitica.info/?p=598>. Acesso em 22 de fev de 2020.

IANDIOLI, Rafael. Mundo produz comida suficiente, mas fome ainda é uma realidade. Disponível em < <https://www.nexojornal.com.br/explicado/2016/09/02/Mundo-produz-comida-suficiente-mas-fome-ainda-%C3%A9-uma-realidade>>. Acesso em 18 de maio de 2020.

IFSULDEMINAS. Organização de controle social: projeto de fortalecimento da agroecologia e produção orgânica nos SPG e OCS brasileiros para ampliação do número de agricultores no cadastro nacional de produtores orgânicos / Rodrigo Machado Moreira ... [et al.]; Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais, Fórum Brasileiro de SPG. – Pouso Alegre: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais, 2016.

HIRATA, Aloísia Rodrigues. Sistemas participativos de garantia do Brasil: Histórias e Experiências / Aloísia Rodrigues Hirata, Luiz Carlos Dias Rocha – Pouso Alegre: IFSULDEMINAS, 2020.

JUNQUEIRA, Messias. Instituto brasileiro das terras devolutas. São Paulo: Livraria dos Advogados, 1976

LAMARCHE, Hugues (coord.) A Agricultura familiar: uma realidade multiforme. Campinas: Editora da Unicamp. 1995.

LAURINO, Marcelo. Como Reconhecer o produto orgânico – Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos. XVI Campanha anual de promoção do produto orgânico. MAPA, 2020.

LENZA, Pedro. Direito constitucional esquematizado. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

LIMA, Rafael Augusto de Mendonça. Direito Agrário. 2ª Edição. Rio De Janeiro: Renovar, 1997.

LONG, N. Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor. México: Ciesas, 2007

MACHADO, Luís Carlos Pinheiro; MACHADO FILHO, Luis Carlos Pinheiro. A dialética da agroecologia: contribuição para um mundo com alimentos sem veneno. São Paulo: Expressão Popular, 2014.

MANIGLIA, Elisabete. As interfaces do Direito Agrário e dos Direitos Humanos e a segurança alimentar. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

MANIGLIA, Elisabete. WOLFF, Ana Carolina. Cinquenta anos de estatuto da terra: políticas governamentais de acesso à terra e a reforma agrária no Brasil. VI Simpósio sobre reforma agrária e questões rurais. Uniara, 2014. Disponível em <https://uniara.com.br/legado/nupedor/nupedor_2014/Arquivos/01/1B/6_Elisabete%20Maniglia.pdf>. Acesso em 25 de março de 2019

MARQUES, Benedito Ferreira, MARQUES, Carla Regina Silva. Direito Agrário Brasileiro. 12ª Edição. São Paulo: Atlas, 2017.

MARQUES, Inez Medeiros. A questão agrária no Brasil: interpretações sobre o camponês e o Camponato: A atualidade do uso do conceito de camponês. STEDILE, João Pedro (org.) 1ª Edição, São Paulo, 2016.

MARTINS, Adalberto Floriano Greco. A produção ecológica de arroz e a reforma agrária popular. 1ª Ed. São Paulo, Expressão popular, 2019.

MAPA, org. Orgânicos na alimentação escolar: a agricultura alimentando o saber. Cartilha de informação à população elaborada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, Fundo Nacional de Desenvolvimento à Educação – FNDE e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA. Disponível em <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/pageflip-2583697-3759191-lt_Orgnicos_na_Alimentao-5060468.pdf> Acesso em 1º de junho de 2019.

MELO, Luísa. Governo Federal aprova registro de mais 31 agrotóxicos, somando 169 no ano. Disponível em <<https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2019/05/21/governo-federal-aprova-registro-de-mais-31-agrotoxicos-somando-169-no-ano.ghtml>> Acesso em 25 de maio de 2019.

MIRANDA, Denise de. Na agricultura familiar, práticas ecológicas são difundidas através do cultivo de produtos orgânicos. Disponível em <<http://www.ms.gov.br/na-agricultura-familiar-praticas-ecologicas-sao-difundidas-atraves-do-cultivo-de-produtos-organicos>>. Acesso em 09 de outubro de 2020.

MONTIBELLER FILHO, G. O mito do desenvolvimento sustentável: meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias. 2ª ed. Ver. Florianópolis: UFSC, 2004.

MUJALLI, Walter Brasil. A propriedade industrial nova lei de patentes. Brasília: De Direito, 1997

NADAL, Alejandro. ¿Qué es el capitalismo verde? Disponível em <<http://www.attac.es/2014/05/17/que-es-el-capitalismo-verde/>>. Acesso em 22 de fev de 2020.

NAMU, Portal. Alimentos Orgânicos são mais nutritivos? Disponível em <<https://namu.com.br/portal/alimentacao/organica/alimentos-organicos-sao-mais-nutritivos/>> Acesso e 21 de maio de 2020.

NIEDERLE, P. A.; ALMEIDA, L. A nova arquitetura dos mercados para produtos orgânicos: o debate da convencionalização. In: NIEDERLE, P. A. et al. Agroecologia: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura. Kairós: Curitiba, 2013.

PACKER, Larissa Ambrosano. Como funciona o capitalismo “verde”: mecanismos jurídicos e financeiros preparam o Brasil para um novo modelo de acumulação. Disponível em <<https://terradireitos.org.br/wp-content/uploads/2012/07/regula%c3%a7%c3%a3o-nacional-para-nova-fase-de-acumula%c3%a7%c3%a3o-papel-do-estado-1.pdf>>. Acesso em 24 de fev de 2020.

PADULA, Juliana; CARDOSO, Irene; FERRARI, Eugênio Alvarenga; DAL SOGLIO; Fábio Kessler. Os caminhos da Agroecologia no Brasil. 1ª Ed. Embrapa: Brasília, 2013.

PENTEADO, Silvio Roberto. Agricultura Orgânica. 1ª Ed. Universidade de São Paulo/USP: São Paulo, 2001.

PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

PLAN, Internacional. #Agenda2030: Quais são as consequências da fome para o mundo? Disponível em < <https://plan.org.br/agenda2030-quais-sao-as-consequencias-da-fome-para-o-mundo/>> Acesso em 10 de maio de 2020.

RADOMSKY, G. F. W. Certificações, sistemas participativos de garantia e agricultura ecológica: aspectos da relação entre agricultores e consumidores. In: NIEDERLE, P. A. et al. Agroecologia: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura. Curitiba: Kairós, 2013, p. 297-325

REYDON, B. P. O desmatamento da floresta amazônica: causas e soluções. Economia Verde, n. 8, p. 143-155, 2011.

PINTO JÚNIOR, Joaquim Modesto e FARIAS, Valdez Adriani. Função Social da propriedade: dimensões ambiental e trabalhista. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005.

ROBLEDO, Kássia Serrano Kozerski. Evolução histórica da propriedade intelectual no Brasil e a evolução das legislações. Disponível em < [RURAL, Compre. Brasil tem 40% de grandes propriedades rurais improdutivas. Disponível em <<https://www.comprerural.com/brasil-tem-40-de-grandes-propriedades-rurais-improdutivas-228-milhoes-de-hectares-abandonados/>>. Acesso em 13 de março de 2020.](https://jus.com.br/artigos/32908/evolucao-historica-da-propriedade-intelectual-no-rasil-e-a-evolucao-das-legislacoes#:~:text=O%20referido%20autor%20tamb%C3%A9m%20disse,(...)%E2%80%9D.> Acesso em 06 de junho de 2020.</p>
</div>
<div data-bbox=)

SACHS, Ignacy. Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SEBRAE. Mais alimento, trabalho e renda no campo. Cartilha passo-a-passo. 3ª Edição. Brasília, 2009.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEN, Amartya. Sobre ética e economia. São Paulo: Companhia das Letras, 1999

SILVA, Bruno Arruda e. Comentário ao artigo 9º. In: Lei 8.629/93 comentado por Procuradores Federais. Org. Gilda Diniz dos Santos. Brasília: INCRA, 2011.

SILVA, Daniel Leite da. O descumprimento da função sócio-ambiental como fundamento único da desapropriação para reforma agrária. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 12, n. 1632, 20 dez. 2007. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/10774>>. Acesso em: 16 fev. 2020.

SILVA, José Gomes da. Buraco Negro, a Reforma Agrária na Constituinte. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

SILVA, Ronnie Aldrin. MST e o maior produtor de orgânicos do país. Disponível em <<https://fpabramo.org.br/2018/11/07/mst-e-o-maior-produtor-de-organicos-do-pais/>> Acesso em 30 de maio de 2019.

SILVEIRA, Tiago Tombini. Como regularizar a produção através da Certificação participativa / Sistemas Participativos de Garantia XVI Campanha anual de promoção do produto orgânico. MAPA, 2020.

SILVEIRA, Vladimir Oliveira da. O Direito ao desenvolvimento na doutrina humanista do direito econômico. Tese de doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2006.

SOUSA, Rainer Gonçalves. Lei de terras de 1850. Disponível em <<https://mundoeducacao.bol.uol.com.br/historiadobrasil/lei-terras-1850.htm>>. Acesso em 14 de abril de 2020.

TANZI, Héctor José. O tratado de Tordesilhas e sua projeção. Revista de História: Buenos Aires, 1976.

TARDIM, José. Agroecologia: uma forte alternativa ao agronegócio. Disponível em <https://web.archive.org/web/20110824173128/http://www.adital.com.br/site/noticia.asp?lang=PT&cod=34189>. Acesso em 24 de fev de 2020.

THIES, Vanderlei Franck; SALVATE, Natália. Mecanismos de controle da qualidade orgânica e agência dos agricultores: um confronto entre sistemas participativos e auditoria externa. Revista Brasileira de Tecnologia Agropecuária. V. 1, n. 2, Porto Alegre/RS, 2017

THOMSON, Carolina Rios; BORSSATO, Ricardo Serra; ABREU, Lucimar Santiago de. O estudo de caso do sistema participativo de garantia (SPG) da associação de agricultura natural

de Campinas e região. Disponível em < <https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes/-/publicacao/1062414/o-estudo-de-caso-do-sistema-participativo-de-garantia-spg-da-associacao-de-agricultura-natural-de-campinas-e-regiao-anc-sao-paulo---brasil>>. Acesso em 05 de outubro de 2020.

UFPR. Orgânicos possuem mais nutrientes do que alimentos convencionais. In: TEIXEIRA, Mônica, 2011. Disponível em < <http://g1.globo.com/globo-reporter/noticia/2011/03/organicos-possuem-mais-nutrientes-do-que-alimentos-convencionais.html>> Acesso em 20 de maio de 2020.

UNITED NATIONS, Food and Agriculture Organization of the. Após três anos a fome mundial ainda não diminuiu e a obesidade continua crescendo. Disponível em (<http://www.fao.org/news/story/pt/item/1201994/icode/>). Acesso em 10 de maio de 2020.

USP. Uso de agrotóxicos pode levar à extinção de abelhas. Disponível em <<https://jornal.usp.br/atualidades/uso-de-agrotoxicos-pode-levar-a-extincao-de-abelhas/>> Acesso em 28 de maio de 2019.

VARGAS, Maria Cristina; Nívia Regina da Silva, org. Caderno de Educação em Agroecologia: de onde vem nossa comida? São Paulo: Expressão Popular. 2016.

VEIGA, José Eli da. Cidades Imaginárias – o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas: Editora da Unicamp, 2005.

WEZEL, A.; SOLDAT, V. A quantitative and qualitative historical analysis of the scientific discipline of agroecology. *Internacional journal of agricultural sustainability*. v. 7, n.1, 2009.

WORDMETER, População Mundial. Disponível em <https://www.worldometers.info/br> Acesso em 23 de fev de 2021.