

REDISTRIBUIR PELO DIREITO? O DISCURSO DE ALGUMAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS SOBRE O ACESSO A TERRA¹

Rabah Belaidi

Professor da Faculdade de Direito da UFG (Universidade Federal de Goiás), Coordenador do Programa de Pós Graduação em Direito Agrário, nível Mestrado.

E-mail: rbelaidi@gmail.com

RESUMO

Se a questão da redistribuição da terra pode ser objeto de estudos de diferentes campos do saber, a abordagem jurídica deve ser praticada levando em consideração aspectos de teoria do direito. Empiricamente, uma análise do discurso sobre o acesso à terra produzido pelas organizações internacionais permite pôr em relevo dois modelos de política de acesso à terra. O primeiro possui objetivos redistributivos, bem como uma segurança fundiária clássica baseada em direitos de propriedade clássicos. Por sua vez, o segundo, adotado pelo Banco Mundial – Modelo de Reforma Agrária de Mercado – se distancia do objetivo redistributivo e privilegia um sistema embasado no mercado.

ABSTRACT

If the question of land redistribution may be the subject of studies in different fields of knowledge, the legal approach must be practiced taking into account aspects of theory of law. Empirically, an analysis of international organizations discourse on access to land allows to highlight two models of land access policy. The first has redistributive goals as well as a classic land-based security based on classical property rights. In turn, the second model, adopted by the World Bank – Agrarian Reform Model Market –, moves away from redistributive objectives and privileges a system based on the market.

¹Esse artigo é uma versão de uma apresentação oral feita no seminário de Tiradentes em 2012. A forma oral foi majoritariamente mantida.

INTRODUÇÃO

A noção de redistribuição abrange questões principalmente discutidas nos campos filosóficos e econômicos. Em ambos, o conceito é construído com finalidade de objetivar, estruturar, delimitar seu campo de pesquisa no sentido bourdivino do termo¹. Uma referência inevitável à noção de justiça aparece nos esforços de objetificação desses campos do saber. A redistribuição é, para os economistas e os filósofos, antes de tudo uma questão de justiça.

No campo da filosofia, trata-se de associar a noção de redistribuição sobre a justiça. A justiça, por si mesma, está no centro de profundas divergências conceituais em função das diversas escolas que abordam a questão². Para a economia, o conceito de redistribuição não aparece formulado antes do próprio surgimento das ciências econômicas modernas no século XVIII. No entanto, economistas modernos e historiadores mostram práticas e reflexões redistributivas desde

tempos antigos³. E pensadores da nova economia institucional, como Jérôme Maucourant, concluem que:

a atividade redistributiva aparece como sendo uma forma de integração entre outras, participando da produção das especificidades institucionais da economia considerada. As práticas de redistribuição se colocam dentro de um esquema social que está longe do modelo do despotismo oriental, negando toda latitude real às iniciativas individuais⁴.

No Direito, o tema da redistribuição não é especificamente objeto de estudos e pesquisas. É preciso agradecer à iniciativa do grupo de Tiradentes por ter promovido um seminário de reflexão sobre o direito e redistribuição.

É possível afirmar que um esboço de sistematização de um pensamento jusredistributivo seja detectável nas reflexões

¹Bourdívino, neologismo utilizado para se referir às teses e conceitos do sociólogo francês Pierre Bourdieu, cuja primeira preocupação consiste em objetivar cientificamente o assunto da pesquisa. O autor, preocupado com uma necessária reflexividade do pesquisador, proporá até uma objetificação do sujeito da objetificação.

²A questão da justiça atravessa a filosofia desde o idealismo de Platão, da justiça corretiva/redistributiva em Aristóteles, do utilitarismo em Hume e Bentham e da justiça como liberdade em Rawls. Nesses últimos anos, a questão da justiça foi abordada no campo da filosofia política por Nancy Fraser, que trabalha a questão da indissociabilidade dos critérios de reconhecimento e de participação à redistribuição.

³NORTH D.C., "Markets and other allocation system in History: the challenge of Karl Polanyi", Journal of european economic history, 6, 1977. Polanyi K., "On belief in economic determinism", The Sociological Review (39), 1947, p. 96-102. Sahlins M., Age de pierre, âge d'abondance, Préface de P. Clastres, Gallimard, 1984. Veyne, P. Le pain et le cirque - sociologie historique d'un pluralisme politique, Seuil, 1995. Todos citados por Jérôme Maucourant, Une analyse économique de la redistribution est-elle possible ? - éléments de comparaison entre la "new institutional economics" et l'approche substantive, Topoi, 6, 1996, 131-158.

⁴MAUCOURANT, Jérôme. Une analyse économique de la redistribution est-elle possible ? - éléments de comparaison entre la "new institutional economics" et l'approche substantive, Topoi, 6, 1996, 131-158. Tradução nossa.

de juristas do início do século 20 no México (constituição de 1917) e na Alemanha (constituição de Weimar de 1919).

Mas a questão do direito e da redistribuição permanece, e as reflexões propriamente jurídicas ou se enquadram dentro de um discurso dogmático próprio a um ramo específico do direito⁵, ou pretendem com muita dificuldade convencer sobre uma teoria do direito portadora de uma essência redistributiva⁶.

A questão em epígrafe em nosso artigo não deve ser entendida no sentido de proceder à avaliação do caráter distributivo do direito, pois sabemos que tal objetivo é sempre delicado⁷. O intuito dessa contribuição não consiste em ceder evidentemente a essa tentação arriscada, mas sim em analisar o discurso que algumas organizações internacionais governamentais têm apresentado sobre a questão do acesso à terra, tema que, portanto, abrange o da redistribuição.

Assim, nas diversas formas de redistribuição que existem (econômicas, sociais...), o direito pode se apresentar

sob várias formas ou a partir de vários postulados. A maneira de entender o papel que o direito deva ter na redistribuição nos leva às diversas concepções e teorias do Direito, necessárias à compreensão das reformas agrárias – também determinadas políticas de acesso a terra – concebidas como ação de redistribuição. Duas concepções podem ser no mínimo apresentadas. A primeira oferece um substrato naturalmente adequado à redistribuição. Quanto à outra, o objetivo é analisar as condições da redistribuição proclamada em certos discursos⁸.

Os adeptos de uma visão jusnaturalista assemelham, de certa forma, o direito à justiça. Os meios para se atingir o ideal de justiça são geralmente a equidade ou a igualdade. Profundamente influenciado por Aristóteles no livro *Ética à Nicômaco*, os pensadores jusnaturalistas se inclinam naturalmente, quaisquer que sejam suas habilidades, a justificar o justo e, portanto, a legitimar, quando for necessário,

⁵O direito da seguridade social e o direito da reforma agrária apresentam um conteúdo eminentemente redistributivo. Deve se observar que, stricto-sensu, o direito tributário não procede a uma redistribuição, mas sim à arrecadação justa ou não. Indiretamente participa de políticas redistributivas. Ao contrário da contribuição parafiscal, que constitui ferramenta redistributiva direta.

⁶O debate sobre a natureza do neo ou novo constitucionalismo consiste em, a nosso ver, identificar se é uma teoria política do direito em nível de discurso dogmático ou se se trata de uma real teoria do direito no sentido da teoria geral do direito.

⁷JEAMMAUD, Antoine; SERVERIN, Evelyne. *Evaluer le droit*, Recueil Dalloz 1992 p. 263.

⁸Não entraremos, na presente contribuição, em assuntos aprofundados de teoria do direito ao ponto de saber se o direito é ontologicamente revestido de uma essência redistributiva. Essas concepções do Direito podem ajudar nosso entendimento do direito na redistribuição, pois elas objetivam nosso conceito e favorecem uma legibilidade do assunto. Por outro lado, seria pertinente mostrar em outro estudo que as expectativas geradas pela redistribuição operada pelo direito devam levar em consideração outra série de parâmetros atinentes a critérios históricos e econômicos, para que seja identificado e reconhecido o beneficiário e para que tipos de discursos e de normas sejam propostos. Nosso presente trabalho partirá do ponto final de chegada e analisa o discurso produzido por certos atores.

a redistribuição. Se o direito é justiça, e se a justiça se concebe como ato de redistribuição, podemos consequentemente falar de ontologia ou de essência jurídica redistributiva.

Os juristas positivistas (não ideológicos, mas sim metodológicos, conforme classificação de Bobbio) não defendem esse posicionamento. Recusando uma abordagem baseada num cognitivismo ético, o positivista poderá negar e/ou chegar à conclusão que o significado de tal enunciado legal ou regulamentar pode ser taxado de redistributivo, mas se recusará a atribuir qualquer caráter de generalidade ao direito. Ou seja, não há uma essência propriamente redistributiva do Direito, pois o Direito não trata somente de justiça e, ainda que fosse, seria respondido que o Direito não preexiste à criação da norma, mas consiste na expressão do significado de um texto. Como a interpretação não é considerada um ato de conhecimento, não podemos concluir por uma natureza redistributiva do direito, nem tão pouco por uma natureza egoísta. Sendo a interpretação um ato de vontade, podemos concluir, como alguns realistas, que alguns operadores jurídicos são os autores da norma jurídica, não necessariamente a figura do juiz, mas também o tratamento formal ou informal da administração pública, como revelam estudos empíricos.

Adotamos por referencial o postulado que considera o direito como um recurso que orienta o comportamento dos

agentes, sendo esses aptos a mobilizá-lo em estratégias coletivas ou individuais⁹.

Essa concepção pode ser plenamente associada a uma análise do discurso das OIGs, considerando notadamente que as organizações internacionais adotam modos de intervenção que passam por instrumentos normativos dissonantes de uma visão puramente positivista¹⁰.

O MODELO REDISTRIBUTIVO

A questão da reforma agrária, além de não ser nova, foi experimentada em vários continentes sob diversas formas. Sua definição tem por eixo um caráter distributivo (1.1) que vem sendo reforçado pelo discurso de certas organizações (1.2).

O conceito de reforma agrária não se apresenta de forma polissêmica. Por reforma agrária, podemos entender, em primeiro lugar, um conceito político-ideológico tendo por objetivo proceder a uma redistribuição dos territórios agrários em prol dos interesses de grupos sociais desfavorecidos. A ideia de justiça social permeia nitidamente essa concepção, na qual direito é visto ou como a solução perfeita (que enfrenta o problema da dualidade conflito/litígio) ou como um instrumento que somado a outros permitirá alguns avanços rumo a esse projeto político.

⁹Conforme uma visão crítica do direito de influência weberiana. Evelyne Serverin, *Sociologie du Droit*, La Découverte, Paris 1999.

¹⁰Soft Law no direito internacional e práticas administrativas formais e informais em direito interno.

Em direito positivo brasileiro, o texto fundamental que trata da reforma agrária é o Estatuto da Terra de 1964, adotado no início do período da ditadura. No primeiro parágrafo do seu artigo primeiro, o texto informa que a reforma agrária deve se considerar: “ (...) como 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”.

As origens do discurso de algumas organizações internacionais em prol da questão agrária vêm do contexto de desenvolvimento e tal discurso foi migrando, devido a grave crise da produção agrícola, para questões de segurança alimentar, permitindo um estudo e uma abordagem conjunta dessas questões.

Por um lado, os problemas fundiários sempre foram caracterizados a partir de uma visão redistributiva dos territórios. Seja no início do século XX no México, no final da segunda guerra mundial no Japão, ou na década de 60 na América Latina, inúmeros Estados lançaram políticas de reforma agrária redistributivas a partir de contextos e de meios diferentes. No final da década de 80, uma abordagem neoliberal orienta a questão agrícola em termos de produção e favorece um modelo exportador de tipo agronegócio, no qual são privilegiados os investimentos de mercado

de latifúndios, em detrimento de uma visão familiar da agricultura. Na década de 2000, algumas organizações internacionais procedem a uma reorientação da abordagem dessas questões. Assim, a FAO (Food and Agricultural Organization), estabelece uma relação entre problemas fundiários e desenvolvimento rural, a União Europeia propõe diretivas para políticas fundiárias no contexto de suas ações de cooperação e de desenvolvimento, e o próprio Banco Mundial insiste sobre a necessidade de políticas fundiárias para o crescimento.

Em 1945, no momento da criação da FAO, a ONU determinou como objetivo assegurar a segurança alimentar da humanidade por meio do desenvolvimento da produção de alimentos, com a finalidade de melhorar as condições de vida das populações rurais e contribuir para o desenvolvimento da economia mundial. Em 1979, a conferência mundial sobre a reforma agrária e o desenvolvimento rural, organizada pela FAO, chamou os Estados para implementarem programas de ações em lugares onde era necessário reorganizar a propriedade da terra e permitir sua redistribuição para os camponeses sem terra, assim como para os pequenos proprietários. Esse programa de ações era parte da estratégia de desenvolvimento rural.

A conferência mundial sobre a reforma agrária de 2006 foi marcada por iniciativas comuns entre a FAO e o Ban-

co Mundial. As preocupações do Banco Mundial acerca dos temas agrícolas e de acesso à terra são notáveis e culminam em 2008 com a publicação de um importante relatório¹¹.

A FAO participa com lugar de destaque do debate sobre alimentação, agricultura e produz um discurso não dotado de coerção. Em 2012, foram lançadas as Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Terra dos Recursos Pesqueiros e Florestais. Trata-se de promover a governança responsável dos regimes fundiários aplicáveis à terra, pesca e florestas levando em consideração todas as formas de regras de propriedade e de posse: públicas, privadas, comunitárias, autóctones, costumeiras e informais. Para a FAO, e isso é uma relação relativamente nova (em comparação com o Banco Mundial), o objetivo dos regimes fundiários consiste em garantir a segurança alimentar de todos e promover a concretização progressiva do direito à alimentação adequada nos contextos de segurança alimentar nacionais. Na evidência, a FAO está no cumprimento do seu papel quando insiste que os esforços devem apoiar a luta contra a fome e a pobreza e que, portanto, as diretrizes visam dotar as populações de meios de subsistência duráveis e assegurar uma estabilidade social, o desenvolvimento rural, a proteção do meio ambiente, assim como

desenvolvimento econômico e social duráveis. Esboçando uma política integrada, a FAO pleiteia para que essas diretrizes beneficiem toda a população, priorizando a parcela mais vulnerável e marginalizada da população.

Para a FAO, entende-se por sistema fundiário o conjunto de normas que definem e regulamentam a maneira dos indivíduos, comunidades e outros atores acederem a recursos naturais por meio de procedimentos jurídicos formais ou arranjos informais. A regulamentação fundiária deve determinar os agentes habilitados a usar esses recursos e definir o período e as condições de uso. Os sistemas fundiários podem ser baseados em políticas públicas, em leis ou regras escritas, assim como em práticas e tradições não escritas.

As diretrizes não têm efeitos coercitivos e são instrumentos de soft law. Assim, elas são revestidas de caráter voluntário e não podem substituir as legislações internas dos Estados e nem acordos e tratados de direito internacional que, por natureza, são dotados do caráter cogente. Em contrapartida, elas oferecem, segundo a FAO, a vantagem de facilitar o consenso para elaboração de políticas estatais. Sem contar que a ausência de obrigatoriedade pode paradoxalmente permitir a oferta de um regime mais detalhado, mais adequado às questões técnicas e talvez reforçar, assim, melhores práticas, notadamente no que tange à questão da governança fundiária.

¹¹WORLD BANK, *Agriculture for Development*, World Development Report, 2008. Washington 2007.

As diretrizes constituem uma referência e expõem princípios e normas internacionalmente reconhecidos para que sejam implementadas práticas responsáveis. Numa concepção weberiana da regra de direito, esses princípios e normas propõem para os Estados um espaço que poderão utilizar para elaborar suas próprias estratégias políticas, legislações, programas e atividades. Além disso, devem permitir às instituições governamentais, assim como à sociedade civil e aos cidadãos apreciarem se as ações propostas por eles mesmos ou por outros atores constituem práticas aceitáveis. A opção pelos instrumentos de soft law, por parte da FAO, não nos surpreende, cuja identidade e ação no campo jurídico é mais identificável à ação da CNUCED que à da OMC.

O conteúdo das diretrizes opta por um viés eminentemente redistributivo. Assim, a seção 15 é integralmente dedicada ao tema da redistribuição. São mais de 10 artigos que sugerem reformas redistributivas para poder facilitar um acesso amplo e equitativo à terra, favorecendo um desenvolvimento sustentável. O entendimento da FAO é oferecer um leque amplo de procedimentos, passando por mecanismos de mercado a intervenções estatais e até permitir expropriações para fins públicos, notadamente quando a forte concentração da propriedade está associada a um nível elevado de pobreza rural imputável a uma falta de terra.

Importância é dada para que todos sejam consultados: sociedade civil, comunidades tradicionais, agricultores familiares e seus representantes. Um ponto de destaque deve ser apontado: a FAO tem consciência de que a política de reforma agrária deve ser integrada. Com efeito, a organização onusiana recomenda que os beneficiários das ações de redistribuição da terra sejam apoiados, especificamente em matéria de créditos, de seguro, de intrantes, assistência técnica, desenvolvimento das áreas rurais redistribuídas.

A iniciativa da FAO pode ser valiosa dependendo da mobilização feita pelos diversos atores. Outro problema diz respeito à concepção que os Estados têm da incorporação do direito internacional e especificamente o produzido pela FAO. Os tribunais estatais podem interpretar instrumentos de soft law em sentenças de direito interno. Esse debate revela a postura complexa dos tribunais internos em relação à incorporação do direito internacional. Assim, interessante notar uma sentença do Conselho de Estado da França, que interpretou um método de apreciação da fiabilidade das análises elaborado pela FAO para embasar uma decisão de retirada de um produto do mercado¹². O desafio para FAO reside neste ponto: convencer os Estados que adotaram inteiramente ou parcialmente as diretrizes – instru-

¹²CE, 27 février 2008, Société TOP SA, n° 270727.

mentos não coercitivos – de torná-las nacionalmente coercitivas.

Para as organizações não governamentais que participaram das negociações sobre o texto, as críticas são diversas e envolvem um número importante de assuntos. No que tange à redistribuição, elas não conseguiram priorizar esse conceito, que aparece posteriormente à seção do mercado, na sequência do texto da FAO. A agricultura familiar não foi devidamente integrada aos bancos fundiários, mas a decepção maior reside na ausência de condenação da concentração fundiária e de compras de terras¹³.

Ainda é cedo para se falar em avaliações de experiências nacionais. O Brasil recebeu com muito entusiasmo as diretrizes e o INCRA já criou um Comitê Nacional de Governança Fundiária. A agenda está por enquanto na clarificação das competências entre as diversas identidades públicas, Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf).

O MODELO DE MERCADO

O Banco Mundial, que não trata exclusivamente de assuntos agrícolas e agrários, aprimorou suas reflexões nos

¹³Océane Peisey Mémoire de fin d'étude. Master 2: Organisations Internationales IEP de Grenoble. L'influence de la société civile sur les politiques internationales foncières : le cas des directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts négociés dans le cadre du CSA réformé.

últimos 20 anos (2.1). Sua abordagem das políticas fundiárias tem o mercado como principal referencial, tanto para o modelo de reforma agrária (2.2), como em relação à compra de terras por estrangeiros (2.3).

Desde a década de cinquenta a FAO é o principal organismo internacional que apresenta reflexões acerca de políticas fundiárias, apoiado inclusive pelos Estados Unidos nessa tarefa¹⁴. O Banco Mundial não teve, nesse período pós-guerra, uma atuação específica em relação às temáticas fundiárias. O assunto era muito mais conceituado em termos políticos do que meramente técnicos.

A partir da década de oitenta e com a queda do Muro de Berlim, o assunto deixa de ser exclusivamente político e passa a adquirir um viés técnico. Algumas crises agrárias incitam as agências internacionais a promover uma agenda de reformas a partir de programas de desenvolvimento comunitários e de vulgarização agrícola.

Interessante observar que a abordagem das questões fundiárias operadas pelo Banco Mundial não é unívoca. O contexto dos anos 80 é marcado por uma fragilidade da figura do Estado, notadamente na América Latina e Central (crise do México de 1982).

¹⁴Os EUA iniciaram uma importante política exterior agrária ao sair da segunda guerra mundial, particularmente no Japão, na Coreia e em Taiwan. O assunto em pauta naquela época consistia em conter os avanços da União Soviética.

Uma primeira tendência se esboça no Banco Mundial: é preciso afastar os poderes públicos do desenvolvimento. Toda uma reflexão embasada em teorias neoclássicas privilegia o sistema de decisão privado como sendo mais eficiente do que o público, e o mercado é visto como sendo também um lugar de regulação dos problemas fundiários. A segunda tendência é mais equilibrada e incorpora elementos da corrente da Economia neo-institucionalista. A abordagem considera os mercados fundiários como imperfeitos e mobiliza conceitos como a assimetria informacional, os custos de transação, os direitos de propriedade, assim como a importância da distribuição inicial da terra e do capital¹⁵. Para essa tendência, o papel das instituições públicas não pode ser negligenciado, considerando que favorece uma correção das distorções presentes nos mercados imperfeitos¹⁶.

No seio da instituição criada em Bretton Woods, ocorre uma transição entre reflexões orientadas em prol da luta contra a pobreza rural (políticas de desenvolvimento integrado) e a questão agrária. Esse caminho é mais alimenta-

do por reflexões do que programas de financiamento e de intervenções.

Como foi indicado, o Banco Mundial desenvolve uma doutrina sobre a questão agrária, assim como programas de ajustamento a partir de seu campo de atuação, e enquanto organização internacional governamental, a luta contra a pobreza. A partir da constatação feita no relatório sobre o desenvolvimento no mundo de 2008, dedicado para a agricultura, o Banco Mundial informa que mais de 75% dos pobres dos países em desenvolvimento moram no meio rural, e que a maioria deles vivem diretamente ou indiretamente da agricultura.

A reforma agrária de mercado (ou reforma fundiária assistida pelo mercado) funciona a partir de um mecanismo de tipo fundo fundiário. Seguindo a política de apoio do Banco Mundial, o fundo deve se substituir aos bancos clássicos que remetem diretamente ao interessado a subvenção para a compra da terra. As operações de compras, vendas ou arrendamento de terra são feitas na base de contratos e sem nenhum tipo de intervenção de órgãos administrativos ou judiciários. Para Deininger, a reforma fundiária só pode ser bem sucedida se algumas medidas forem tomadas para assegurar uma maior transparência e fluidez do mercado de venda e arrendamento das terras e se os projetos de produção estiverem inseridos dentro do projeto de reforma fundiária de mercado, pois a reforma foi concebida para

¹⁵BINSWANGER, DEININGER, The evolution of the World Bank's land policy: Principles, experience, and future challenges. In.: The World Bank Research Observer, v. 14, n. 2, agosto de 1999.

¹⁶DELAHAHE, Olivier. Réforme agraire et marché foncier : la réflexion aux États-Unis et son impact dans les institutions multilatérales de développement, Revue Tiers Monde, t. XLIV, n 174, 2003.

criar unidades produtivas economicamente viáveis para um custo socialmente justificável. O Banco Mundial enfatiza a importância do cofinanciamento das operações de acesso à terra. É recomendado passar por um intermediário, que por compartilhar o risco de falência procederá a estudos e pesquisas de mercado do projeto agrícola.

Na década de 2000, o Banco Mundial financiou vários programas de acesso à terra no Brasil, notadamente o Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural que substituiu o programa Cédula da Terra. Dessa experiência brasileira rigorosamente analisada pelo professor Sérgio Sauer pode concluir-se:

O modelo de mercado do BIRD não pode ser classificado como um programa de reforma agrária, muito menos de uma ação estatal redistributiva. O princípio fundante é a compra e venda de terra entre agentes privados, com base na lógica de oferta e procura, acrescida de uma parcela variável de subsídio para investimentos sócio produtivos. A reforma agrária redistributiva, por sua vez, consiste em uma ação do Estado que visa redistribuir a propriedade da terra, apropriada e concentrada por uma classe de grandes proprietários. O objetivo é democratizar a estrutura agrária e promover o desenvolvimento nacional, transformando

as relações de poder econômico e político, responsáveis pela reprodução da concentração fundiária. Enquanto política redistributiva, implica, de acordo com a Constituição Brasileira, a desapropriação punitiva de terras privadas que não cumprem a sua função social.

O resultado dos programas de “reforma agrária de mercado” é, além de uma disputa político-ideológica com os movimentos sociais agrários, um processo de endividamento crescente das famílias envolvidas. Acessaram à terra via financiamento buscando realizar um sonho, mas terminam com o pesadelo de uma dívida impagável, conforme admitem e demonstram os documentos oficiais propondo uma renegociação. É essa passagem de sonho para pesadelo que deve ser profundamente revista e não apenas renegociada¹⁷.

Na África do Sul, a situação tampouco se apresenta num viés redistributivo. A reforma agrária foi inicialmente concebida dentro do contexto de uma liberalização do setor agrícola amplamente defendida por um grupo de organizações internacionais, dentre elas o Banco Mundial. Em pleno período do consenso de Washington, foi claramente con-

¹⁷SAUER, Sérgio. “Reforma agrária de mercado” no Brasil: sonho que se tornou dívida”, *Estud. Soc. e Agric.*, Rio de Janeiro, vol. 18, n. 1, 2010: 121-122.

cebido que qualquer ideia redistributiva fosse excluída. O contexto era altamente político, pois se tratava de não alterar a capacidade de produção e não assustar os meios econômicos e especialmente os investidores. Foi, conseqüentemente, decidido optar por uma reforma agrária assistida pelo mercado para facilitar as transações de venda entre vendedores voluntários e compradores voluntários.

O programa foi dividido em sequências com financiamentos diferentes, mas aparentemente chega-se à conclusão, apontada por vários observadores, de que a questão agrária não foi resolvida na África do Sul. Apesar da implementação de importantes programas de reformas agrárias, as desigualdades de acesso à terra, aos recursos produtivos, assim como as diferenças de renda são consideráveis. As áreas administradas pelas reformas agrárias, por meio de restituição ou redistribuição são poucas, assim como o número de beneficiários. Vários estudos apontam que, em vez de permitir uma criação de riquezas e de geração de empregos, os programas geraram uma queda importante de produção e de renda. Muitas críticas foram feitas pelo sociedade civil no momento do lançamento do National Land Summit em 2005. Os movimentos sociais condenaram o princípio “willing seller willing buyer” (WSWB), que foi a base dos programas de reforma agrária sul-africana, plenamente inspirada nas políticas do Banco Mundial. Além de críticas, propostas foram lançadas no

que tange ao caráter redistributivo das reformas. Assim, foram mencionadas propostas que visam reforçar o poder do Estado nas transações, recorrendo, se precisar, à expropriação, intervir diretamente no mercado fundiário, limitando o direito de propriedade dos estrangeiros e colocando um teto para a propriedade privada, introduzindo um direito de veto do Estado sobre transações mercantis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Afirmar que o direito teria um caráter ou uma função redistributiva requer uma demonstração ampla, aprofundada e embasada em critérios que articulam uma concepção do direito que cada locutor tem, do estudo rigoroso dos institutos jurídicos (dogmáticos) que compõem o direito positivado de um ordenamento jurídico e das categorias dos quais eles pertencem (common law/direito romano-germânico, costumes africanos, direito muçulmano/asiático...).

O estudo do discurso e das práticas de algumas organizações internacionais revela em aparência concepções e abordagens diferentes das reformas agrárias. Por um lado, pode-se afirmar que a FAO teria uma abordagem mais redistributiva e que o Banco Mundial abordaria o assunto pelo prisma do mercado. Uma leitura e análise mais detalhadas, cujo presente artigo não tratou por limitações de formato, pode revelar que as diferenças são cada vez mais tênues e que a lógica do mercado se faz sempre presente de forma mais

progressiva (no caso da FAO). Ao contrário, essa contemplação do mercado como referencial absoluto de sucesso das reformas agrárias não é acordada por todos no bojo do Banco Mundial; lá também existem concepções cujas divergências aparecem com mais sutileza.

BIBLIOGRAFIA

BINSWANGER, Deininger. The evolution of the World Bank's land policy: Principles, experience, and future challenges. In.: The World Bank Research Observer, v. 14, n. 2, agosto de 1999.

COCHET, Hubert. La question agraire en Afrique du Sud : échec d'une réforme, AFD, 2013.

DELAYAHE, Olivier. Réforme agraire et marché foncier : la réflexion aux États-Unis et son impact dans les institutions multilatérales de développement, Revue Tiers Monde, t. XLIV, n 174, 2003.

JEAMMAUD, Antoine; SERVERIN, Evelyne. Evaluer le droit, Recueil Dalloz 1992 p. 263.

MAUCOURANT, Jérôme Une analyse économique de la redistribution est-elle possible ? - éléments de comparaison entre la "new institutional economics" et l'approche substantive, Topoi, 6, 1996, 131-158.

NORTH D.C., "Markets and other allocation system in History: the challenge of Karl Polanyi", Journal of european economic history, 6, 1977.

PEISEY, Océane. L'influence de la

société civile sur les politiques internationales foncières : le cas des directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts négociées dans le cadre du CSA réformé. Mémoire de fin d'étude. Master 2: IEP de Grenoble, 2012.

PEREIRA, João Márcio Mendes; SAUER, Sérgio, A "reforma agrária assistida pelo mercado" do Banco Mundial no Brasil: dimensões políticas, implantação e resultados, Soc. estado, vol. 26 no.3 Brasília Sept./Dec. 2011.

POLANYI K. "On belief in economic determinism", The Sociological Review (39), 1947, p. 96-102.

SAHLINS M. Age de pierre, âge d'abondance, Préface de P. Clastres, Gallimard, 1984. Veyne, P. Le pain et le cirque – sociologie historique d'un pluralisme politique, Seuil, 1995.

SAUER, Sérgio. "Reforma agrária de mercado" no Brasil: sonho que se tornou dívida", Estud. Soc. e Agric., Rio de Janeiro, vol. 18, n. 1, 2010: 121-122.

SERVERIN, Evelyne. Sociologie du Droit, La Découverte, Paris 1999.

WORLD BANK, Agriculture for Development, World Development Report, 2008. Washington 2007.

Rabah Belaidi

Professor da Faculdade de Direito da UFG (Universidade Federal de Goiás), Coordenador do Programa de Pós Graduação em Direito Agrário, nível Mestrado.