

PEDRO FELIPPE TAYER NETO

**A ORDEM PREFERENCIAL DE BENEFICIÁRIOS DAS
TERRAS DESTINADAS À REFORMA AGRÁRIA: UMA
ANÁLISE À LUZ DA TEORIA DO DIREITO DE RONALD DWORKIN**

Goiânia – GO

2014

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR AS TESES E DISSERTAÇÕES ELETRÔNICAS (TEDE) NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

1. Identificação do material bibliográfico: **Dissertação** **Tese**

2. Identificação da Tese ou Dissertação


Autor (a):		PEDRO FELIPPE TAYER NETO			
E-mail:		pedrotayer@yahoo.com.br			
Seu e-mail pode ser disponibilizado na página?		<input checked="" type="checkbox"/> Sim		<input type="checkbox"/> Não	
Vínculo empregatício do autor					
Agência de fomento:		Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior		Sigla: CAPES	
País:	BRASIL	UF:	D F	CNPJ:	00889834/0001-08
Título:	A ordem preferencial de beneficiários das terras destinadas à reforma agrária: uma análise à luz da teoria do direito de Ronald Dworkin				
Palavras-chave:	Direito Agrário, Reforma Agrária, Ronald Dworkin				
Título em outra língua:					
Palavras-chave em outra língua:	Agrarian Law, Agricultural Land Reform, Ronald Dworkin				
Área de concentração:	Direito Agrário				
Data defesa: (dd/mm/aaaa)	27/06/2014				
Programa de Pós-Graduação:	Programa de Pós Graduação em Direito Agrário				
Orientador (a):	Prof. Dr. João da Cruz Gonçalves Neto				
E-mail:	dellacroce@dellacroce.pro.br				
Co-orientador (a):*					
E-mail:					

3. Informações de acesso ao documento:

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO

Havendo concordância com a disponibilização eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF ou DOC da tese ou dissertação.

O sistema da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações garante aos autores, que os arquivos contendo eletronicamente as teses e ou dissertações, antes de sua disponibilização, receberão procedimentos de segurança, criptografia (para não permitir cópia e extração de conteúdo, permitindo apenas impressão fraca) usando o padrão do Acrobat.



Assinatura do (a) autor (a)

Data: 03 / 07 / 2014

PEDRO FELIPPE TAYER NETO

**A ORDEM PREFERENCIAL DE BENEFICIÁRIOS DAS
TERRAS DESTINADAS À REFORMA AGRÁRIA: UMA
ANÁLISE À LUZ DA TEORIA DO DIREITO DE RONALD DWORKIN**

Dissertação apresentada como exigência parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito junto à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás – UFG, sob a orientação do Prof. Dr. João da Cruz Gonçalves Neto.

Goiânia – GO

2014

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação na (CIP)
GPT/BC/UFG**

T236o Tayer Neto, Pedro Felipe.
A ordem preferencial de beneficiários das terras destinadas à reforma agrária: uma análise à luz da teoria do direito de Ronald Dworkin [manuscrito] / Pedro Felipe Tayer Neto. - 2014.
95 f.

Orientador: Prof. Dr. João da Cruz Gonçalves Neto.
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Direito, 2014.

Bibliografia.

Inclui lista de abreviaturas e siglas.

Apêndices.

1. Direito agrário 2. Reforma agrária 3. Dworkin, Ronald
I. Título.

DDU: 349.42

PEDRO FELIPPE TAYER NETO

**A ORDEM PREFERENCIAL DE BENEFICIÁRIOS DAS
TERRAS DESTINADAS À REFORMA AGRÁRIA: UMA
ANÁLISE À LUZ DA TEORIA DO DIREITO DE RONALD DWORKIN**

Dissertação defendida e avaliada em 27 de
junho de 2014 pela Banca Examinadora
constituída pelos seguintes membros:

Prof. Dr. João da Cruz Gonçalves Neto
Universidade Federal de Goiás (UFG) - Presidente da Banca

Avaliação: _____

Prof. Dr. Menelick de Carvalho Netto
Universidade de Brasília (UnB) – Membro da Banca

Avaliação: _____

Prof. Dr. Arnaldo Bastos Santos Neto
Universidade Federal de Goiás (UFG) - Membro da Banca

Avaliação: _____

Avaliação Final: _____



RESULTADO DE EXAME DE DISSERTAÇÃO
DE
PEDRO FELIPPE TAYER NETO

TEMA	"A ORDEM PREFERENCIAL DE BENEFICIÁRIOS DAS TERRAS DESTINADAS À REFORMA AGRÁRIA: UMA ANÁLISE À LUZ DA TEORIA DO DIREITO DE RONALD DWORKIN"		
BANCA EXAMINADORA	NOTA	ASSINATURA	
Prof. Dr. João da Cruz Gonçalves Neto	10,0		
Prof. Dr. Arnaldo Bastos Santos Neto	10,0		
Prof. Dr. Menelick de Carvalho Netto	10,0		
NOTA FINAL			
Obs.:			

Goiânia, 27 de junho de 2014.

RESUMO: O art. 19 da Lei nº 8.629/93 dispõe sobre o rol de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária sem, entretanto, dispor sobre a forma de elaboração destas listas. Atualmente, a Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (PFE/INCRA) entende que se trata de uma “lacuna jurídica”, cabendo a ela elaborar as listas discricionariamente. A proposta deste trabalho é demonstrar como o argumento não se sustenta, tomando como base a teoria do direito elaborada por Ronald Dworkin. Sendo o Direito uma instituição social de natureza política, sua interpretação correta deverá ser aquela que melhor descrever as práticas sociais dentro de uma ideia de integridade, e, no Brasil, a política de reforma agrária existe para mitigar as consequências perniciosas da modernização conservadora. No primeiro capítulo será exposto o histórico da demanda por reforma agrária no Brasil, assim como as transformações que o processo de produção agrícola brasileiro sofreu durante o século XX, já que o direito não pode ser entendido fora de seu contexto histórico. No segundo capítulo será analisada juridicamente a posição da União de acordo com a teoria do direito de Dworkin. Para tanto, propõe-se uma abordagem qualitativa da bibliografia disponível a respeito do tema.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Agrário; Reforma Agrária, Ronald Dworkin.

ABSTRACT: The article 19 of Law n. 8.629/93 dispose about the National Agricultural Land Reform Program beneficiaries' list, without, however, establishing how the lists should be prepared. Currently, the Federal Special Prosecutor at the National Institute of Colonization and Agraricultural Land Reform (PFE/INCRA) believes that it is a legislation's gap, leaving up to her discretion the list's draw. The purpose of this paper is to demonstrate how the argument does not hold, based on Ronald Dworkin's Law theory. As a social institution of political nature, Law's correct interpretation should be that which best describes the social practices within an idea of integrity, and, in Brazil, the agrarian reform policy exists to mitigate the conservative modernization's pernicious consequences. In the first chapter will be exposed Brazil's agricultural land reform's historical demand, as well as the transformations that the Brazilian's agricultural process suffered during the twentieth century, since Law cannot be understood outside its historical context. In the second chapter the Union's position will be legally considered according to Dworkin's theory of law. It is proposed a qualitative approach on the subject's available literature.

KEYWORDS: Agrarian Law, Agricultural Land Reform, Ronald Dworkin.

LISTA DE SIGLAS

AGU	Advocacia-Geral da União
ABMR&A	Associação Brasileira de Marketing Rural e Agronegócio
CFS	<i>Committee on World Food Security</i>
CGR	Consultoria-Geral da República
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
FAO	<i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i>
DDT	Diclorodifeniltricloroetano
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IIA	<i>International Institute of Agriculture</i>
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
MPA	Movimento dos Pequenos Agricultores
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não-Governamental
POPs	Poluentes orgânicos persistentes
PFE	Procuradoria Federal Especializada
UFG	Universidade Federal de Goiás
ZTM	Zona Típica de Módulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO I – O ROL DE BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BRASILEIRO DE REFORMA AGRÁRIA	13
1. O modelo de desenvolvimento agrário do século XX	15
2. A segunda revolução agrícola, desenvolvimento agrário e a luta por terra no Brasil	31
2.1. A reforma agrária na legislação brasileira	45
CAPÍTULO II – A TEORIA DO DIREITO DE RONALD DWORKIN E A ORDEM DE BENEFICIÁRIOS DOS PROGRAMAS DE REFORMA AGRÁRIA	52
1. A crítica ao positivismo jurídico	54
2. A lista de beneficiários e a interpretação jurídica	69
2.1. Lacunas jurídicas e discricionariedade	69
2.2. Hipótese estética e a natureza política do Direito	79
CONCLUSÕES	87
BIBLIOGRAFIA	91
Obras consultadas	91
Artigos e periódicos consultados	94
Dispositivos normativos e decisões judiciais consultadas	95

INTRODUÇÃO

Um dos mais interessantes debates do Direito Agrário brasileiro, na atualidade, vem sendo travado entre o Ministério Público Federal (MPF) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Trata-se de uma disputa a respeito do método correto de elaboração da lista de beneficiários do programa nacional de reforma agrária.

O rol de beneficiários dos programas está disposto no art. 19 da Lei de Reforma Agrária (Lei nº 8.629/93), e, a princípio, determina que os beneficiários do programa deverão ser trabalhadores rurais. O antigo proprietário e os trabalhadores (posseiros, assalariados, parceiros e arrendatários) da terra desapropriada terão preferência na obtenção do título de domínio ou na concessão sobre os demais interessados, como pequenos proprietários que tenham perdido suas terras ao se envolverem em alguma operação bancária de crédito rural, trabalhadores rurais que nunca trabalharam na propriedade e micro proprietários de terras de forma geral. Ainda, a lei estipula que famílias numerosas terão preferência sobre as demais.

O que a lei não fala, que é verdadeiramente objeto de discórdia, é como deverão ser elaboradas essas listas. Deverão ser formuladas antes da desapropriação das glebas de terras ou poderão ser formuladas posteriormente? Deverão ser formuladas individualmente para cada assentamento? Para cada gleba? Ou também deverão levar em consideração divisões políticas, como municípios, ou geográficas, como microrregiões? Poderão ser utilizados critérios concomitantes? Por não existirem dispositivos de lei que possam elucidar a questão, a discussão caminha para um dos mais controvertidos e antigos debates da teoria do direito, a questão das “lacunas” legais.

De acordo com os teóricos do positivismo jurídico clássico, o ordenamento jurídico é equivalente à extensão de suas normas. Sendo assim, se não existirem normas jurídicas válidas aptas a dar resposta ao caso concreto, não é possível formular uma decisão jurídica. Isso significa que a decisão será formulada de acordo com outro padrão lógico, diferente do direito. Para essa corrente, as normas jurídicas possuem objetividade própria, sendo muito reduzido o valor atribuído à interpretação no processo de construção de significado; e, ainda, todas as normas operam, de certa

maneira, sob uma mesma estrutura lógica. A discricionariedade do juiz (ou da autoridade pública incumbida de julgar) geralmente é apontado como o critério alternativo de solução de conflitos, apesar de não ser o único.

Para responder objetivamente à questão suscitada – como devem ser elaboradas as listas de beneficiários do programa de reforma agrária – é necessário primeiro entender como funciona a reforma agrária no Brasil, o contexto político e econômico no qual está inserida e seus marcos legais. Este será o objeto de estudo do primeiro capítulo da dissertação.

No primeiro item desse capítulo será estudado o modelo de desenvolvimento agrícola promovido pelo Estado brasileiro, amparado nas recomendações do Banco Mundial, a partir da década de 80. Trata-se de estímulo à produção de monoculturas de produtos de exportação, baseada na intensa utilização de insumos agrícolas para obter altíssimas taxas de produtividade. No segundo item, serão expostos os traços gerais da política de modernização e, posteriormente, de reforma agrária promovida pelo Estado brasileiro. Será demonstrado como a legislação pátria foi profundamente influenciada pelo modelo de desenvolvimento econômico adotado, e, conseqüentemente, como o projeto de reforma agrária é por ele limitado.

No segundo capítulo desta dissertação será apresentada a teoria do direito de Dworkin. No primeiro item serão analisadas as principais construções dos teóricos positivistas do direito e as críticas tecidas a esses autores. Tratam-se dos primeiros escritos de Dworkin, que lhe garantiram um lugar de destaque nos debates modernos.

No segundo item do segundo capítulo será analisada propriamente a questão das lacunas jurídicas e da bivalência do Direito segundo Dworkin. Para o autor, interpretar o direito significa “ver o direito como um corpo coerente, integrado e articulado a uma intencionalidade (que não se confunde com a intenção dos legisladores)”¹. Trata-se de uma concepção de ordenamento diametralmente oposta às positivistas.

¹ GUEST, Stephen. *Ronald Dworkin*. Trad. Luís Carlos Borges. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 5.

Quando os juízes deparam com casos difíceis, aqueles para os quais não existe uma regra de direito anterior clara que possa garantir solução, não deverão os julgadores agir com discricionariedade. Agir com discricionariedade, nestes casos, é equivalente a criar novos direitos e aplicá-los retroativamente, o que é inadequado, uma vez que, entendido que as normas possuem estruturas lógicas distintas (norma é gênero das espécies regras e princípios), e essas espécies coabitam um sistema íntegro, deve-se concluir que para todos os casos existe uma solução correta, amparada por normas anteriores. “O juiz continua tendo o dever, mesmo nos casos difíceis, de descobrir quais são os direitos das partes, e não de inventar novos direitos retroativamente.”²

No terceiro e último item da dissertação serão analisados a teoria da integridade de Ronald Dworkin e sua aplicação para a busca de uma resposta à questão jurídica apresentada. A teoria da interpretação de Dworkin entende que o ordenamento jurídico é composto de regras e princípios interpretados da maneira que melhor justifique as práticas políticas da sociedade e os valores aos quais essas práticas servem. Neste esquema, a igualdade exerce um papel fundamental. “A consideração política igualitária é a virtude soberana da comunidade política – sem ela o governo não passa de tirania [...]”³.

A escolha da teoria do direito de Ronald Dworkin como referencial teórico não foi aleatória. No Brasil, a reforma agrária é historicamente taxada como política de governo com viés socialista, e, especialmente pelos setores agrários conservadores, violadora de direitos e garantias fundamentais. Nesta esteira, escolheu-se um autor contemporâneo, reconhecido internacionalmente como liberal e profundo defensor de garantias e direitos individuais como referencial de análise para demonstrar a fragilidade dos argumentos críticos da reforma agrária.

A relevância do objeto pesquisa é palpável. A elaboração de listas de beneficiários de terras destinadas à reforma agrária é obrigatória, por força do art. 19 da Lei nº 8.629/93. Sendo assim, a posição tomada pelo órgão executivo brasileiro

² DWORKIN, Ronald. *Levando os Direitos a Sério*. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010, p. 127.

³ DWORKIN, Ronald. *A Virtude Soberana*. Trad. Jussara Simões. 2ª Ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011, p. IX.

determinará toda a política de distribuição de terras brasileira, influenciando o modelo social e econômico de desenvolvimento agrícola. Ademais, uma boa fundamentação teórica para a tomada de decisão contribui para a estabilidade das relações sociais dos assentados, respeitando a garantia de segurança jurídica.

De forma geral, o método de encadeamento de raciocínio adotado será o dedutivo, partindo de uma formulação teórica abstrata – uma teoria do direito – para obter resposta a uma pergunta determinada. A coleta de dados se deu por meio de pesquisa bibliográfica e documental, buscando analisar as principais obras e escritos a respeito do tema, não se esquecendo dos pronunciamentos dos Tribunais brasileiros.

Por óbvio, não se pretende esgotar o vasto assunto. Nas sábias palavras de Dworkin, “os juízes e juristas sensatos irão divergir frequentemente sobre os direitos jurídicos, assim como os cidadãos e os homens de Estado divergem sobre os direitos políticos.”⁴

⁴ DWORKIN, Ronald. *Levando os Direitos a Sério*. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010, p. 127-128.

CAPÍTULO I – DESENVOLVIMENTO E REFORMA AGRÁRIA

A Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO)⁵ escolheu o ano de 2014 como o ano da agricultura familiar. Trata-se de um programa mundial de conscientização e valorização dos pequenos produtores agrícolas, os responsáveis pela produção da maioria dos alimentos consumidos diariamente pelo mundo.

De acordo com a organização⁶, esses produtores, que envolvem pequenos e médios agricultores, comunidades tradicionais, tribais, indígenas, pescadores, pequenos pecuaristas dentre muitos outros, gerem suas atividades rurais e trabalham a terra com o apoio de seus familiares e alguns membros mais próximos da própria comunidade.

Sua forma de produção é baseada na diversificação de culturas, na preservação de espécies da fauna e da flora tradicionais. Os artigos necessários para a produção são adquiridos junto aos mercados locais, da mesma forma que neles são negociados os excedentes, contribuindo para a fixação da riqueza nos locais onde ela é produzida.

A falta de acesso a recursos naturais (especialmente terra e água), o pouco estímulo recebido pelos governos locais e a falta de políticas especiais para o fomento da atividade (como linhas de crédito especiais, apoio técnico e científico e até mesmo formas de acesso a outros mercados) impedem que os agricultores familiares desenvolvam todo o seu potencial produtivo e contribuem para que essas mesmas populações sofram com a insegurança alimentar e com a fome.

A valorização da agricultura familiar, entretanto, é novidade na pauta dos organismos internacionais como a FAO. Após a segunda guerra mundial, uma série de transformações ocorreriam nas técnicas de produção dos países ocidentais, com a inclusão de novas tecnologias como os adubos químicos, sementes e animais

⁵ FAO - *Food and Agriculture Organization of the United Nations*.

⁶ As “mensagens principais” veiculadas pela FAO podem ser encontradas no sítio eletrônico desenvolvido especialmente para o ano de 2014: <<http://www.fao.org/family-farming-2014/home/main-messages/pt/>>. Último acesso: 25 de maio de 2014.

geneticamente melhorados, a mecanização dos instrumentos de produção, com novas formas de plantio, irrigação e colheita.

O gigantesco ganho de produtividade no espaço de tempo de apenas algumas décadas levaram os estudiosos a anunciar que o mundo não mais sofreria com as mazelas da fome. O modelo de propriedade agrária e de produção que passa a ser estimulado é velho conhecido dos brasileiros: o latifúndio de monoculturas de exportação.

Na segunda década do século XXI, percebe-se que os ganhos de produção não solucionaram os problemas sociais. Bilhões de pessoas ainda vivem em situação de insegurança alimentar ou sofrem com sucessivas crises de fome. As novas tecnologias criaram um novo problema, o esgotamento ambiental. Os solos sofrem com o sobreuso e o esgotamento de seus nutrientes, os insumos químicos e os agrotóxicos contaminaram os solos e os veios de água. Os grandes mercados exercem pressão constante para que as lavouras se expandam sobre as florestas e as vegetações naturais.

Além de todas essas mazelas, no Brasil sentiu-se profundamente os efeitos da concentração fundiária. Durante o século XX os laços sociais tradicionais começam a ser quebrados e com eles as formas tradicionais de produção. Justamente os pilares da agricultura familiar. A terra, antes abundante e disponível, torna-se privilégio de poucos. A reforma agrária entra na pauta de demandas das populações mais afetadas pelos efeitos das revoluções agrícolas.

1. O MODELO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO DO SÉCULO XX

O modelo de desenvolvimento agrícola mundial sofreu profundas transformações no decorrer do século XX. Como narram Mazoyer e Roudart⁷, nos primeiros anos do século, a maior parte da produção agrícola da Europa e dos países temperados ainda era baseada em técnicas medievais, com equipamentos de tração animal pesada e de produção artesanal, como o gado e as carretas, e manual, como as pás e as enxadas. A maioria dos estabelecimentos agrícolas eram pouco especializados e tentavam produzir o maior leque possível de produtos destinados ao próprio consumo.

Em geral, os estabelecimentos agrícolas produziam os grãos, legumes e frutas que iriam consumir, criavam os animais para obter carne, ovos, leite e lã, além de alguns produtos artesanais, como queijo, manteiga, vinho, cidra ou cerveja, pão, azeite e alguns tecidos⁸. Tratavam-se de estabelecimentos em sistema de “poliprodução”, que buscavam cultivar aquilo que viria a ser necessário para a produção. Os estabelecimentos renovavam a maior parte de suas sementes, reproduziam seus animais, “[...] sua forragem verde, o feno, as raízes, os tubérculos e seus grãos forrageiros, sua palha, seu esterco, sua madeira para construção e uma parte de seus utensílios.”⁹

Apesar de chegarem próximos da autossuficiência, mesmo os estabelecimentos agrícolas das regiões de transporte limitado não viviam em completo isolamento. Eles pagavam tributos e rendas fundiárias e tomavam empréstimos. O comércio também existia e, em troca do abastecimento das cidades, conseguiam ferro, sal, utensílios especiais e alguns produtos de luxo, dentre outros¹⁰.

A especialização da produção, quando existia, era parcial. Dependendo dos aspectos geográficos da região, da fama do produto ou de sua procura, muitos

⁷ MAZOYER, Marcel; ROUDART, Laurence. *História das Agriculturas no Mundo: do neolítico à crise contemporânea*. Trad. Cláudia F. Falluh Balduino Ferreira. São Paulo: Editora Unesp, 2009, p. 424 e ss.

⁸ Idem, *Ibidem*, p. 424.

⁹ Idem, *Ibidem*, p. 425.

¹⁰ Idem, *Ibidem*, p. 425.

estabelecimentos optavam por produzir alguns produtos em maior escala, já que era mais vantajoso a sua comercialização, mas, em geral, isso não alterava o caráter de autoconsumo e autossuficiência¹¹.

Em poucas décadas, entretanto, este modelo de produção sofreria uma série de transformações sucessivas até dar lugar à agricultura moderna e praticamente desaparecer. A autossuficiência e o autoconsumo perderam seu lugar nos mercados nacionais e globais. Hoje os estabelecimentos agrícolas compram quase todos os seus meios de produção e vendem quase o todo do que produzem. A policultura deu lugar à monocultura especializada de um (ou poucos) produtos altamente rentáveis. A tração animal e a pequena motorização deram lugar aos enormes tratores e colheitadeiras computadorizadas e a superfície cultivável por trabalhador disparou. Surgem os insumos e pesticidas químicos e a seleção genética. Logo após o segundo pós-guerra a agropecuária europeia já seria irreconhecível perto daquela praticada no início do século.

As transformações sofridas pela agropecuária entre a primeira e a segunda metade do século XX, que consistiram no desenvolvimento da motorização, mecanização, da fertilização mineral, da seleção de espécies e da especialização ficaram conhecidas como “segunda revolução agrícola”¹².

De acordo com Mazoyer e Roudart¹³, a motorização e a mecanização da agricultura iniciaram-se no período entre guerras e passou por cinco etapas até chegar aos moldes atuais. Durante a primeira etapa, iniciada antes da segunda grande guerra, substituiu-se a tração animal, que ainda era a forma predominante de tração nos países industrializados europeus, e alguns raros tratores a vapor por veículos com motor de combustão interna de baixa potência (entre dez e trinta cavalos de potência), que eram mais rápidos e mais resistentes. Apesar da baixa potência, a incorporação desta tecnologia à agricultura permitiu ampliar a média de área cultivada por

¹¹ MAZOYER, Marcel; ROUDART, Laurence. *História das Agriculturas no Mundo: do neolítico à crise contemporânea*. Trad. Cláudia F. Falluh Balduino Ferreira. São Paulo: Editora Unesp, 2009, p. 425.

¹² Idem, *Ibidem*, p.439.

¹³ Idem, *Ibidem*, p.426 e ss.

trabalhador rural de cerca de dez hectares para vinte, e, em alguns casos, trinta de grande lavoura.

A segunda fase¹⁴ desta “motomecanização” consistiu em adotar tratores de média potência (entre trinta e cinquenta cavalos de potência), munidos de dispositivos de reerguimento, que, ao contrário dos tratores de baixa potência da primeira fase, permitiam carregar e erguer alguns equipamentos, e não apenas arrastá-los:

Essa nova geração de tratores permitiu utilizar materiais com uma capacidade de trabalho duas ou três vezes mais elevada: charruas com duas aivecas, grades, semeadoras, rolos, distribuidores e enleirador-juntador de feno de 3 m a 4 metros de largura, barras de corte laterais de 2 m etc. Novas máquinas, algumas das quais combinavam várias operações, puderam ser atreladas a esses tratores: colhedoras, recolhedoras de baixa densidade para o feno e a palha, recolhedoras-enleiradeiras de beterrabas, descascadoras de batata, colhedoras de milho, encilhador etc.¹⁵

Essa segunda fase da mecanização se consolidou na Europa entre as décadas de 50 e 60, e permitiu, mais uma vez, dobrar a superfície cultivada por trabalhador, chegando a cinquenta hectares. A terceira etapa¹⁶, desenvolvida entre o final da década de 60 e durante a de 70, baseou-se na utilização não apenas de tratores de maior potência (de cinquenta a setenta cavalos), mas também de grandes veículos mecanizados (como colheitadeiras), que poderiam puxar instrumentos com o dobro da largura daqueles da segunda etapa, e, agora, poderiam também puxar utensílios frontalmente. Mais uma vez houve significativo aumento na média de área cultivada por trabalhador, chegando a setenta ou mesmo oitenta hectares.

A quarta etapa¹⁷ da “motomecanização” desenvolveu-se na Europa durante as décadas de 70 e 80 e baseou-se na utilização de tratores de alta potência (entre oitenta e cento e vinte cavalos) e na utilização de novas colheitadeiras, cuja largura

¹⁴ MAZOYER, Marcel; ROUDART, Laurence. *História das Agriculturas no Mundo: do neolítico à crise contemporânea*. Trad. Cláudia F. Falluh Balduino Ferreira. São Paulo: Editora Unesp, 2009, p.427.

¹⁵ Idem, *Ibidem*, p.427.

¹⁶ Idem, *Ibidem*, p. 427-428.

¹⁷ Idem, *Ibidem*, p. 428.

de corte poderia chegar a seis metros, o dobro da etapa anterior. A área cultivada por trabalhador chegou a cem hectares. A quinta e última etapa desenvolveu-se entre o final da década de 80 e durante a década de 90, primeiramente nos Estados Unidos da América (EUA) e na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), e posteriormente na Europa. Baseou-se na utilização de tratores de alta potência (acima de cento e vinte cavalos) e na incorporação de novos equipamentos de alta tecnologia que permitiram a execução concomitante de diversas tarefas, como o preparo da terra e a semeadura de grãos¹⁸. A motomecanização da atividade agropecuária, combinada com a especialização das culturas e o desenvolvimento dos adubos minerais levou a um aumento de produtividade nunca antes visto na história humana:

Do cultivo manual dos cereais à motomecanização V, passando pelos cultivos com tração animal leve, pesada e mecanizada e pelas motomecanizações I, II, III e IV, o capital fixo por trabalhador passa de algumas centenas de francos para aproximadamente dois milhões de francos, e a superfície por trabalhador passa de 1 ha para mais de 200 ha. Paralelamente, o rendimento médio dos cereais, que era da ordem de 1.000 kg/ha em uma agricultura manual sem adubos, ultrapassava 5.000 kg/ha numa agricultura mecanizada e quimizada.¹⁹

Entre os anos de 1940 e 1980, o rendimento médio da produção de trigo na França²⁰ passou de cerca de dez toneladas por hectare de terra para mais de setenta. Da mesma forma, a mecanização também aumentou a produtividade das atividades envolvendo animais²¹: um produtor rural poderia, em um dia, ordenhar doze vacas manualmente ou duzentos animais em uma sala de ordenha completamente automatizada em meados da década de 90.

O aumento de produtividade, entretanto, não teria sido possível sem o desenvolvimento e utilização dos adubos minerais e químicos. Os adubos minerais e químicos não foram novidades da segunda revolução agrícola. Eles começaram a ser

¹⁸ MAZOYER, Marcel; ROUDART, Laurence. *História das Agriculturas no Mundo: do neolítico à crise contemporânea*. Trad. Cláudia F. Falluh Balduino Ferreira. São Paulo: Editora Unesp, 2009, p.428.

¹⁹ Idem, *Ibidem*, p. 428.

²⁰ Idem, *Ibidem*, p. 432.

²¹ Idem, *Ibidem*, p. 428.

utilizados na Europa ainda no século XIX, intensificando-se nos países industrializados a partir do século XX e generalizando-se no segundo pós-guerra. Segundo as estimativas de Mazoyer e Roudart²², no início do século XX o consumo mundial anual de nitrogênio, ácido fosfórico e potássio (os principais componentes dos adubos minerais e químicos) não alcançava os quatro milhões de toneladas de fertilizantes. Logo após a Segunda Guerra Mundial, o consumo chegou aos dezessete milhões e na década de 80 do último século saltou para 130 milhões.

Segundo esses autores²³, a intensificação na utilização dos adubos minerais e químicos só foi possível, primeiramente, graças à descoberta de novas fontes de extração das matérias-primas utilizadas na fabricação dos compostos, como, por exemplo, guanos no Peru e nitratos no Chile, cloreto de potássio de minas de sal na Alemanha, e pelo desenvolvimento das indústrias de transformação e das tecnologias utilizadas nos processos. No final do século XIX surgiram os superfosfatos, obtidos por meio de reações químicas entre os fosfatos naturais e o ácido fosfórico, de alta eficiência agrônômica, e no início do século XX a sintetização de cianamida de cálcio (que, em um processo que envolve o forno elétrico, “absorve” e fixa o nitrogênio existente na atmosfera) e amoníaco, até hoje um dos mais utilizados fertilizantes inorgânicos.

A utilização extensiva de adubos sintéticos permitiu o fim dos sistemas de plantio baseados no alqueive. Para que o cultivo da terra dê bons frutos, é imperativo que o solo possua minerais nutritivos em abundância e bem distribuídos. Sabendo que solos sobreutilizados e exauridos não geram bons frutos, e tendo meios limitados de adubação da terra (como o esterco e as forragens), os sistemas mais utilizados na Europa eram baseados na rotação de culturas e nos alqueives, formas de “descansar” a terra, trabalhando-a para que absorva matéria orgânica e não desenvolva ervas indesejadas. Em agriculturas de extensão, uma parte considerável do solo ficava em repouso durante todo o ano, sem utilização, para garantir a prosperidade da próxima colheita.

²² MAZOYER, Marcel; ROUDART, Laurence. *História das Agriculturas no Mundo: do neolítico à crise contemporânea*. Trad. Cláudia F. Falluh Balduino Ferreira. São Paulo: Editora Unesp, 2009, p. 430.

²³ Idem, *Ibidem*, p.430.

O desenvolvimento das formas de adubação mineral e química permitiram ao homem produzir em escala industrial os principais minerais nutritivos que eram exauridos durante as colheitas. Permitiu, ainda, a recuperação de áreas anteriormente degradadas ou de baixa fertilidade, crescendo consideravelmente o rendimento da produção. A utilização de técnicas de pousio ou alqueive tornaram-se quase desnecessárias, e, mesmo quando utilizadas, imobilizavam apenas uma pequena fração da terra de outrora.

A seleção dos vegetais cultivados e dos animais criados foi o próximo passo para o aproveitamento ideal das novas formas de incorporar nutrientes ao solo. No caso dos grãos, tratava-se de selecionar variedades cada vez mais produtivas que garantiriam um rendimento maior da produção. O exemplo do trigo, elencado por Mazoyer e Roudart²⁴ é notável: foram selecionadas variedades com a palha cada vez mais curta, elevando a relação entre quantidade de grãos e a biomassa total do vegetal. Entre as décadas de 20 e 90, essa relação passou de trinta e cinco para cinquenta por cento. Em suma, as espécies de trigo cultivadas passaram a necessitar de menos nutrientes (e, conseqüentemente, insumos) para produzir a mesma quantidade de grãos.

O crescimento constante da produção de grãos e leguminosas permitiu uma sensível melhora na quantidade e na qualidade dos alimentos oferecidos aos animais. As novas tecnologias permitiram a criação de alimentos “supernutritivos”²⁵ (como as rações) que foram destinados, em especial, a aves, porcos e ao gado leiteiro e de corte. A finalidade da seleção animal era escolher as espécies que melhor transformariam os alimentos oferecidos em biomassa útil (como carne, leite ou ovos):

No início do século, uma vaca que consumia aproximadamente 15kg de feno por dia e produzia menos de 2.000 l de leite por ano, não poderia absorver a ração quotidiana de uma vaca leiteira de hoje, altamente selecionada, que produz mais de 10.000 l de leite por ano e que para isso consome por dia 5 kg de feno e mais 15 kg de alimentos

²⁴ MAZOYER, Marcel; ROUDART, Laurence. *História das Agriculturas no Mundo: do neolítico à crise contemporânea*. Trad. Cláudia F. Falluh Balduino Ferreira. São Paulo: Editora Unesp, 2009, p.431-433.

²⁵ Idem, *Ibidem*, p. 435.

concentrados, ou seja, o dobro do que ela pode ingerir sem risco digestivo.²⁶

Tanto no caso dos vegetais como dos animais, a seleção de espécies também procurou adaptá-los às novas tecnologias²⁷: espécies de trigo que facilitavam o emprego das foices na época da colheita e vacas com tetas menores, adaptadas às novas “ordenhadeiras” mecânicas.

A evolução tecnológica também alterou as variedades animais e vegetais agora cultivadas no campo. Se na primeira metade do século XX ainda predominavam estabelecimentos agropecuários que adotavam um modelo de policultura, e que buscavam a autossuficiência, no final do século o modelo predominante estaria concentrado no cultivo de uma (ou no máximo algumas) espécies bióticas altamente lucrativas. A evolução dos meios de transporte permitiram que áreas antigamente isoladas pudessem ser incorporadas à rede de comércio. Virtualmente qualquer estabelecimento agrário agora poderia comprar além dos produtos básicos para a sobrevivência (alimentos, peças do vestuário ou combustíveis) à insumos e equipamentos para a produção. As condições geográficas, econômicas e até mesmo culturais foram responsáveis por direcionar a especialização de cada região ao produto que lhe seria mais rentável. Da mesma forma, escoar a produção aos mercados consumidores tornou-se fácil:

Na verdade, com a chegada dos tratores, os estabelecimentos agrícolas foram primeiramente isentos da obrigação de produzir forragem para manter o gado de leite. Além disso, o uso dos adubos permitiu aumentar não só a produção colhida, mas também a produção de palhas, de forragem, de raízes e de outros resíduos de culturas. A partir de certo nível de utilização de adubos, os subprodutos dos cultivos se tornam suficientemente abundantes para fornecer ao solo restituições orgânicas que permitiam aí manter um aceitável teor de húmus. Assim, os estabelecimentos encontraram-se igualmente isentos da obrigação de produzir o próprio adubo. [...]

Desde então, as propriedades puderam se especializar intensamente e assistimos, assim, a um imenso movimento de redistribuição e de

²⁶ MAZOYER, Marcel; ROUDART, Laurence. *História das Agriculturas no Mundo: do neolítico à crise contemporânea*. Trad. Cláudia F. Falluh Balduino Ferreira. São Paulo: Editora Unesp, 2009, p. 435.

²⁷ Idem, *Ibidem*, p. 433 e 435.

reagrupamento no espaço dos grandes cultivos, das pastagens e das criações, da viticultura, dos cultivos de legumes e de árvores frutíferas.²⁸

Graças à motorização e mecanização do cultivo no campo, à implementação de fertilizantes químicos e minerais e à seleção de animais e vegetais cultivados, “[...] entre 1950 e 1984, a produção agrícola mundial cresceu mais rapidamente que em qualquer período anterior e a produção de cereais cresceu mais do que a população.”²⁹

Essa revolução agrícola também causou impactos sociais. Apesar de existirem relações comerciais em volume considerável desde o século XVI, o processo de globalização da economia, fundamental para entender a nova divisão do trabalho agrícola, se intensificou a partir da segunda metade do século XX. Como narra Boaventura de Souza Santos³⁰, entre os anos de 1945 e 1973, o produto industrial global cresceu a uma média anual de 6%, indicando um enorme crescimento econômico. Segundo o autor, o traço característico da globalização das economias é “[...] a primazia total das empresas multinacionais, enquanto agentes do mercado global.”³¹ Nada disso seria possível sem os avanços das novas tecnologias de comunicação e de transportes, que também influenciaram a nova formatação da divisão de trabalho no campo.

A especialização das produções conjugada com a globalização dos mercados e da economia, possibilitada pelos avanços tecnológicos, levou a uma nova divisão do trabalho no campo³². Horizontalmente, as propriedades agrícolas se tornaram centros especializados na produção de um ou, no máximo, alguns poucos gêneros agrícolas. Quase a totalidade da produção é agora destinada à comercialização, tornando as regiões agrícolas subsistemas “complementares e

²⁸ MAZOYER, Marcel; ROUDART, Laurence. *História das Agriculturas no Mundo: do neolítico à crise contemporânea*. Trad. Cláudia F. Falluh Balduino Ferreira. São Paulo: Editora Unesp, 2009, p. 437.

²⁹ SANTOS, Boaventura de Souza. *Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 12. Ed. Rio de Janeiro: Campus, 2008, p. 291.

³⁰ Idem, *Ibidem*, p. 289.

³¹ Idem, *Ibidem*, p. 290.

³² MAZOYER, Marcel; ROUDART, Laurence. *Ibidem*, p. 441-442.

interdependentes”³³ dentro de um grande mercado, que, também deixou de ser regional para ser nacional e, posteriormente, internacional.

As novas tecnologias também permitiram ao produtor diminuir sua dependência dos ciclos naturais da terra, garantindo à nova produção agrícola uma constância que, aliada aos espantosos ganhos de produtividade, possibilitaram a formação de um complexo “agroindustrial”. A natureza da nascente atividade industrial em geral era de três ordens³⁴: a produção de bens de consumo alimentares (indústria de laticínios, açúcar, óleos e etc.), de bens de consumo não alimentares (especialmente a indústria têxtil) e de produtos voltados à própria atividade agrícola (rações para animais, adubos e pesticidas).

O aumento e a constância da produção agropecuária, por este motivo, levou a um esvaziamento³⁵ da própria atividade agrária. Tarefas que antigamente eram exercidas pelos próprios produtores, como a concepção de novas formas de arar a terra ou recuperar seus compostos orgânicos foram deslocadas para os grandes institutos de pesquisa, localizados nas cidades, responsáveis por desenvolver nos novos meios de produção que seriam oferecidos pela indústria ao campo. Como afirmam Mazoyer e Roudart³⁶, a atividade agrária passa a ser mera execução das concepções formuladas pela indústria³⁷.

A formação de uma classe pensante nas cidades, voltada à criação de novas formas de produção, empurrou a atividade agrícola a um “vortex” de produtividade. Apenas as propriedades que adquirissem as últimas tecnologias seriam capazes de manter o ritmo constante de aumento de produtividade, enquanto aquelas que não se livrassem das velhas práticas acabariam impossibilitadas de competir no

³³ MAZOYER, Marcel; ROUDART, Laurence. *História das Agriculturas no Mundo: do neolítico à crise contemporânea*. Trad. Cláudia F. Falluh Balduino Ferreira. São Paulo: Editora Unesp, 2009, p. 441.

³⁴ Idem, Ibidem, p. 441.

³⁵ Idem, Ibidem, p. 441-442.

³⁶ Idem, Ibidem, p. 423-424.

³⁷ Posteriormente os autores também criticam a noção de completa separação entre as atividades de concepção e execução de métodos de cultivo agrícola. Apesar do fato de que a maioria da pesquisa científica agora era feita dentro dos centros urbanos, o processo de execução nunca deixou de ser integrado. Os cientistas, professores e estudantes devem necessariamente estarem atentos aos limites das novas concepções, seus impactos na prática do campo, além de instruírem os trabalhadores rurais a respeito de seu uso. A completa separação entre concepção e execução levaria à não aceitação e implementação das novas tecnologias.

rigoroso mercado que se formava. Em termos simples, o rápido e gigantesco aumento da produtividade em meio século significou um aumento equivalente da oferta destes produtos no mercado.

A produção industrial, por sua vez, não absorveu este aumento proporcionalmente, gerando excesso de oferta e, conseqüentemente, redução dos preços dos produtos agrícolas. Em um curto espaço de tempo, era benéfico aos estabelecimentos rurais o aumento de sua produtividade, uma vez que os preços pagos não variavam drasticamente de uma colheita para outra, mas, considerando um lapso temporal mais longo, os reais beneficiados foram as indústrias. Se a quantidade de alimento produzido por hectare de terra aumentou drasticamente, o preço pago aos estabelecimentos agrícolas por tonelada de grão (ou litro de leite, ou saca de café) diminuiu proporcionalmente.

Analisando a variação de preços por tonelada métrica dos alimentos produzidos nos países em desenvolvimento, Amartya Sen³⁸ chegou à conclusão que, entre os períodos de 1950-1952 a 1995-1997, o preço do trigo despencou de 427,6 dólares para 159,3 dólares, uma desvalorização de 62,7% por tonelada produzida. O preço pago pelo milho passou de 372 para 119,1 dólares, desvalorizando 68%, e o preço do arroz caiu de 789,7 para 282,3 dólares, uma desvalorização real de 64,2%. Como bem definiu o autor, apesar de existirem picos de aumento e valorização da produção agrícola a curto prazo, a longo prazo é inegável a desvalorização geral sofrida. Este processo de absorção dos ganhos de produtividade do campo pelo grande mercado iniciou-se ainda no final do século XIX e subsiste até os dias de hoje.

As mazelas do novo modelo de desenvolvimento agrícola, baseada no produtivismo, logo começaram a aparecer. Em primeiro lugar, as disparidades entre regiões foram brutalmente aprofundadas:

Na verdade, a cada etapa desse desenvolvimento desigual, investiu-se apenas nos estabelecimentos cuja produtividade se achava acima do limiar de renovação e nelas investiu-se ainda mais visto que a produtividade era mais elevada. A cada etapa do desenvolvimento, as desigualdades iniciais foram ampliadas pelas desigualdades

³⁸ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 268.

suplementares, que eram, por si só, função dessas desigualdades iniciais. Desse modo, os estabelecimentos e as regiões inicialmente mais favorecidas investiram e progrediram mais do que as outras, e, em cada etapa, encontraram-se sempre com mais vantagens. Por esta razão não basta falar apenas de desenvolvimento desigual entre estabelecimentos e regiões, pois é preciso falar de *desenvolvimento desigual cumulativo*.³⁹

Este aprofundamento exponencial das desigualdade entre os estabelecimentos agrícolas levou, segundo dados de Mazoyer e Roudart⁴⁰, ao fechamento de nove a cada dez propriedades familiares nos países desenvolvidos. No caso de regiões de pior localização geográfica, de propriedades em áreas menos férteis, a concorrência desviou todo o investimento, desmantelando a economia agrícola de regiões inteiras.

Agregado a isto têm-se que no curso do século XX a integração das novas tecnologias mecanizadoras da atividade agrícola reduziu a necessidade de trabalhadores rurais para o cultivo dos campos. Se no início do século um trabalhador era necessário para o cultivo de até uma dezena de hectares de terra, na década de 80 um trabalhador era necessário para cultivar uma centena. Nove em cada dez trabalhadores rurais perderam seus empregos, e a indústria não conseguia absorver essa mão de obra de forma satisfatória. Na década de 70 os países industrializados e os subdesenvolvidos agroexportadores sofriam com ondas de êxodo rural e desemprego.

Outro ponto social negativo do novo modelo de agricultura e de sua inclusão no grande mercado foi a destruição das formas tradicionais e locais de produção. Apesar de não se tratar de um fenômeno próprio da segunda revolução agrícola, tanto Ellen Woods⁴¹ como Polanyi⁴² já descreviam o fenômeno no final do século XVIII, com ela foi intensificado.

³⁹ MAZOYER, Marcel; ROUDART, Laurence. *História das Agriculturas no Mundo: do neolítico à crise contemporânea*. Trad. Cláudia F. Falluh Balduino Ferreira. São Paulo: Editora Unesp, 2009, p. 481.

⁴⁰ Idem, *Ibidem*, p. 481.

⁴¹ WOODS, Ellen Meiksins. As origens Agrárias do Capitalismo. Trad. Lígia Osório. *Revista Crítica Marxista*, n. 10, p 12-30, 2000.

⁴² POLANYI, Karl. *A Grande Transformação: as origens de nossa época*. Trad. Fanny Wrobel. 2. Ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 198 e ss.

Para que o sistema de produção industrial se consolidasse, era necessário a formação de um mercado no qual a terra, o capital e o trabalho pudessem ser livremente negociados. Segundo Polanyi⁴³, entretanto, essas mercadorias não passavam de uma ficção criada pelo capitalismo. Não é possível controlar a criação de terra, já que terra nada mais é do que a fração da natureza “útil” ao ser humano. Não se pode criar mais terra de acordo com as necessidades humanas. Da mesma forma, não se pode criar e manipular o trabalho como se fosse uma mercadoria qualquer. O trabalho é a forma pela qual o homem se relaciona com a natureza ao seu redor, para dela tirar o necessário para sua existência. Quando se joga o trabalhador em um mercado, em realidade, é o homem que está sendo negociado. Pelo mesmo motivo o capital não pode ser considerado mercadoria. O capital é o trabalho acumulado do ser humano, que sofre impacto direto da desvalorização das moedas. Nas palavras do autor:

Todavia, o trabalho, a terra e o dinheiro obviamente não são mercadorias. O postulado de que tudo o que é comprado e vendido tem que ser produzido para venda é enfaticamente irreal no que diz respeito a eles. Em outras palavras, de acordo com a definição empírica de uma mercadoria, eles não são mercadorias. Trabalho é apenas um outro nome para atividade humana que acompanha a própria vida que, por sua vez, não é produzida para venda mas por razões inteiramente diversas, e essa atividade não pode ser destacada do resto da vida, não pode ser armazenada ou mobilizada. Terra é apenas outro nome para a natureza, que não é produzida pelo homem. Finalmente, o dinheiro é apenas um símbolo do poder de compra e, como regra, ele não é produzido mas adquire vida através do mecanismo dos bancos e das finanças estatais. Nenhum deles é produzido para a venda. A descrição do trabalho, da terra e do dinheiro como mercadorias é inteiramente fictícia.⁴⁴

Sendo assim, as novas tecnologias e a nova forma de produção, intensificadas durante a segunda revolução agrícola, foram fundamentais para a consolidação de um mercado de terras e de trabalho. As novas tecnologias puderam expandir a superfície agriculturável do globo terrestre (expansão do mercado de

⁴³ POLANYI, Karl. *A Grande Transformação: as origens de nossa época*. Trad. Fanny Wrobel. 2. Ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 89 e ss.

⁴⁴ Idem, *Ibidem*, p. 94.

terras). Pântanos puderam ser drenados, a acidez dos solos neutralizada e a falta de água corrigida com o uso de maquinário de irrigação. Fisicamente, não existiam barreiras para a expansão da agropecuária no século XIX. As barreiras culturais há muito já haviam desaparecido. A assembleia nacional francesa, ocorrida em 4 de agosto de 1789, marcou o fim do modelo coletivo e feudal de produção, erigindo a propriedade privada e individual como um direito civil absoluto⁴⁵. Sendo assim, nada impediu o rápido avanço das atividades humanas sobre a natureza, e a consequente catástrofe ambiental do século XX.

O aumento da área cultivável, por sua vez, não significou um aumento no número de trabalhadores no campo. Como foi visto, entre o início e o final do século XIX, a média de área agricultável por trabalhador saltou de um para duzentos hectares, demonstrando como a revolução verde foi verdadeiramente um processo de expulsão do trabalhador do campo. Essa expulsão, por sua vez, garantiu um excedente de trabalhadores nas cidades, permitindo a consolidação de um mercado de trabalho para as indústrias, um processo iniciado no século XVII, com o cercamento dos campos ingleses e a revolução industrial, e intensificado durante a revolução agrícola do século XIX.

A destruição das formas tradicionais de produção, de baixo uso tecnológico, baseadas na propriedade familiar, na utilização comum de áreas e na policultura, combinado com a imersão da atividade agrícola no grande mercado, por sua vez, produziram a mais nefasta das consequências: a disseminação da fome e da subnutrição, mesmo em cenários constantes de pico de produção. O exemplo do ganhador do Nobel, Amartya Sen⁴⁶, é sólido: no ano de 1974, em Bangladesh, ocorreu um profundo surto de fome coletiva, muito embora aquele fosse o ano, na primeira metade da década de 70, em que se obteve a maior produção per capita de alimentos.

Em todos os países industrializados do globo (e em boa parte dos países em desenvolvimento) a única forma de se obter alimentos passa a ser por meio do grande mercado. Para que os alimentos cheguem aos extratos mais carentes da

⁴⁵ OST, François. *A Natureza à Margem da Lei: a ecologia à prova do direito*. Trad. Joana Chaves. Lisboa: Piaget, 1995, p.54-55.

⁴⁶ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 217.

sociedade, não basta mais a produção suficiente de alimentos, mas que toda a economia funcione adequadamente. Em um mercado agrícola global, as condições climáticas, a demanda industrial, as formas de transporte, os hábitos culturais, a renda da população; parecem incontáveis os fatores reais que determinam a distribuição dos alimentos pelo globo. Por este motivo, tornam-se constantes os casos de alimentos até mesmo deixando as regiões que sofrem com surtos de fome coletiva, como aconteceu em Wollo, na Etiópia, no ano de 1973⁴⁷, onde a produção da própria região foi direcionada às regiões mais ricas da Etiópia, onde as populações contavam com uma renda mais alta para comprá-los, muito embora os trabalhadores rurais que cultivaram os alimentos sofriam com a fome.

De acordo com a tese de Polanyi, este tipo de acontecimento só foi possível graças à destruição dos arranjos locais, culturais e coletivos de produção, fenômeno que ocorreu a partir do séculos XVII e XVIII na Europa, e no século XIX atingiram a América, a África e algumas regiões da Ásia:

Este resultado do estabelecimento de um mercado de trabalho é perfeitamente aparente nas regiões coloniais de hoje em dia. Os nativos são forçados a ganhar a vida vendendo o seu trabalho. Para atingir essa finalidade, suas instituições tradicionais têm que ser destruídas e impedidas de se reformularem, pois, em regra, o indivíduo numa sociedade primitiva não se vê ameaçado de inanição a menos que a comunidade como um todo também esteja numa situação semelhante. Sob o sistema de terra kraal dos cafres, por exemplo, “a miséria é impossível: quem quer que precise de assistência, pode recebê-la incondicionalmente. Nenhum Kwakiutl “jamais correu o menor risco de ficar faminto”. Não existe a inanição em sociedades que vivem à margem da subsistência.”⁴⁸

Ao mesmo tempo, as críticas a respeito da degradação ambiental, intensificada pelas novas práticas agrícolas, começaram a ganhar força. O livro *Silent Spring*⁴⁹ (publicado em 1962 e traduzido para português como Primavera Silenciosa)

⁴⁷ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 219.

⁴⁸ POLANYI, Karl. *A Grande Transformação: as origens de nossa época*. Trad. Fanny Wrobel. 2. Ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 198-199.

⁴⁹ CARSON, Rachel. *Silent Spring*. New York: Houghton Mifflin Company, 1994.

de Rachel Carson⁵⁰ é geralmente apontado como o marco do debate ambiental. A obra, que imediatamente ganhou fama mundial, retrata os estudos da bióloga a respeito dos efeitos devastadores dos pesticidas de longa duração (não biodegradáveis), em especial o DDT (diclorodifeniltricloroetano).

A autora demonstrou como o DDT alterava permanentemente o funcionamento dos organismos vivos com os quais tinha contato (tanto animais quanto vegetais). Por se tratar de um agrotóxico não biodegradável, ele se acumulava nas cadeias alimentares, já que todo o pesticida absorvido pelas espécies nos níveis inferiores da cadeia eram repassados às espécies nos níveis superiores. O veneno não era dissipado. Ao mesmo tempo que combatia as pragas das lavouras, também massacrava os predadores naturais, como sapos e pássaros. No homem, possui efeitos reconhecidamente cancerígenos. O homem estava lentamente envenenando todo o planeta: as novas tecnologias da revolução agrícola estavam impregnadas nos solos, nas matas, nos lagos, rios e oceanos, nos vegetais e no próprio corpo dos animais. “Pela primeira vez na história do mundo todo ser humano está sujeito a entrar com contato com perigosos produtos químicos, do momento de sua concepção até a sua morte”⁵¹.

Não é de se espantar, portanto, que a maioria dos países desenvolvidos tenham banido⁵² o uso dos poluentes orgânicos persistentes (POPs), como o DDT, durante a década de 70. Todavia, os perigos gerados pelas novas tecnologias não se restringiram aos novos pesticidas. Os adubos, o controle químico do solo e as novas variedades de animais e vegetais mais resistentes permitiram o avanço da agropecuária sobre a floresta nativa, elevando os níveis de desmatamento a patamares catastróficos. As espécies da fauna e da flora, conseqüentemente, foram afetadas. Segundo dados levantados por José Eli da Veiga⁵³, entre os anos de 1970

⁵⁰ Pelo conjunto de sua obra, em 2006, a autora foi eleita pelo jornal britânico *The Guardian* em primeiro lugar na lista de pessoas que mais contribuíram pela luta em defesa do meio ambiente de todos os tempos.

⁵¹ Tradução livre de: “*For the first time in the history of the world, every human being is now subjected to contact with dangerous chemicals from the moment of conception until death.*” (CARSON, Rachel. *Silent Spring*. New York: Houghton Mifflin Company, 1994, p. 17).

⁵² A Conferência das Nações Unidas sobre o meio Ambiente, realizada em Estocolmo em 1972, elencou os POPs como substâncias de uso restrito.

⁵³ VEIGA, José Eli da. *A emergência socioambiental*. São Paulo: Editora Senac, 2007, p. 86.

e 2003, estima-se que tenha desaparecido 30% da biodiversidade do planeta terra, um verdadeiro holocausto ambiental.

Este é o cenário em que se desenvolve a segunda revolução agrícola: o novo maquinário, os novos compostos químicos fertilizantes e sanitizantes e a nova divisão do trabalho e sua integração no mercado fizeram a produção agrícola atingir níveis de produtividade nunca antes imaginados na história da humanidade, mas, ao mesmo tempo, geraram a destruição dos modos tradicionais de produção, a pauperização geral dos agricultores, surtos de fome coletiva, o envenenamento dos solos e dos leitos de água e a derrubada das florestas.

2. A SEGUNDA REVOLUÇÃO AGRÍCOLA, DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E A LUTA POR TERRA NO BRASIL

As consequências da implementação das tecnologias da segunda revolução agrícola na produção rural brasileira, um processo que ficou conhecido como modernização conservadora, é fundamental para entender a formação do complexo agroindustrial brasileiro e seu profundo impacto na questão agrária no país. Na segunda metade do século XX o Brasil já havia se tornado definitivamente um país agroexportador, com boa parte de sua economia amparada em gigantescos latifúndios de monoculturas de alta rentabilidade. No final daquele século, as formas tradicionais de organização social e de produção no campo (baseadas nos sistemas de parceria, meação ou arrendamentos) seriam quase extintas, dando lugar ao trabalho assalariado moderno. É neste momento que a limitação do acesso à terra torna-se um problema social e a luta por reforma agrária toma os contornos atuais.

Um dos mais notáveis impactos sociais da nova configuração da produção agrícola brasileira foi a intensificação dos fluxos migratórios e o desequilíbrio da distribuição populacional entre campo e cidade. Como assinala Palmeira⁵⁴, analisando dados divulgados pelo FIBGE, entre os anos 1940 e 1980 a população brasileira inverteu seus percentuais: em 1940 cerca de 70% da população brasileira era residente na zona rural enquanto em 1980 já encontramos este percentual residindo nos centros urbanos. Nas palavras do autor:

O crescimento das migrações do campo para a cidade não foi linear. Nos anos 60, por exemplo, o fluxo migratório sofreu uma queda em seu ritmo que voltou a acelerar-se na década seguinte. A homogeneidade desse processo também é discutível. No mesmo período, as cidades médias passaram a ter um papel importante como receptoras de migrantes e houve um certo redirecionamento regional das migrações. Ainda nos anos 60, uma mudança importante ocorreu em relação aos períodos anteriores: as migrações interurbanas revelaram-se mais importantes que as migrações do campo para a cidade. [...]⁵⁵

⁵⁴ PALMEIRA, Moacir. Modernização, Estado e Questão Agrária. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 3, n. 7, p. 87-108, Dezembro de 1989, p. 88.

⁵⁵ Idem, *Ibidem*, p. 88.

Analisando o cenário contemporâneo do fenômeno, que ficou conhecido como êxodo rural, há grande dificuldade em determinar o que é causa e o que é consequência nos acontecimentos. Existem, entretanto, três temas, estritamente envolvidos, que merecem um estudo mais detalhado: o gradual desaparecimento dos laços tradicionais de produção, a expansão da fronteira agrícola e a modernização do campo.

Como se sabe, a crise financeira de 1929 afetou o setor cafeeiro da região sudeste do país. Ao contrário do que se poderia esperar, todavia, essa crise não acarretou grandes impactos frente ao avanço das fronteiras agrícolas no estado de São Paulo e naqueles ao seu redor. É que o Estado, se aproveitando do cenário econômico mundial, passou estimular a industrialização do país.

A indústria nacional, entre os anos de 1933 e 1938 apresentou taxas de “crescimento real na ordem de 11% ao ano”⁵⁶, em um momento no qual as grandes economias capitalistas, que ainda estavam se recuperando da crise de 1929, se envolveram na 2ª Guerra Mundial. Com os capitais internacionais voltados aos esforços de guerra, como o Estado conseguiu financiamento para a expansão da indústria nacional? Francisco de Oliveira, em obra clássica, sintetiza o plano de acumulação de capitais no período:

O financiamento da acumulação de capital naquela fase sustenta-se, basicamente, em três pontos: em primeiro lugar, na manutenção da política cambial e da sua filha primogênita que era a política do confisco cambial, tentando-se utilizar o mecanismo da transferência de excedentes do setor agroexportador para o setor industrial; em segundo lugar, na nacionalização dos setores básicos do Departamento I, mais propriamente nos setores produtores de bens intermediários: essa nacionalização realizava o processo do financiamento interno e externo dos dois Departamentos. Era claramente posto de lado o recurso tanto ao endividamento externo quanto ao capital estrangeiro de investimento. O terceiro ponto de sustentação do padrão de acumulação residia numa contenção relativa do salário real dos trabalhadores; atenuada pela função que

⁵⁶ OLIVEIRA, Francisco. *A economia da dependência imperfeita*. 5. Ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1989, p. 77-78.

se assinalava às empresas do Estado: produzir certos bens e, por essa forma, poder de compra aos assalariados.⁵⁷

Com o lugar de destaque que a exportação de produtos agrícolas tomou no plano de financiamento da atividade industrial nacional, não é de se estranhar que o Estado não tenha poupado esforços para expandir suas fronteiras agrícolas. Foi neste ambiente que surgiu um programa de povoamento do interior do país, que ficou conhecido como “marcha para o oeste”, já na década de 40.

Apesar de não aparecer nos jargões oficiais da ditadura Vargas⁵⁸, a “modernização” do país, observando a um modelo de industrialização, era o objetivo do programa:

A implantação de uma infra-estrutura de transportes, as mudanças político-institucionais após 1930, bem como a construção de duas capitais (Goiânia e Brasília) em um intervalo de poucas décadas, serviram de base de sustentação e, ao mesmo tempo foram o resultante deste avanço da fronteira agrícola no Estado. (...)

A expansão da economia capitalista no Brasil se fez sob forte intervenção e direção do Estado. Após 1930, na ausência de uma burguesia “conquistadora”, o setor público, através de uma tecnoburocracia, desempenhou papel decisivo no planejamento do crescimento econômico e nas transformações estruturais do país. Este processo de mudanças socioeconômicas e políticas, imposto de cima para baixo, Luciano Martins denominou de ‘*modernização conservadora*’.⁵⁹

Essa “modernização conservadora”, adotada pelo Estado brasileiro, sofreu duras críticas, especialmente frente aos impactos que foram sentidos no cenário rural:

⁵⁷ OLIVEIRA, Francisco. *A economia da dependência imperfeita*. 5. Ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1989, p. 79.

⁵⁸ Nesse sentido: “Nenhuma vez a palavra indústria aparece textualmente. E nem é preciso. Ronda implacavelmente como um espectro através da exaltação do presente e das projecções ciclópicas do futuro imediato. Governo forte, relações sociais disciplinadas, indústria: estão dadas as condições de gestação de um novo tempo” (LENHARO, Alcir. *A Sacralização da política*. 2. Ed. São Paulo: Editora Papyrus, 1986, p. 67).

⁵⁹ BORGES, Barsanufio Gomides. *Expansão da fronteira agrícola em Goiás*. (mimeografado). p. 01-19. p. 04-05.

Essa modernização, que se fez sem que a estrutura da propriedade rural fosse alterada, teve, no dizer dos economistas, ‘efeitos perversos’: a propriedade tornou-se mais concentrada, as disparidades de renda aumentaram, o êxodo rural acentuou-se, aumentou a taxa de exploração da força de trabalho nas atividades agrícolas, cresceu a taxa de auto-exploração nas propriedades menores, piorou a qualidade de vida da população trabalhadora do campo.⁶⁰

Fomentada pelo projeto estatal de modernização, a expansão da fronteira agrícola acaba, em diversas regiões, se confundindo com a expansão do próprio capital e sua forma produzir. É o que José de Souza Martins chama de “frente pioneira”. Na definição do autor:

A concepção de frente pioneira compreende implicitamente a idéia de que na fronteira se cria o novo, nova sociabilidade, fundada no mercado e na contratualidade das relações sociais. No fundo, portanto, a frente pioneira é mais do que o deslocamento da população sobre os territórios novos, mais do que supunham os que empregaram essa concepção no Brasil. A frente pioneira é também a situação espacial e social que convida ou induz à modernização, à formulação de novas concepções de vida, à mudança social. Ela constitui o ambiente oposto ao das regiões antigas, esvaziadas de população, rotineiras, tradicionalistas e mortas.⁶¹

A incompatibilidade entre os valores, usos e forma de produzir nessa frente pioneira, que passa a se expandir com auxílio do próprio Estado, e o modo de vida e de produção daquelas regiões onde ainda se praticavam os tradicionais laços paternalistas é notável. Nessas regiões, especialmente a partir da década de 50, o camponês não é apenas expropriado de seu acesso à terra, mas da sua própria forma cultural de produzir, é uma expropriação de relações sociais:

O que há de novo no ‘êxodo rural’ das décadas mais recentes é que, embutido nele, está a expulsão sistemática de trabalhadores rurais de diferentes categorias do interior dos grandes domínios. É verdade que

⁶⁰ PALMEIRA, Moacir. Modernização, Estado e Questão Agrária. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 3, n. 7, p. 87-108, Dezembro de 1989, p. 87.

⁶¹ MARTINS, José de Souza. *Fronteira: a degradação do Outro nos confins do humano*. São Paulo: Editora Hucitec, 1997, p. 153.

a expulsão de trabalhadores dependentes (moradores, agregados, colonos ou semelhantes) também já ocorria no passado, mas o processo a que nos referimos tem características muito peculiares. Se, no passado, o trabalhador expulso encontrava casa e trabalho em condições semelhantes numa outra propriedade, ou mesmo, num momento seguinte, reconstituía a primeira relação, na expulsão recente a saída da propriedade é definitiva e sem substituição ou, dito de uma outra maneira, é o mesmo tipo de *contrato* tradicional que é liquidado.⁶²

O contrato de trabalho, na sua forma moderna, pelo qual um empregador paga uma quantia periódica, preponderantemente em moeda corrente a um empregado, que não mora no local onde exerce suas funções, como contraprestação por sua força de trabalho durante um período ou jornada, é uma figura típica das regiões onde uma economia de mercado já é consolidada, ou seja, das regiões que já foram “conquistadas” pela frente pioneira.

As formas tradicionais de produção contavam, na realidade, com “empregados permanentes”, que procuravam, seja em um engenho ou em uma grande fazenda, não apenas trabalhar para um patrão em troca de um salário, mas em troca de uma morada, um acesso a um pedaço de terra. Nesse sentido, o trabalho do camponês não passa de um “pagamento” ao patrão pela sua morada, que, geralmente, também lhe assegurava acesso a artigos básicos de sua sobrevivência, como água, lenha, madeira e pastos⁶³.

Como apurou Palmeira⁶⁴, comumente o acordo se desenvolvia da seguinte forma: o patrão permitia a morada do trabalhador em seus domínios em troca do trabalho “gratuito” do camponês (ou pagos abaixo do preço usual) em alguns dias na semana ou, ainda, garantia o acesso a uma pequena extensão de terra, destinada a cultura própria, de subsistência, do trabalhador, em troca do pagamento de uma quantia fixa em dinheiro além de alguns dias de trabalho “gratuito” anuais. Na prática, o acesso precário do trabalhador ao mercado acabava empurrando-o ao sistema de

⁶² PALMEIRA, Moacir. Modernização, Estado e Questão Agrária. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 3, n. 7, p. 87-108, Dezembro de 1989, p. 89.

⁶³ Idem, *Ibidem*, p. 89.

⁶⁴ Idem, *ibidem*, p. 89.

“barracões”, tornando esses contratos extremamente desiguais e inserindo o trabalhador em uma relação eterna de dívida com o patrão.

A incompatibilidade das relações sociais tradicionais com o novo modo de produzir, que surgia no campo com estímulo do Estado, é visível. Nessas novas relações, a atividade agropastoril, cada vez mais, absorvia novas tecnologias e se modernizava, tornando-se cada vez mais integrada com a indústria que começava a ganhar força. É frente a essa impossibilidade de renovação dos laços tradicionais que se visualiza a expropriação daquele que não era proprietário. Perdendo seu trabalho, perdeu também seu pedaço de chão, sua morada. Qual alternativa existiria, senão migrar?

Essa verdadeira expulsão de camponeses do campo culminou em atingir não apenas os trabalhadores, mas também proprietários⁶⁵. As pequenas propriedades rurais estáveis que existiam no sul do país passaram a se endividar com os bancos tornando-se inviáveis graças à desigual competição que se instalou com a chegada dos grandes capitais.

Todas essas transformações sentidas no período levaram Geraldo Müller⁶⁶ à conclusão que, logo em meados dos anos 50, as regiões Sul e Sudeste do Brasil já haviam efetuado definitivamente sua conversão para uma economia industrial, apesar das formas tradicionais ainda se mostrarem predominantes na região Nordeste.

A indústria, para se consolidar em uma economia de mercado, necessita de três mercadorias: terra, dinheiro e trabalho. Essa é a tese de Polanyi⁶⁷, que continua o raciocínio demonstrando como esses elementos, apesar de fundamentais para a indústria, na realidade, não passam de “mercadorias fictícias”, já que o próprio conceito de mercadoria (aquilo que é produzido para ser vendido em um mercado) não poderia ser aplicado a eles.

⁶⁵ PALMEIRA, Moacir. Modernização, Estado e Questão Agrária. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 3, n. 7, p. 87-108, Dezembro de 1989, p. 90.

⁶⁶ MÜLLER, Geraldo. *Complexo Agroindustrial e Modernização Agrária*. São Paulo: Editora Hucitec, 1989, p. 31-32.

⁶⁷ POLANYI, Karl. *A Grande Transformação: as origens de nossa época*. Trad. Fanny Wrobel. 2. Ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 84-87.

Atento à consolidação do capitalismo na Inglaterra, aquele autor observa como, durante os anos da revolução industrial (entre 1795 e 1834), ocorreu a formação do mercado de trabalho naquele país. Como se sabe, o fechamento dos campos, fenômeno que se consolidava no início do século XVIII, é apontado pela visão clássica como o fato fundamental para a formação do mercado de trabalho inglês. Com o fim dos laços feudais, os camponeses, impedidos de acessar terras que agora eram fechadas, acabaram migrando para as cidades, provendo a indústria com a mão-de-obra que tanto necessitava. Já no final daquele século as autoridades começavam a demonstrar preocupação com a superexploração dos trabalhadores da indústria⁶⁸.

A comparação entre a “formação” do mercado de trabalho da indústria inglesa e da brasileira era irresistível. O Brasil já havia implementado um plano para conseguir capital, necessário para continuar o financiamento de seu parque industrial, possuía terra, uma enorme extensão do território ainda não era explorada economicamente nos moldes capitalistas, porém, ainda não existiria um mercado de trabalho consolidado para a indústria.

Surge então a tese, segundo a qual, as melhorias tecnológicas que estavam sendo incorporadas à infraestrutura do campo brasileiro (das quais os melhores exemplos são a cercadura das propriedades rurais e os sistemas de irrigação dos campos), teriam sido as principais responsáveis pela expulsão dos camponeses de suas terras e, conseqüentemente, pelo êxodo rural. Os fluxos migratórios, por sua vez, “despejaram” trabalhadores nas cidades, permitindo a consolidação de um mercado de trabalho para o nascituro complexo agroindustrial.

Apesar de tentador, alguns pontos merecem ser abordados com maior cautela. Segundo Moacir Palmeira, na realidade, a mecanização da atividade agropastoril brasileira não foi a causa do rompimento do modo tradicional de produzir, mas sim, a responsável por impossibilitar o restabelecimento desses laços uma vez rompidos. Nas palavras do autor:

⁶⁸ Dentre os principais atos normativos editados está o Speenhamland Act de 1795. A este respeito: POLANYI, Karl. *A Grande Transformação: as origens de nossa época*. Trad. Fanny Wrobel. 2. Ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 89-96.

O que a mecanização, a criação de uma infra-estrutura custosa (de que a irrigação é o melhor exemplo) e a utilização sistemática dos chamados *insumos modernos*, bem como os padrões gerenciais centralizadores introduzem, vão fazer é criar, para além da impossibilidade estrutural do restabelecimento dos *contratos tradicionais* provocada pela expropriação, uma limitação de ordem técnica.⁶⁹

Os motivos que levam o autor a chegar a essa conclusão são diversos. Em primeiro lugar, lembra que o êxodo rural e os fluxos migratórios são movimentos que, apesar de relacionados, são independentes. Cronologicamente tal independência é notável; o êxodo rural já era uma realidade na década de 30, enquanto os efeitos da modernização do campo começaram a ganhar força no início da década de 40⁷⁰. Também não é correto afirmar que a mecanização do campo possuiu impacto forte o suficiente para merecer o título de principal fator causal responsável pela expulsão dos camponeses. Diversos outros acontecimentos contribuíram, talvez em mesma escala, para o aumento da imigração. Nas palavras daquele autor:

Tanto é assim que, escrevendo em 1967 sobre as 'favelas rurais', expressão espacial da expulsão dos anos recentes, Maria Isaura Pereira de Queiroz (1978, p.221-222) refere-se ao seu aparecimento, em princípios do século, no Rio Grande do Sul, 'associado às transformações do trabalho dentro das estâncias de gado, principalmente com a paulatina cercadura dos campos e das propriedades' e ao seu desenvolvimento, em meados dos anos 50, no norte do Paraná e em São Paulo, com a substituição do cultivo de produtos agrícolas para exportação pela pecuária. Celso Furtado (1964, p. 149-151) e Manuel Correia de Andrade (1964, p. 169-170) falam da expulsão de moradores com características semelhantes, na década de 50 e início dos anos 60, da zona da mata nordestina, com a expansão dos canaviais provocada pelo aumento do consumo interno e pela retomada das exportações de açúcar. Pesquisas mais recentes têm vinculado a expulsão de moradores, agregados, posseiros e outros trabalhadores, em diferentes regiões do país, à substituição de produtos agrícolas (BASTOS, 1977b, cap. II; GRYNSPAN, 1987, P. 58-60); à incorporação de novas terras por um produto comercial tradicional (HEREDIA, 1986); à especulação imobiliária (GRYNSPAN, 1987, p.41-60); à substituição da agricultura pela pecuária (GARCIA Jr., 1975 e 1983, p. 352-354; ALMEIDA e ESTERCI, 1979; BASTOS, 1977b; GRAZIANO da SILVA, 1978, p. 91-

⁶⁹ PALMEIRA, Moacir. Modernização, Estado e Questão Agrária. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 3, n. 7, p. 87-108, Dezembro de 1989, p. 91.

⁷⁰ Idem, *Ibidem*, p. 89-91.

92; MARTINS, 1980, p.45-66; GRYNSPAN, 1987) ou aos lances da luta de classes no campo (PALMEIRA, 1979, P.41-55; SIGAUD, 1979; GARCIA Jr., 1986).⁷¹

Nota-se, portanto, que não havia um planejamento, um programa, seja por parte do Estado brasileiro ou da iniciativa privada, com intenção de expulsar os trabalhadores rurais do campo para transformá-los em proletários na indústria. Aliás, os dados do FIBGE⁷² interpretados por Palmeira⁷³ sugerem justamente o contrário: apesar de a modernização do campo ter viabilizado a formação de uma classe proletária, o que realmente aumentou foi o número de camponeses autônomos: de 5,7 milhões em 1940 passaram a mais de 15,6 milhões em 1988. Os trabalhadores expulsos do interior das grandes propriedades rurais e dos engenhos preferiram, em sua maioria, transformar-se em camponeses autônomos a passar pelo processo de “proletarização”. Não se estranha, portanto, a posição de Muller: a maior parte da agricultura, na década de 50, “não sofreu modificações de monta em seu modo predominante de produzir.”⁷⁴ Nas palavras do autor:

No final dos anos 50 e início dos anos 60, não restava dúvidas de que a economia estava submetida nacionalmente à dinâmica industrial e, por outro lado, a forma tradicional de produzir no campo revelava seus limites, que não eram superados de todo com o avanço da fronteira.⁷⁵

Como se percebe, a formação da classe proletária brasileira se deu ao mesmo tempo influenciada, mas, independentemente do processo de modernização do campo brasileiro.

⁷¹ PALMEIRA, Moacir. Modernização, Estado e Questão Agrária. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 3, n. 7, p. 87-108, Dezembro de 1989, p. 90-91.

⁷² FIBGE – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 1986-1987. *Estatísticas Históricas do Brasil*. Séries Econômicas, demográficas e sociais – 1550 a 1985. Rio de Janeiro, FIBGE. *Apud* PALMEIRA, Moacir, *Ibidem*, p. 91.

⁷³ PALMEIRA, Moacir, *Ibidem*, p. 91-92.

⁷⁴ MÜLLER, Geraldo. *Complexo Agroindustrial e Modernização Agrária*. São Paulo: Editora Hucitec, 1989, p. 31.

⁷⁵ *Idem*, *ibidem*, p. 32.

Na década de 50, após o fim da Segunda Guerra Mundial, formou-se no cenário nacional o que se chamou de “Tríplice Aliança”. Tratava-se do “resultado final da incorporação da periferia ao sistema capitalista internacional, no que concerne à elite, é criar uma aliança complexa entre o capital nacional da elite, o capital internacional e o capital estatal [...]”⁷⁶. Essa aliança de capitais é fundamental para entender a transição do país, entre os anos de 1955 e 1960, para uma economia industrial. O capital industrial iria “revolucionar o comércio e as comunicações, acelerando a dependência da agricultura”⁷⁷.

É nesse mesmo período que surge uma série de atos normativos disciplinando as relações no campo. Em primeiro lugar, aparece o Estatuto do Trabalhador Rural, a Lei 4.214 de março de 1963. Pode-se dizer que este diploma, que só seria revogado em 1973, seria o equivalente à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT – Decreto-Lei nº 5.452, do ano de 1943) para o trabalhador rural. Foram introduzidos na lei conceitos básicos⁷⁸, como o de trabalhador e empregador rural (arts. 1º a 10), delimitadas a duração máxima da jornada (arts. 25 a 27), a remuneração mínima pelo trabalho, e como ela deveria ser efetuada (arts. 28 a 41) e direitos básicos, como repouso semanal remunerado (art. 42) e férias remuneradas (arts. 43 a 48).

Independentemente de discussões sobre efetividade, a norma é evidência palpável da preocupação que possuía o Estado em afirmar sua presença no campo. O golpe militar, em 1964, não mudou drasticamente a atitude: foram outorgados, em novembro daquele ano, a medida provisória nº 10 e o Estatuto da Terra (Lei 4.505/64).

A Medida Provisória, apesar de tratar de uma vasta gama de matérias, é pertinente em um aspecto: trouxe para a Constituição a definição de Direito Agrário como um ramo autônomo do saber jurídico. Nos Tribunais, àquela época, a matéria estava longe de ser pacificada. O Estatuto da Terra, por outro lado, se mostrou um dos mais importantes diplomas normativos daquela década. Definições básicas como

⁷⁶ MÜLLER, Geraldo. *Complexo Agroindustrial e Modernização Agrária*. São Paulo: Editora Hucitec, 1989, p. 30.

⁷⁷ Idem, *Ibidem*, p. 29.

⁷⁸ PALMEIRA, Moacir. Modernização, Estado e Questão Agrária. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 3, n. 7, p. 87-108, Dezembro de 1989, p. 94.

“imóvel rural”, “propriedade familiar”, “módulo rural”, “latifúndio” e “minifúndio” (art. 4º) foram incorporadas à legislação e desde então não sofreram grandes modificações. A reforma agrária ganhou título próprio, com definição, previsão de financiamento e execução assim como a colonização rural, que foi nitidamente mantida como uma das metas do plano de desenvolvimento nacional.

Em uma primeira análise, parece que a intenção do Estado, ao editar aqueles atos normativos, era favorecer os interesses da indústria. Determinando quem poderia ser trabalhador rural, qual a duração da jornada de trabalho e seu preço mínimo, qual o tamanho máximo e mínimo das propriedades rurais, assim como questões tributárias, as leis estariam “definindo as regras do jogo” para a indústria, garantindo a previsibilidade de investimentos e de retorno, necessária ao bom andamento de uma economia de mercado. Entretanto, o fenômeno não deve ser entendido de forma tão simples:

Longe de representarem a imposição unilateral da vontade de um grupo, refletiram um jogo de conflitos e composições entre os interesses dos setores sociais envolvidos com a questão da terra ou dos direitos trabalhistas, ao mesmo tempo que expressaram as alterações nas ‘composições de poder e estilos de populismo’⁷⁹.

Apesar do inegável interesse da indústria, a norma também refletiu a força dos movimentos sociais do campo, além de reivindicações de pequenos e grandes proprietários de terras. O Estatuto da Terra, ainda, serviu para constringir os Tribunais, que, frente ao vácuo legislativo, acabavam demonstrando uma enorme margem de divergências em suas decisões. Os próprios programas do Governo tiveram que se adequar ao novo quadro legislativo, garantindo à norma “existência social a partir da hora em que foi promulgada”⁸⁰.

Apesar de todos os avanços e da boa receptividade social que o Estatuto da Terra apresentou, não foi determinado em seu texto um caminho único para o

⁷⁹ PALMEIRA, Moacir. Modernização, Estado e Questão Agrária. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 3, n. 7, p. 87-108, Dezembro de 1989, p. 94.

⁸⁰ Idem, *Ibidem*, p. 95.

desenvolvimento rural. Segundo Palmeira⁸¹, essa omissão foi decisiva para a escolha da “modernização conservadora” como modelo a ser seguido. Os ditadores militares deram clara prioridade à exportação de produtos agropecuários, não apenas *in natura*, mas, também, dos que haviam sofrido alguma forma de processamento industrial. Escolheu-se uma via: a modernização de latifúndios, cuja produção agrícola era voltada para a exportação, em detrimento das propriedades familiares, com agricultura de subsistência ou para os mercados locais.

Sem surpresa, portanto, que grande parcela do parque industrial que se desenvolvia no país produzia produtos voltados para a própria atividade agropecuária: “interesses dominantes nos subsetores industriais tem na agricultura seus mercados compradores: tratores agrícolas; máquinas e implementos agrícolas; inseticidas, fungicidas e pesticidas; adubos, fertilizantes (...)”⁸². A nova revolução agrícola exigia que a atividade agrária atingisse níveis de excelência em exportação, já que era a responsável por prover o Estado com o capital necessário para financiar a indústria; esta, por sua vez, se desenvolvia produzindo equipamentos e insumos para a própria atividade agropecuária. Eis a relação de interdependência entre indústria e agropecuária, eis a formação do complexo agroindustrial (CAI) na década de 70:

Para se ter uma idéia – grosseira, sem dúvida – do avanço deste processo, e, portanto, da criação do complexo agroindustrial no país, basta comparar os percentuais acima, referentes ao ano de 1970 com os percentuais de 1959. Com base nas estimativas de Nill Von Rijnhengen, a participação dos insumos adquiridos pela agricultura à indústria no valor da produção industrial total foi de 2,8%, em 1959. Em 1970, como vimos, foi de 9,2%. Nos setores que compõem a indústria para a agricultura, os respectivos percentuais passaram de 3,1% para 22,2%. Este é, sem dúvida, o indicador mais relevante das transformações nas relações diretas entre indústria e agricultura.

Por outro lado, em 1970, a agricultura insumiu dela própria 49% do total de insumos adquiridos, e 41% da indústria para a agricultura. Este é o indicador mais expressivo da industrialização do campo.⁸³

⁸¹ PALMEIRA, Moacir. Modernização, Estado e Questão Agrária. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 3, n. 7, p. 87-108, Dezembro de 1989, p. 96.

⁸² MÜLLER, Geraldo. *Complexo Agroindustrial e Modernização Agrária*. São Paulo: Editora Hucitec, 1989, p. 32.

⁸³ Idem, *Ibidem*, p. 36.

O principal instrumento utilizado pelo Estado para implementar seu modelo de industrialização, de acordo com os estudiosos, foi a concessão de linhas de créditos rurais, de subsídios e de incentivos fiscais. Segundo estudo sintetizado por Palmeira⁸⁴, entre 1970 e 1975 o volume real de crédito rural concedido se multiplicou cerca de três vezes, enquanto os subsídios cresceram até o final daquela década, chegando a corresponder a 18% do valor total da produção agropecuária. Os fundos fiscais, responsáveis pelos incentivos, entre os anos de 1975 e 1985, receberam nada menos que 6,620 bilhões de reais para auxiliar os investimentos.

Infelizmente, não se pode dizer que esse enorme estímulo econômico apresentou resultados satisfatórios⁸⁵. Dos empreendimentos incentivados na região amazônica, apenas 3% apresentaram alguma rentabilidade; não houve considerável criação de emprego ou distribuição de renda. Assim também ocorreu no Nordeste, onde, “a média das áreas incentivadas foi de 4.500 hectares, enquanto o tamanho médio dos estabelecimentos rurais do Nordeste é de 37 hectares.”⁸⁶ Serviu, portanto, apenas para modernizar latifúndios.

Na prática, o risco assumido pela iniciativa privada, ao se beneficiar dos programas de crédito do governo, era muito pequeno. Esperava-se estimular a produção agropecuária, porém, estimulou-se apenas um mercado especulativo. Na região amazônica “apenas 5% dos projetos não sofreram mudança de controle acionário e a maior parte foi vendida depois do recebimento dos recursos do FINAM, o que caracteriza ‘uso especulativo dos incentivos’.”⁸⁷

A deturpação do processo chegou a tal ponto que, no final da década de 70, grandes grupos econômicos, que nunca haviam se envolvido com negócios agropecuários, passaram a adquirir terras no país, buscando apenas obter os créditos e incentivos financeiros, que, inclusive, seriam empregados em outras operações mais

⁸⁴ PALMEIRA, Moacir. Modernização, Estado e Questão Agrária. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 3, n. 7, p. 87-108, Dezembro de 1989, p. 97.

⁸⁵ Como apurou ABBOTT, M. L. 1998. Fundo Fiscal absorveu U\$ 6,6 bilhões em 10 anos. *Jornal do Brasil*, 28/04, 1º caderno. *Apud* PALMEIRA, Moacir. *Ibidem*, p. 97.

⁸⁶ PALMEIRA, Moacir, *Ibidem*, p. 97.

⁸⁷ ABBOTT, M. L. 1998. Fundo Fiscal absorveu U\$ 6,6 bilhões em 10 anos. *Jornal do Brasil*, 28/04, 1º caderno. *Apud* PALMEIRA, Moacir. *Ibidem*, p. 97.

vantajosas no momento. Sorj⁸⁸, estudando a região amazônica, notou que os ganhos econômicos eram tão extraordinários que diversas empresas multinacionais, que nunca haviam adquirido terras nos países em que atuavam, começaram a abrir exceção para o Brasil.

O Estatuto da Terra também é peça-chave para entender a extensa transferência de terras do patrimônio público para particulares que ocorreu durante os anos do governo ditatorial. De acordo com seu art. 10 e §1º:

Art. 10. O Poder Público poderá explorar direta ou indiretamente, qualquer imóvel rural de sua propriedade, unicamente para fins de pesquisa, experimentação, demonstração e fomento, visando ao desenvolvimento da agricultura, a programas de colonização ou fins educativos de assistência técnica e de readaptação.

§1º Somente se admitirá a existência de imóveis rurais de propriedade pública, com objetivos diversos dos previstos neste artigo, em caráter transitório, desde que não haja viabilidade de transferi-los para a propriedade privada.

Baseado neste dispositivo da lei, o Estado passou a realizar licitações, que, na realidade, eram verdadeiros leilões de terras públicas. A consequência, novamente, foi a formação de grandes latifúndios pouco produtivos, uma vez que os grandes conglomerados econômicos estavam muito mais interessados na terra como reserva de valor⁸⁹. Segundo Palmeira⁹⁰, a forma de leilão (competição entre desiguais por um mesmo bem), a grande extensão dos lotes leiloados (entre 500 e 3.000 hectares), a inexistência de limite quanto ao número de lotes que uma mesma pessoa, seja ela física ou jurídica, poderia adquirir em um único leilão, além da própria burocracia estatal, acabavam limitando o acesso à terra aos grandes fazendeiros e grupos econômicos.

⁸⁸ SORJ, B. 1980. Estado e classes sociais na agricultura brasileira. Rio de Janeiro, Zahar. P. 109-110. *Apud* PALMEIRA, Moacir. *Ibidem*, p. 99-100.

⁸⁹ De acordo com: *Dados gerais sobre a atividade fundiária até 1985*. INCRA-DF-DFT, março de 1986. *Apud* PALMEIRA, Moacir. *Ibidem*, p. 97-98.

⁹⁰ PALMEIRA, Moacir. Modernização, Estado e Questão Agrária. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 3, n. 7, p. 87-108, Dezembro de 1989, p. 97

Como se percebe, a “modernização conservadora” e a formação do complexo agroindustrial brasileiro foram acontecimentos com múltiplas faces, que envolveram diversos atores sociais e que são fundamentais para entender tanto a atual estrutura da agropecuária brasileira quanto os seus perversos efeitos sociais. Müller, em brilhante síntese:

A conexão entre a agricultura e o papel do Estado como capitalista financeiro, sustenta-se na existência de grandes capitais em operação na agricultura geralmente com fortes organizações internacionais que incorporam outras esferas além da atividade agrícola propriamente dita. Aqui está a conexão básica para se compreender a atual forma da agricultura e sua estrutura social: capital em geral do Estado e das organizações que operam também na agricultura, e capitais e riquezas privadas rurais. Deste modo, o espaço agrícola é entendido, não como um setor ‘funcionalmente’ ligado aos demais setores da economia, mas integrado à dinâmica do capital industrial e financeiro graças à alteração da base tecnoeconômica. A agricultura passa a integrar, de um lado, o departamento de bens de produção e, de outro, o departamento de bens de subsistência num contexto em que a mercadoria tende a se converter, de um modo generalizado, em forma elementar da riqueza. Por conseguinte, a propriedade territorial, as rendas negativas, o empobrecimento da maioria dos pequenos proprietários, bem como dos arrendatários e parceiros, somente serão entendidos quando dispostos a partir desta conexão que tende a regular as condições gerais de produção e de vida no meio rural.⁹¹

A partir da década de 60, graças aos catastróficos efeitos sociais da segunda revolução agrícola, do modelo de desenvolvimento agrícola adotado, da formação do complexo agroindustrial e da inserção das atividades rurais tanto nele quanto no grande mercado, surgem os grandes debates a respeito de reforma agrária no Brasil.

2.1. A Reforma Agrária na Legislação Brasileira

O primeiro diploma normativo a efetivamente propor um plano nacional de reforma agrária foi o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964). De

⁹¹ MÜLLER, Geraldo. *Complexo Agroindustrial e Modernização Agrária*. São Paulo: Editora Hucitec, 1989, p. 57.

acordo com Ruy Moreira⁹², apesar de ter sido aprovado nove meses após o golpe militar, ou seja, em pleno governo ditatorial, tratou-se do fruto da pressão por reforma agrária dos movimentos organizados do campesinato, como o MASTER (Movimento dos Agricultores sem Terra), a LCB (Liga Camponesa do Brasil) e a CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura).

De acordo com o autor⁹³, a nova legislação veiculava três ideias centrais: a função da terra era promover o aumento de produtividade e o desenvolvimento econômico; a empresa rural era a forma adequada do campo se organizar, com a gradual extinção dos latifúndios e minifúndios e a produção agrícola deveria estar voltada para a produção industrial.

A lei também se preocupou com as especificidades da estrutura fundiária e da situação econômica, profundamente diferente de uma região a outra do país⁹⁴. Para as regiões em um estado mais avançado de desenvolvimento econômico e social, previa-se a intensificação da modernização tecnológica da produção agrícola; para as regiões de situação fundiária crítica (predomínio de latifúndios e minifúndios), a solução seria a reforma agrária⁹⁵; para as regiões economicamente ocupadas nas quais havia o predomínio da produção para subsistência, a solução seria assistência técnica e nas regiões subocupadas ou em fase de ocupação a solução seria um programa de desbravamento, povoamento e colonização.

Não é difícil perceber, como bem observa Moreira⁹⁶, que o programa de reforma agrária bancado pelo Estado brasileiro sempre foi voltado para a “modernização” das técnicas de produção agrícola visando ao aumento da produtividade. A reforma agrária brasileira é uma reforma agrária capitalista. Mais de

⁹² MOREIRA, Ruy. O Plano Nacional de Reforma Agrária em Questão. *Revista Terra Livre*. n. 1, ano 1. São Paulo: Associação dos Geógrafos Brasileiros, 1996, p. 10.

⁹³ Idem, *Ibidem*, p. 10.

⁹⁴ MOREIRA, Ruy. O Plano Nacional de Reforma Agrária em Questão. *Revista Terra Livre*. n. 1, ano 1. São Paulo: Associação dos Geógrafos Brasileiros, 1996, p. 11.

⁹⁵ De acordo com o art. 16 do Estatuto da Terra: “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”.

⁹⁶ MOREIRA, Ruy. O Plano Nacional de Reforma Agrária em Questão. *Revista Terra Livre*. n. 1, ano 1. São Paulo: Associação dos Geógrafos Brasileiros, 1996, p. 11.

vinte anos se passaram até o fim do regime militar e a redemocratização política brasileira. Apesar da promulgação da Constituição da República de 1988, de cunho democrático e garantista, pouca coisa mudou na forma do Estado promover a reforma agrária.

A nova Constituição subordinou o exercício do direito de propriedade ao cumprimento de sua função social, de forma que a propriedade rural que não a esteja cumprindo poderá ser alvo de “desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária”⁹⁷. Todavia, a Carta Magna faz algumas ressalvas⁹⁸: não será objeto de desapropriação a pequena e a média propriedade, desde que o proprietário não possua outra, e a propriedade produtiva, seja qual for a sua extensão.

A Constituição também trouxe em seu texto os critérios a serem utilizados na averiguação do cumprimento da função social por uma propriedade⁹⁹. De forma geral, trata-se do aproveitamento “racional e adequado” da propriedade, da utilização adequada dos recursos naturais e do respeito à legislação ambiental, da observância das leis que regem as relações de trabalho e de uma “exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores”.

Em 25 de fevereiro de 1993, é publicada a Lei nº 8.629, a Lei da Reforma Agrária, regulamentando os dispositivos da nova Constituição a respeito do tema e estabelecendo a competência da União para desapropriar os imóveis que não cumprirem a sua função social¹⁰⁰, para fins de reforma agrária.

⁹⁷ De acordo com o art. 184 da Constituição da República: “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”.

⁹⁸ De acordo com o art. 185 da Carta Magna: “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. Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social”.

⁹⁹ Segundo o art. 186 da Constituição da República: “A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; 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”.

¹⁰⁰ De acordo com o art. 2º da Lei nº 8.629/93: “A propriedade rural que não cumprir a função social prevista no art. 9º é passível de desapropriação, nos termos desta lei, respeitados os dispositivos

A nova legislação também regulamentou os critérios de aferição da função social da propriedade. Utilização “racional e adequada”¹⁰¹ ganhou contornos mais sólidos: para que a propriedade rural seja considerada produtiva, no mínimo oitenta por cento de sua área aproveitável total deverá ser efetivamente utilizada para a produção agrícola. Foram estabelecidos, da mesma forma, “graus” de produtividade, de acordo com a microrregião na qual a propriedade está localizada e com o produto agrícola a ser cultivado. Índices oficiais publicados por órgãos estatais passam a indicar qual é a produtividade mínima esperada em cada uma das microrregiões, e qualquer propriedade que estiver aquém será considerada improdutiva. A utilização adequada da terra é aquela que mantém seu potencial produtivo e respeita a sua “vocação natural”¹⁰².

A preocupa o com a preserva o ambiental¹⁰³ continuou em vigor, aparecendo os valores de conserva o das características próprias do meio ambiente, a qualidade dos recursos ambientais e a manuten o do equilíbrio ecológico para a conserva o da saúde dos trabalhadores e das comunidades vizinhas   propriedade.

O último aspecto destacado diz respeito   sua importância propriamente social. A propriedade rural que favorece o bem-estar dos proprietários e dos

constitucionais.   1  Compete   União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua fun o social”.

¹⁰¹ Reza o art. 6  da Lei n  8.629/93: “Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econ mica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utiliza o da terra e de eficiência na explora o, segundo índices fixados pelo órgão federal competente.

  1  O grau de utiliza o da terra, para efeito do caput deste artigo, deverá ser igual ou superior a 80% (oitenta por cento), calculado pela rela o percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel.

  2  O grau de eficiência na explora o da terra deverá ser igual ou superior a 100% (cem por cento), e será obtido de acordo com a seguinte sistemática: I - para os produtos vegetais, divide-se a quantidade colhida de cada produto pelos respectivos índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homog nea; II - para a explora o pecuária, divide-se o número total de Unidades Animais (UA) do rebanho, pelo  ndice de lota o estabelecido pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homog nea; III - a soma dos resultados obtidos na forma dos incisos I e II deste artigo, dividida pela área efetivamente utilizada e multiplicada por 100 (cem), determina o grau de eficiência na explora o.”

¹⁰² De acordo com o   2  do art. 9  da Lei de Reforma Agrária: “Considera-se adequada a utiliza o dos recursos naturais disponíveis quando a explora o se faz respeitando a voca o natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade”.

¹⁰³ Segundo o   3  do art. 9  da Lei de Reforma Agrária: “Considera-se preserva o do meio ambiente a manuten o das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada   manuten o do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas”.

trabalhadores é aquela que garante a cada um deles o atendimento às necessidades básicas dos trabalhadores, que respeita os direitos trabalhistas em geral e que não promove “conflitos ou tensões sociais”¹⁰⁴ no imóvel.

De acordo com a legislação, se o proprietário não observar as normas relativas ao cumprimento da função social da propriedade rural, a União poderá, por meio de decreto, declarar o imóvel como de “interesse social” e iniciar o processo de desapropriação da área e destiná-las aos beneficiários. De acordo com a Lei de Reforma Agrária:

Art. 19. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente de estado civil, observada a seguinte ordem preferencial:

I - ao desapropriado, ficando-lhe assegurada a preferência para a parcela na qual se situe a sede do imóvel;

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

III – aos ex-proprietários de terra cuja propriedade de área total compreendida entre um e quatro módulos fiscais tenha sido alienada para pagamento de débitos originados de operações de crédito rural ou perdida na condição de garantia de débitos da mesma origem;

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

V - aos agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão da propriedade familiar;

VI - aos agricultores cujas propriedades sejam, comprovadamente, insuficientes para o sustento próprio e o de sua família.

Parágrafo único. Na ordem de preferência de que trata este artigo, terão prioridade os chefes de família numerosa, cujos membros se proponham a exercer a atividade agrícola na área a ser distribuída.

O art. 19 da Lei 8.629/93, que institui o rol de beneficiários do programa nacional de reforma agrária provavelmente é o instituto jurídico em que se mostra mais aparente a preocupação social que a permeia. Logo à primeira vista é possível observar a preocupação da legislação com o homem do campo: só poderão ser

¹⁰⁴ Reza o § 5º do art. 9º da Lei de Reforma Agrária: “A exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais é a que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel”.

contemplados com título de domínio ou concessão de uso de uma gleba de terras do assentamento aquelas pessoas que já possuíam vivência anterior no campo. A distribuição de terras será feita para os camponeses daquela localidade, sequer constando no rol de possíveis beneficiários os interessados que não possuem o conhecimento cultural necessário para cultivar propriamente uma propriedade rural.

Percebe-se também uma preocupação social no momento de elaboração da lista. Estão contemplados no rol de beneficiários os pequenos proprietários que perderam as suas terras para pagamento de débitos originados de créditos rurais, assim como aqueles cuja terra é pequena demais para garantir uma renda suficiente para o próprio sustento. Finalmente, deve-se dar preferência aos chefes de família numerosa, cujos membros se proponham a cultivar a terra.

Todavia, a Lei da Reforma Agrária se limitou a estabelecer um rol preferencial de beneficiários às terras destinadas à reforma agrária, sem regulamentar a forma ou mesmo o momento no qual as listas deveriam ser elaboradas. Deverão ser formuladas antes da desapropriação das glebas de terras ou poderão ser formuladas posteriormente? Deverão ser formuladas individualmente para cada assentamento? Para cada gleba? Ou também deverão levar em consideração divisões políticas, como municípios, ou geográficas, como microrregiões? Poderão ser utilizados critérios concomitantes?

Atualmente, a posição jurídica da União¹⁰⁵ é que a forma de elaboração da lista de beneficiários não está regulamentada em qualquer dos diplomas jurídicos (Constituição, Estatuto da Terra ou Lei da Reforma Agrária), sendo assim, trata-se de uma omissão legislativa, de uma lacuna jurídica, cabendo ao administrador aplicar a lei discricionariamente.

A noção de “lacuna jurídica”, ou seja, de um evento fático que não estaria sujeito a qualquer norma anterior ao seu acontecimento, e que, por isso, autorizaria o aplicador a decidir utilizando critérios alheios ao direito (discricionariedade), é uma das mais criticadas hipóteses defendidas pelos teóricos positivistas do Direito. Não

¹⁰⁵ INCRA. PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INCRA. *Lei 8.629/93 Comentada por Procuradores Federais: uma contribuição da PFE/Incrá para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo*. Brasília: INCRA, 2011, p. 186.

espanta, portanto, que nas teorias mais modernas do Direito, como a obra de Ronald Dworkin, a concepção de lacuna jurídica vem sendo rechaçada.

Se o Direito deve ser entendido como um sistema coerente de normas, como integridade, não parece juridicamente possível que a União continue a editar as listas de beneficiários do programa de reforma agrária utilizando critérios alheios ao Direito, tais como “oportunidade” e “conveniência”, reunidos sob o manto da discricionariedade. No próximo capítulo as teorias jurídicas envolvidas neste problema jurídico serão analisadas.

CAPÍTULO II - A TEORIA DO DIREITO DE RONALD DWORKIN E A ORDEM DE BENEFICIÁRIOS DOS PROGRAMAS DE REFORMA AGRÁRIA

Ronald Dworkin¹⁰⁶ nasceu em 1931 na cidade de Worcester, estado de Massachusetts, Estados Unidos. Estudou direito e filosofia na Universidade de Harvard assim como na Universidade de Oxford. Trabalhou como assistente do juiz Billings Learned Hand, que posteriormente reconheceu como mentor e profunda influência em seus estudos. Posteriormente trabalhou em um notório escritório de advocacia de Wall Street, o Sullivan & Cromwell, que abandonou para se dedicar à vida de estudos.

No curso de sua vida acadêmica, Dworkin lecionou na faculdade de direito de Yale, de Oxford (onde sucedeu o professor H. L. A. Hart, com o qual debateu durante quase uma década a respeito da teoria positivista do direito), de New York, e, posteriormente na University College of London, dividindo seu tempo entre a Inglaterra e os Estados Unidos.

Teoricamente, Ronald Dworkin ganhou destaque no cenário jurídico internacional com a publicação de sua primeira obra, *Levando os Direitos a Sério (Taking Rights Seriously)*, de 1977. Tratou-se de uma coletânea de artigos e ensaios publicados em periódicos jurídicos de prestígio. Um desses artigos ganhou atenção especial: O modelo de regras, publicado originariamente em 1967. Neste artigo Ronald Dworkin se dispõe a fazer um ataque a toda estrutura lógica do positivismo jurídico, teoria que até hoje é dominante no meio acadêmico e nos tribunais. A obra também ficou conhecida por plantar as raízes de uma nova teoria do direito que estava sendo desenvolvida: o interpretativismo.

De acordo com o autor¹⁰⁷, uma teoria do direito para ser considerada completa deve abordar três perspectivas: a do legislador, do juiz e do cidadão. É preciso existir uma teoria da legislação, que determine quais indivíduos e em quais circunstâncias podem ou devem ser elaboradas as leis. Também deve existir uma

¹⁰⁶ Todos os dados biográficos de Ronald Dworkin foram obtidos de seu obituário, publicado no Jornal "The Guardian". A matéria em formato eletrônico pode ser acessada no endereço: <<http://www.theguardian.com/law/2013/feb/14/ronald-dworkin>>. Último acesso: 29 de outubro de 2013.

¹⁰⁷ DWORKIN, Ronald. *Levando os Direitos a Sério*. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010, p. VIII-XI.

teoria da decisão judicial, que estabeleça os padrões que possam ser utilizados pelos juízes ao julgar os casos concretos (teoria da controvérsia) além de explicar quando e por que os aplicadores do direito devem seguir estes padrões. Finalmente, uma teoria do direito deve conter uma teoria da observância da lei que discuta “a natureza e os limites do dever do cidadão de obedecer à lei”¹⁰⁸ assim como uma teoria da execução da lei, que identifique os objetivos do poder de coação do Estado (aplicação de punições) e como os representantes públicos devem manejar este poder.

Sendo assim, Dworkin tratou de desenvolver uma teoria completa do direito de seu ponto de vista. O amadurecimento de suas ideias vieram em duas obras: *Uma Questão de Princípio*, de 1985 e *O Império do Direito*, de 1986. Nessas obras, também no formato de coletâneas de artigos, Dworkin irá desenvolver suas teses mais famosas: os fundamentos políticos do direito, o direito como um processo de interpretação construtiva, a visão de direito como integridade e o papel da igualdade no ordenamento jurídico. Posteriormente, em obras como *A Virtude Soberana*, de 2000 e *Justiça para Ouriços*, de 2011, aprimorou e amadureceu seu entendimento da respeito da igualdade e se deu papel primordial na construção jurídica.

Dworkin morreu em 14 de fevereiro de 2013 graças à complicações de Leucemia, deixando sua mulher, seus dois filhos e dois netos. Em seu obituário, o jornal londrino *The Guardian* referiu-se¹⁰⁹ a ele como o mais original e poderoso filósofo do direito da língua inglesa; como um homem apaixonado por suas posições políticas (beirando a indolência) e que prezada pela companhia da família e dos amigos e pelo próprio trabalho.

¹⁰⁸ DWORKIN, Ronald. *Levando os Direitos a Sério*. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010, p. IX.

¹⁰⁹ A matéria em formato eletrônico pode ser acessada no endereço: <<http://www.theguardian.com/law/2013/feb/14/ronald-dworkin>>. Último acesso: 29 de outubro de 2013.

1 – A Crítica ao Positivismo Jurídico

Poucas correntes filosóficas influenciaram tão profundamente o pensamento europeu do século XIX como o positivismo. Inaugurado com as obras de Auguste Comte, Jeremy Bentham, Stuart Mill e Charles Darwin, caracterizou-se por uma reação ao idealismo filosófico buscando extirpar toda e qualquer forma de metafísica do mundo da ciência. O direito não ficou imune ao movimento, apesar de suas formas mais elaboradas, as teorias de Hans Kelsen e H. L. A. Hart, terem sido publicadas quase um século depois de seu surgimento na Europa.

Como explica Larenz¹¹⁰, para a concepção positivista apenas os fatos sensíveis e as leis que regem estes fatos (e que possam ser objeto de experimentação) podem ser objeto de conhecimento científico. “A ciência do direito será assim erigida em ‘verdadeira ciência’ quando, tal como a ciência da natureza, se fundar sobre factos indubitáveis”¹¹¹. Um marco objetivo que se possa ter como verdade, seria, assim, o critério fundamental para a independência metodológica de um ramo do saber e de sua “ascensão” à qualidade de ciência. É essa busca pela verdade que leva o direito a se tornar uma ciência idílica, preocupada com o “dever ser” em detrimento do “ser”¹¹². A ideia é patente na obra de Kelsen:

Na afirmação evidente de que o objeto da ciência jurídica é o direito, está contida a afirmação - menos evidente - de que são as normas jurídicas o objeto da ciência, e a conduta humana só o é na medida em que é determinada nas normas jurídicas como pressuposto ou consequência, ou - por outras palavras - na medida em que constitui conteúdo de normas jurídicas. Pelo que respeita à questão de saber se as relações inter-humanas são objeto da ciência jurídica, importa dizer que elas também só são objeto de um conhecimento jurídico enquanto relações jurídicas, isto é, como relações que são constituídas através de normas jurídicas.¹¹³

¹¹⁰ LARENZ, Karl. *Metodologia da Ciência do Direito*. Trad. José Lamego. 3ª Ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p. 46-47.

¹¹¹ Idem, *Ibidem*, p. 47.

¹¹² Idem, *Ibidem*, p. 48.

¹¹³ KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Trad. João Baptista Machado. 5ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997, p. 79.

Se são as normas jurídicas a estrutura sobre a qual será erigida a ciência do direito, os critérios de identificação destas normas passa a ter importância primordial. Nesta esteira, a comunidade jurídica aponta John Austin¹¹⁴ como o primeiro dos positivistas jurídicos que procurou desenvolver uma fórmula de reconhecimento, ou seja, um método de identificação do conjunto de leis que estruturam o direito positivo.

Em sua obra *The Province of Jurisprudence Determined*, publicada em 1832 na Inglaterra, o autor defende que existiriam conjuntos de leis formuladas por Deus (*divine law*) e conjuntos de leis editadas por homens (*human laws*)¹¹⁵. As leis dos homens, por sua vez, possuiriam duas “classes” principais: as leis estabelecidas por um superior político (soberano), propriamente chamadas de lei e verdadeiro objeto do direito¹¹⁶; e as não estabelecidas pelo soberano, impropriamente chamadas de leis¹¹⁷. As leis impropriamente ditas seriam meras opiniões sustentadas por um corpo indeterminado de homens e que tratariam de aspectos da conduta humana, como as leis da honra ou da moda¹¹⁸, agrupadas pelo autor dentro de uma “moral positiva” (*positive morality*)¹¹⁹.

Analisando a teoria de Austin, é possível afirmar que a determinação do direito consistiria em duas etapas relativamente simples: a identificação do soberano e, em seguida, das leis estabelecidas por este soberano, que seriam o objeto do direito. Vale ressaltar que para Austin a relação entre soberano e subordinado não é uma relação de superioridade qualquer; trata-se da base de fundação de uma sociedade política independente.

¹¹⁴ AUSTIN, John. *The Province of Jurisprudence determined*. New York: Cambridge University Press, 2007, p. 19-21.

¹¹⁵ Idem, *Ibidem*, p. 19.

¹¹⁶ “*The aggregate of the rules thus established, or some aggregate forming a portion of that aggregate, is the appropriate matter of jurisprudence, general or particular.*” (AUSTIN, John. *Ibidem*, p. 19). Em tradução livre: O agregado de normas assim estabelecido, ou algum agregado formando uma porção daquele agregado é a matéria apropriada da jurisprudência, geral ou particular.

¹¹⁷ Idem, *Ibidem*, p. 19-20.

¹¹⁸ Idem, *Ibidem*, p. 20.

¹¹⁹ Idem, *Ibidem*, p. 20.

Os critérios de identificação do soberano e de sua relação específica com os subordinados foi bem sintetizada por Adrian Sgarbi¹²⁰. O soberano deve ser necessariamente determinado. Nunca indeterminado, “se o superior comanda, a origem desses comandos pode ser localizada”¹²¹. Ele deve ser habitualmente obedecido (e não apenas eventualmente) pela maioria ou pelo “grosso” dos politicamente inferiores. A sociedade não é considerada politicamente organizada se não há a obediência da maioria dos subordinados a um soberano. Ainda, o soberano deve ser comum a todos os subordinados. Mesmo que a função de soberano não seja exercida por uma única pessoa, “não pode haver desagregação de comando”¹²². Finalmente, ele não obedece a nenhum outro superior com habitualidade e não existem restrições jurídicas ao seu poder de legislar. Para Austin, limites jurídicos ao poder do soberano é uma contradição em si mesma¹²³. Se dele emana o critério de identificação do direito, aquilo que o contradiz não pode ser considerado como tal.

Apesar de a simplicidade da construção teórica de Austin frequentemente ser objeto de críticas, a noção de estudar o direito por meio da identificação de suas normas foi efetivamente incorporada ao estudo dos positivistas. Mais de um século depois da primeira publicação de Austin, H. L. A. Hart, um dos mais respeitados teóricos do direito do século XX, retoma a linha para formular uma teoria complexa de reconhecimento do direito.

Segundo Hart, definir o direito como um “conjunto de ordens coercitivas do soberano”¹²⁴, como defendia Austin, não é suficiente para entender o fenômeno nas sociedades ocidentais complexas. Apenas em sociedades primitivas, rústicas, nas quais não existam estruturas sociais complexas, como tribunais ou repartição de poderes, é possível a resolução de conflito por meio de imperativos reforçados pelo poder de coação do soberano. Sociedades modernas exigem do sistema jurídico um

¹²⁰ SGARBI, Adrian. *Clássicos da Teoria do Direito*. 2ª Ed. Rev. Amp. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2009, p. 10-11.

¹²¹ Idem, *Ibidem*, p. 10.

¹²² Idem, *Ibidem*, p. 11.

¹²³ “Supreme power limited by positive law, is a flat contradiction in terms.” (AUSTIN, John. *The Province of Jurisprudence determined*. New York: Cambridge University Press, 2007, p. 212). Em tradução livre: Poder supremo limitado por lei positiva é uma contradição nos próprios termos.

¹²⁴ HART, H. L. A. *O conceito de Direito*. Trad. Antônio de Oliveira Sette-Câmara. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009, p. 103.

procedimento formal que possa dirimir as dúvidas eventuais que surgem na prática, como o âmbito de aplicação das normas e resolução de seus conflitos. Hart chamou essa omissão, característica de ordenamentos primitivos, como incerteza¹²⁵.

O segundo defeito apontado por Hart é relacionado ao caráter estático¹²⁶ das normas. Em sociedades primitivas, as normas apareceriam como costumeiras ou habituais, tornar-se-iam obrigatórias e, apenas com o passar do tempo e com a progressiva leniência social, essas condutas poderiam deixar de serem obrigatórias. Falta, na teoria elaborada por Austin, um conjunto de imperativos que permita a modificação deliberada das demais normas, assim como normas que possam determinar, em casos especiais, a desobrigação dos indivíduos.

Por último, Hart aponta a ineficiência deste modelo primitivo de sistema jurídico. Se existissem apenas normas no sentido apontado por Austin, os indivíduos de uma sociedade não chegariam a uma resposta definitiva sobre o direito aplicável em cada caso concreto. É necessário que exista uma pessoa, um grupo de pessoas ou um órgão responsável pela decisão definitiva sobre o direito aplicável a cada caso. A outorga do poder de decisão do soberano para as pessoas responsáveis por dizer o direito aplicável não pode ser explicada por um modelo normativo simplório, baseado exclusivamente em regras coercitivas de fazer e não-fazer.

A correção destes três defeitos dos ordenamentos primitivos ocorreria com o surgimento nos ordenamentos jurídicos de uma segunda espécie de norma, que complementaria a primeira e marcaria a “transição do mundo pré-jurídico ao jurídico”¹²⁷. Os ordenamentos jurídicos modernos, desta forma, possuiriam normas primária e secundárias. Nas palavras do autor:

As normas de um tipo, que pode ser considerado o tipo básico ou primário, exigem que os seres humanos pratiquem ou se abstenham de praticar certos atos, quer queiram, quer não. As normas do outro tipo são, num certo sentido, parasitárias ou secundárias em relação às primeiras, pois estipulam que os seres humanos podem, ao fazer ou dizer certas coisas, introduzir novas normas do tipo principal, extinguir

¹²⁵ HART, H. L. A. *O conceito de Direito*. Trad. Antônio de Oliveira Sette-Câmara. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009, p. 119.

¹²⁶ Idem, *Ibidem*, p. 120.

¹²⁷ Idem, *Ibidem*, p. 121.

ou modificar normas antigas ou determinar de várias formas sua incidência, ou ainda controlar sua aplicação. As normas do primeiro tipo impõem deveres; as do segundo tipo outorgam poderes, sejam estes públicos ou privados.¹²⁸

A incerteza ocasionada por um regime composto exclusivamente de normas primárias (instituidoras de obrigações) seria solucionado com a instituição de uma norma de reconhecimento. “Essa norma especifica as características que, se estiverem presentes numa determinada norma, serão consideradas como indicação conclusiva de que se trata de uma norma do grupo, a ser apoiada pela pressão social que este exerce.”¹²⁹ Em termos simples, a norma de reconhecimento seria uma norma secundária editada para esclarecer dúvidas quanto à existência e ao âmbito de aplicação das normas primárias. Para Hart, nos ordenamentos jurídicos complexos os critérios adotados pelas normas de reconhecimento levam em consideração características das próprias normas primárias, como “o fato de terem sido aprovadas por um órgão específico, ou sua longa prática consuetudinária, ou ainda por sua relação com as decisões judiciais.”¹³⁰

Para o autor, ainda, é a existência dessas normas secundárias de reconhecimento que permite diferenciar um mero agrupamento de leis de um sistema jurídico. Nas palavras do autor:

Pelo fato de apor às outras normas o selo da autoridade, ela introduz, embora de modo embrionário, a ideia de um sistema jurídico; pois as normas já não constituem um conjunto de elementos isolados e desconexos, mas se acham unificadas de uma forma simples. Além disso, já temos, no mero ato de identificar certa norma como uma dentre uma série autorizada de normas, o embrião da ideia de validade jurídica.¹³¹

¹²⁸ HART, H. L. A. *O conceito de Direito*. Trad. Antônio de Oliveira Sette-Câmara. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009, p. 105.

¹²⁹ Idem, *Ibidem*, p. 122.

¹³⁰ Idem, *Ibidem*, p. 123.

¹³¹ Idem, *Ibidem*, p. 123.

O segundo defeito apontado por Hart nos ordenamentos jurídicos compostos exclusivamente de normas primárias, seu caráter estático, seria corrigido por meio da introdução de normas de modificação¹³². São elas as responsáveis pela introdução de novas normas e retirada de antigas dos ordenamentos. Também são responsáveis pela introdução de ritos e procedimentos próprios do processo legislativo e por indicar as pessoas aptas a dele participarem.

A solução para o terceiro problema, da ineficiência, seria resolvido pela introdução de normas de julgamento, “normas secundárias que capacitem alguns indivíduos a solucionar de forma autorizada o problema de saber se, numa ocasião específica, foi violada uma norma primária”¹³³. Para o autor, a eficácia social do sistema jurídico só obteria algum grau de eficiência quando o próprio sistema instituir e determinar qual ou quais os indivíduos ou grupos poderão afirmar a aplicabilidade ou não das normas primárias, além de estabelecer os procedimentos e ritos que deverão ser adotados durante os julgamentos.

Entender um sistema jurídico complexo, desta maneira, é entender a integração entre as normas primárias e as três modalidades de normas secundárias. Continua, na teoria de Hart, a identificação do direito (e seu objeto) com o conjunto de normas que compõe o ordenamento jurídico. A diferença ocorre apenas no “teste” que se era efetuado para se descobrir o direito: para Austin, procurava-se descobrir quem era o soberano e quais eram as normas editadas por ele. Para Hart, deve-se descobrir quais são as normas secundárias do ordenamento jurídico e quais foram as normas primárias, que estabelecem obrigações de fazer ou não fazer, editadas em concordância¹³⁴.

¹³² HART, H. L. A. *O conceito de Direito*. Trad. Antônio de Oliveira Sette-Câmara. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009, p. 124.

¹³³ *Idem*, *Ibidem*, p. 125.

¹³⁴ Posteriormente, Hart, no pós-escrito à sua obra “O Conceito de Direito”, escritos trinta e dois anos após a publicação da primeira edição, alterou substancialmente sua teoria a respeito das regras de reconhecimento, adotando uma “tese da incorporação”, segundo a qual é possível a existência em ordenamentos jurídicos de regras de reconhecimento que incorporem critérios morais de validade. Segundo este critério, a norma, para ser válida, deveria respeitar, além de um critério formal de reconhecimento das normas, também alguns critérios morais. A este respeito ver HART, H. L. A. *O conceito de Direito*. Trad. Antônio de Oliveira Sette-Câmara. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009, p. 307 e seguintes. Para uma crítica da nova concepção de Hart, ver HIMMA, Kenneth Eimar. H.L.A. Hart and the practical Difference Thesis. *Legal Thesis*. New York, n. 6, p. 1-43, 2000.

Kelsen demonstra uma preocupação similar ao trabalhar os fundamentos de validade da ordem jurídica. Para o autor, o direito é um sistema coerente de normas que regulam as condutas dos homens, e o fundamento de validade de todas essas normas deve ser, necessariamente, uma outra norma¹³⁵. Dissemelhante de Hart, Kelsen vai criar um sistema jurídico escalonado, no qual o fundamento de validade de uma norma será sempre uma outra norma hierarquicamente superior. Sendo assim, o direito não é um conjunto de normas contidas em um mesmo plano, “[...] mas uma construção escalonada de diferentes camadas ou níveis de normas jurídicas.”¹³⁶ A unidade do sistema jurídico, segundo o autor:

[...] é produto da conexão de dependência que resulta do fato de a validade de uma norma, que foi produzida de acordo com outra norma, se apoiar sobre essa outra norma, cuja produção, por sua vez, é determinada por outra; e assim por diante, até abicar finalmente na norma fundamental – pressuposta. A norma fundamental – hipotética, nestes termos – é, portanto, o fundamento de validade último que constitui a unidade desta interconexão criadora.¹³⁷

Desta forma, as normas inferiores obteriam o seu pressuposto de validade de normas superiores, e estas, por sua vez, da Constituição, que efetivamente inaugura a ordem jurídica. O fundamento de validade da Constituição é a “norma fundamental”, o cume de um sistema jurídico hierarquizado em forma de pirâmide. A norma fundamental, assim, é válida de um ponto de vista hipotético. Ela não é produzida dentro do sistema como as demais normas jurídicas. Trata-se de uma “condição operacional de análise”¹³⁸, de um ponto de partida para o estudo do direito positivo.

Em uma primeira análise, a norma fundamental de Kelsen parece se assimilar à norma secundária de reconhecimento de Hart, na medida em que ambas buscam determinar a validade das normas do sistema jurídico, todavia, como

¹³⁵ KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Trad. João Baptista Machado. 5ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997, p. 215.

¹³⁶ Idem, *Ibidem*, p. 247.

¹³⁷ Idem, *Ibidem*, p. 247.

¹³⁸ MÁRQUEZ GONZÁLEZ, José Antonio. Hart y Kelsen: regla de reconocimiento y norma básica. *Persona y Derecho*. Espanha, n. 12, p. 163-188, 1985, p. 172.

assevera Marqu ez Gonz alez¹³⁹, tratam-se de análises sob enfoques distintos. Hart não parece importar com a origem das normas secundárias de reconhecimento, sustentando sua existência na aceita o fática e social do governado. Para Kelsen, a aceita o fática da norma fundamental em nada altera seu status de fonte de validade de todo o sistema jurídico. Trata-se, no máximo, de uma questão de eficácia do ordenamento jurídico.¹⁴⁰

Ronald Dworkin, observando as teorias positivistas, sintetizou o “esqueleto” da teoria positivista do direito em três preceitos¹⁴¹. Em primeiro lugar, o direito   um conjunto de regras especiais, “[...] utilizado direta ou indiretamente pela comunidade com o propósito de determinar qual comportamento será punido ou coagido pelo poder público.”¹⁴² A identifica o dessas regras se dá por critérios formais, por meio de um teste de “pedigree”, completamente desvinculado de seu conteúdo. Esses testes também tem o objetivo de separar regras jurídicas válidas das regras espúrias (aquelas erroneamente argumentadas por advogados ou litigantes) e das outras regras sociais (aquelas seguidas pela sociedade, todavia, não reforçadas pelo poder público).

De acordo com o segundo preceito, o direito corresponde   extensão do conjunto de normas jurídicas. Um caso concreto só pode ser solucionado juridicamente quando existir uma norma apta a tutelá-lo. Segundo Dworkin, quando não houver norma apropriada para solucionar um caso, nos sistemas positivistas, alguma autoridade pública deverá “ir além do direito na busca por algum outro tipo de padrão que o oriente na confec o de nova regra jurídica ou na complementa o de uma regra já existente.”¹⁴³

O terceiro e último preceito, dispõe que ter uma obriga o jurídica   afirmar que existe uma regra jurídica válida do ordenamento que determina, no caso concreto, que se faça ou deixe de fazer alguma coisa. “[...] segue-se que quando o juiz decide

¹³⁹ MÁRQUEZ GONZÁLEZ, José Antonio. Hart y Kelsen: regla de reconocimiento y norma básica. *Persona y Derecho*. Espanha, n. 12, p. 163-188, 1985, p. 176 e ss.

¹⁴⁰ Idem, *Ibidem*, p. 186.

¹⁴¹ DWORKIN, Ronald. *Levando os Direitos a Sério*. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010, p. 27-28.

¹⁴² Idem, *Ibidem*, p. 27-28.

¹⁴³ Idem, *Ibidem*, p. 28.

uma matéria controversa exercendo sua discricção, ele não está fazendo valer um direito jurídico correspondente a essa matéria”¹⁴⁴.

Este é o arquétipo sobre o qual Ronald Dworkin tecerá suas primeiras críticas a respeito do positivismo jurídico. Para o autor, a primeira imprecisão das teorias positivas do direito é considerar que todas as normas operam sob um mesmo padrão lógico. Normas como “a velocidade máxima permitida em autopistas é de noventa quilômetros por hora” e “os Tribunais não se permitirão ser usados como instrumentos de iniquidade e injustiça”¹⁴⁵ não são aplicáveis da mesma maneira porque oferecem orientações de naturezas diferentes.

A teoria, que rapidamente ganhou prestígio, é que as espécies normativas se dividem entre regras e princípios. Norma, na realidade, seria gênero do qual regras e princípios são espécies. “As regras são aplicáveis à maneira do tudo-ou-nada. Dados os fatos que uma regra estipula, então ou a regra é válida, e neste caso a resposta que ela oferece deve ser aceita, ou não é válida, e neste caso em nada contribui para a decisão.”¹⁴⁶ No caso das regras, caso a condição prescrita ocorra, automaticamente será implementada a também prescrita consequência. Não é o que acontece no caso dos princípios, uma vez que não prescrevem as consequências da implementação de suas condições. Os princípios, ao contrário das regras, possuem uma dimensão de peso ou importância¹⁴⁷. A aplicação de um princípio importa na consideração a respeito de seu peso, ou seja, de quão importante ele é.

A diferença entre as espécies normativas é mais sensível no momento da resolução dos conflitos ocasionados entre elas mesmas. O conflito ocasionado entre duas regras é resolvido no plano da validade. Apenas uma das regras será válida para tutelar o caso concreto. É comum que normas do próprio ordenamento determinem a prevalência de uma regra sobre outra¹⁴⁸. Nas palavras de Dworkin:

¹⁴⁴ DWORKIN, Ronald. *Levando os Direitos a Sério*. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010, p. 28.

¹⁴⁵ Exemplos do próprio autor. A esse respeito DWORKIN, Ronald. *Ibidem*, p. 39.

¹⁴⁶ *Idem*, *Ibidem*, p. 39.

¹⁴⁷ *Idem*, *Ibidem*, p. 42.

¹⁴⁸ No sistema jurídico brasileiro, a título de exemplo, o artigo segundo da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto 4.657/42) determina que a lei posterior revogará a lei anterior que com

Se duas regras entrarem em conflito, uma delas não pode ser válida. A decisão de saber qual delas é válida e qual deve ser abandonada ou reformulada, deve ser tomada recorrendo a considerações que estão além das próprias regras. Um sistema jurídico pode regular esses conflitos através de outras regras, que dão precedência à regra promulgada pela autoridade de grau superior, à regra promulgada mais recentemente, à regra mais específica ou outra coisa desse gênero. Um sistema jurídico também pode preferir a regra que é sustentada pelos princípios mais importantes.¹⁴⁹

Os princípios, por sua vez, possuem alguma maleabilidade no momento de sua aplicação, justamente por possuírem uma dimensão de peso. O grau de satisfação de um princípio não pode ser determinado exclusivamente no plano abstrato, ele deverá se atentar ao plano dos fatos, às possibilidades do caso concreto. Robert Alexy, responsável ao lado de Dworkin pela popularização das discussões de teoria das normas, assim definiu os princípios:

O ponto decisivo na distinção entre regras e princípios é que princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida do possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Princípios são, por conseguinte, mandamentos de otimização, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas. O âmbito das possibilidades jurídicas é determinado pelos princípios e regras colidentes.

Já as regras são normas que são sempre ou satisfeitas ou não satisfeitas. Se uma regra vale, então, deve fazer exatamente aquilo que ela exige; nem mais, nem menos. Regras contêm, portanto, determinações no âmbito daquilo que é fática e juridicamente possível. Isso significa que a distinção entre regras e princípios é uma distinção qualitativa, e não uma distinção de grau. Toda norma é ou uma regra ou um princípio.¹⁵⁰

ela seja incompatível, exceto se a lei posterior trazer imperativos gerais sobre assunto específico em lei anterior.

¹⁴⁹ DWORKIN, Ronald. *Levando os Direitos a Sério*. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010, p. 43.

¹⁵⁰ ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 90-91.

Apesar de Dworkin não utilizar a expressão “mandamentos de otimização” para caracterizar os princípios jurídicos, a visão de Alexy parece ser muito próxima da defendida pela autor. Ao contrário das regras, que são aplicadas no modo “tudo-ou-nada”, princípios podem ser satisfeitos em maior ou menor grau. Isso não significa, entretanto, que a utilização de princípios exija do julgador a criação de uma nova norma jurídica, que deverá ser aplicada retroativamente. Em outras palavras, não é porque os princípios exigem observância das circunstâncias concretas que sua aplicação implica em outorga de poder discricionário aos juízes.

Quando se fala em poder discricionário, é necessário ter em mente pelo menos três sentidos¹⁵¹ do termo. Para um sentido fraco, significa que os padrões para julgamento atribuídos ao julgador não podem ser aplicados mecanicamente, mas exigem o “uso da capacidade de julgar”¹⁵². De acordo com um segundo sentido fraco, significa afirmar que as autoridades julgadores possuem a incumbência de tomar decisões, e que essas decisões, em última instância, não podem ser reformadas ou canceladas por quaisquer outras autoridades públicas. Há, finalmente, um sentido forte para a expressão, segundo o qual, em certas circunstâncias, estarão os julgadores autorizados a tomar decisões sem a obrigação de observar quaisquer padrões estabelecidos por outras autoridades. É a utilização da terceira acepção (forte) de discricionariedade que interessa a Dworkin.

Tradicionalmente, os positivistas esperam que os juízes atuem como legisladores secundários, aplicando as leis que outra instituição política tenha promulgado. Quando deparados com casos difíceis, aqueles nos quais não existem normas explícitas conduzindo a decisão para algum caminho, os julgadores deverão criar novas normas (discricionariedade em sentido forte) e aplicá-las retroativamente, agindo como um segundo poder legislativo¹⁵³. Espera-se que as normas criadas pelos juízes neste tipo de decisão judicial sejam aquelas que os juízes entendem que os legisladores criariam, se estivessem diante do mesmo problema.

¹⁵¹ DWORKIN, Ronald. *Levando os Direitos a Sério*. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010, p. 51-52.

¹⁵² Idem, *Ibidem*, p. 50.

¹⁵³ DWORKIN, Ronald. *Levando os Direitos a Sério*. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010, p. 129.

Essa teoria, entretanto, não consegue explicar adequadamente o fenômeno da decisão judicial, assim como não consegue dar respostas aos problemas concretos que surgem de sua afirmação. Como é possível afirmar que alguém tem uma obrigação jurídica se a norma que instituiu a obrigação é posterior à conduta sob análise judicial?

A defesa da concepção de discricionariedade positivista é geralmente amparada por dois argumentos, ambos envolvendo a atuação dos princípios no sistema jurídico. O primeiro argumento sugere que “[...] embora alguns princípios sejam obrigatórios, no sentido de que o juiz deve levá-los em consideração, eles não podem prescrever um resultado particular.¹⁵⁴” Ou seja, quando não houverem regras jurídicas próprias para tutelar o caso concreto, a decisão deverá ser discricionária da autoridade, uma vez que os princípios, apesar de serem obrigatórios em alguns casos, não possuem estrutura lógica apta a prescrever um resultado específico.

O segundo argumento, por sua vez, sugere que “[...] os princípios não podem valer como lei, pois sua autoridade e mais ainda o seu peso são intrinsecamente controversos.”¹⁵⁵ Como já foi visto, para os positivistas, o ordenamento jurídico é um conjunto de normas, que podem ser identificadas por meio de testes de “pedigree”. Nem sempre é possível identificar a validade jurídica e a hierarquia de princípios utilizando critérios formais (regras de reconhecimento), como acontece com as regras, mas isso também não significa que eles não possuem força normativa ou que esta seja inferior à das regras em geral.

Para Dworkin, o primeiro argumento, na realidade, é apenas mais uma maneira de afirmar que regras não são princípios. É próprio da estrutura lógica das regras conter prescrição e consequência, ao contrário dos princípios, que não possuem consequência. Apesar disso, ainda que inconclusivamente, os princípios inclinam a decisão em determinada direção, por meio da avaliação dos pesos relativos dos fatores do caso concreto.

Não é que os princípios não “passam” no teste de reconhecimento de direito, como afirma o segundo argumento. Na realidade, a estrutura lógica própria

¹⁵⁴ Idem, *Ibidem*, p. 57.

¹⁵⁵ Idem, *Ibidem*, p. 58.

dos princípios torna os testes formais de validade ou reconhecimento inapropriados. O reconhecimento dos princípios como parte integrante do direito (e de seu objeto), se dá pela análise das práticas jurídicas das sociedades, assim como da observância de outros princípios anteriores¹⁵⁶. Trata-se de reconhecer que o direito deve ser historicamente considerado, em sua tradição legislativa e judiciária:

É verdade que, em geral, não podemos demonstrar a autoridade ou o peso de um princípio particular, da mesma maneira que às vezes podemos demonstrar a validade de uma regra reportando-a a um ato do Congresso ou ao voto de um tribunal autorizado. Em lugar disso argumentamos a favor de um princípio e seu peso apelando para um amálgama de práticas e outros princípios, nos quais as implicações da história legislativa e judiciária aparecem juntamente com apelos às práticas e formas de compreensão partilhadas pela comunidade.¹⁵⁷

Os princípios jurídicos nascem da cultura e do entendimento histórico de cada uma das sociedades, e, portanto, não podem ser separados definitivamente da moral por um teste, como defendiam os positivistas. Ignorar a moral, que é um fenômeno metafísico, no estudo do direito só pode levar a análises equivocadas e incompletas do fenômeno jurídico. No mesmo sentido:

A origem desses princípios, enquanto princípios jurídicos não se encontra na decisão particular de um poder legislativo ou tribunal, mas na compressão do que é apropriado, desenvolvida pelas membros da profissão e pelo público ao longo do tempo. A continuidade de seu poder depende da manutenção dessa compreensão do que é apropriado.¹⁵⁸

Na visão de Dworkin, a teoria de que os juízes possuiriam poder discricionário para julgar os casos difíceis é falha. Mesmo nestes casos de difícil solução, o trabalho do julgador é descobrir os direitos das partes envolvidas,

¹⁵⁶ DWORKIN, Ronald. *Levando os Direitos a Sério*. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010, p. 58.

¹⁵⁷ Idem, *Ibidem*, p. 58.

¹⁵⁸ Idem, *Ibidem*, p. 64.

existentes anteriormente aos fatos julgados, e não inventar novos direitos e aplicá-los retroativamente.

Se os Tribunais realmente mantivessem poder discricionário, ou seja, pudessem julgar em desacordo com as regras previamente estabelecidas, seria o mesmo que afirmar que tais regras a eles não se aplicam, conclusão incoerente com o modelo positivista de direito.

Em apertada síntese, argumenta Dworkin que, ao contrário do que os positivistas defendem, as normas que compõem um ordenamento jurídico não possuem uma única estrutura lógica. Normas são gênero das espécies regras e princípios.

Apesar de ser possível elaborar “testes de reconhecimento” aptos a identificar todas as regras existentes (e válidas) de um ordenamento, o mesmo não é verdade para os princípios. Nem todos os princípios podem ser extraídos de atos legislativos formais de uma sociedade; muitos deles nascem da tradição histórica e legislativa, e nelas tem seu fundamento de validade. Ademais, tratam-se de normas dinâmicas, que surgem, se modificam e desaparecem com frequência. Por esse mesmo motivo, nem sempre é possível estabelecer o fundamento de validade dos princípios em alguma norma hierarquicamente superior.

A separação entre regras e princípios também invalida o segundo postulado positivista, segundo o qual o direito é coextensivo com o conjunto de regras válidas de um sistema jurídico, e que, os julgadores, ao se depararem com um caso difícil, para o qual não existe uma regra clara apta a apontar uma solução, não poderão decidir de acordo com o padrão do direito, devendo utilizar sua discricionariedade para obter uma solução. A mesma solução é apontada para o terceiro preceito, segundo o qual uma pessoa possui uma obrigação jurídica quando sua conduta se enquadra na prescrição de uma regra válida, que exige que faça ou deixe de fazer alguma coisa. Se não existir uma regra jurídica exigindo uma conduta humana, não há obrigação, e o juiz que assim decidir estará decidindo algo fora do direito.

Como foi visto, graças às origens dos princípios e ao seu padrão lógico de regulamentação, nem sempre é possível traçar uma fronteira entre padrões de princípio jurídico e padrões de moral. Os princípios nascem da prática histórica das

sociedades e só se mantêm em vigor se a compreensão a respeito daquela matéria se mantém a mesma. Entendendo que esses princípios possuem a mesma força normativa das regras em geral, e que o teste de identificação do direito não faz sentido nos ordenamentos que são compostos de regras e princípios, até mesmo a noção de lacunas jurídicas perde sentido. Sempre existirão padrões derivados de princípios que auxiliarão os julgadores no momento de dar uma resposta concreta ao caso levado a juízo. A consequência apontada pelos princípios não é previamente determinada, como é o caso das regras, ela dependerá da interpretação do caso concreto.

2. A lista de beneficiários e interpretação jurídica

Após dedicar seus primeiros escritos à crítica do positivismo jurídico, Dworkin passou a concentrar seus trabalhos em sua própria teoria do direito, que ficou conhecida como interpretativismo construtivo.

Para essa teoria, o objeto de estudo do Direito não é apenas o conjunto de regras de um sistema jurídico. As normas se dividem em regras e princípios, e, ao contrário do que ocorre com as regras, não existem fórmulas adequadas para a identificação abstrata de todos os princípios que regem uma ordem jurídica. É por não entender adequadamente a natureza dos princípios que os positivistas formularam sua teoria a respeito da discricionariedade.

Segundo o autor, a atividade jurídica, na realidade, não pode ser entendida como inteiramente descritiva, como defendem alguns positivistas, e nem inteiramente criativa, como entendem algumas correntes hermenêuticas. O Direito é um empreendimento político que, a um só tempo, descreve e cria as práticas de uma sociedade, constituindo-se, assim, em algo inteiramente novo. A interpretação jurídica, por sua vez, será uma questão de estabelecer o propósito político do Direito de forma a transformar o Direito no melhor que ele pode ser.

2.1. Lacunas jurídicas e discricionariedade

Como narra Dworkin, os positivistas adotaram uma teoria forte da discricionariedade, segundo a qual, nos casos difíceis, aqueles nos quais não existem regras jurídicas claras que apontem alguma direção para a decisão, os juízes estariam autorizados a julgar utilizando discricionariedade, ou seja, utilizando padrões lógicos alheios ao direito. Trata-se da elaboração de uma nova norma jurídica, posterior ao fato sob análise e sua aplicação retroativa.

Todavia, a teoria positivista não explica adequadamente a construção da ideia de obrigação jurídica nos casos difíceis. Se a obrigação jurídica surge quando existe uma lei, anterior à ocorrência do fato, que institua a obrigação de fazer ou deixar

de fazer alguma coisa, ao criar uma nova regra e aplicá-la retroativamente o juízo está impondo uma decisão a uma das partes que não possuía uma obrigação jurídica.

Por este motivo, entende Dworkin que todos os casos difíceis possuem uma solução amparada pelos padrões lógicos do Direito. Para tanto, faz uma de suas mais controversas afirmações: todo caso concreto, mesmo o mais difícil, só comporta uma única resposta correta. Trata-se, em última instância, do corolário das críticas ao positivismo formuladas pelo autor. Se os juízes, para julgarem de acordo com o direito, não devem agir com discricionariedade, isso quer dizer que só há uma resposta correta para o caso concreto.

A resistência em aceitar a teoria provavelmente se deve às diferentes compreensões a respeito da forma lógica dos imperativos normativos. Em geral, os dispositivos legais são compreendidos de acordo com uma “tese da bivalência”¹⁵⁹. Se um conceito normativo é válido para tutelar uma determinada situação, o juiz deverá aplicá-lo. Se não for válido, a decisão deverá caminhar no sentido oposto. Um contrato é válido ou não, uma pessoa é responsável ou não por um dano provocado, uma conduta caracteriza ou não um crime.

A tese contrária advoga que é possível existir um “juízo de empate”¹⁶⁰, um local entre as teses dos litigantes no qual nenhuma das partes possuirá razão. Um ponto de equilíbrio onde um contrato não é válido ou inválido, onde não é possível provar que há responsabilidade jurídica assim como que não há. A tese da bivalência, assim, seria apenas uma compreensão superficial da linguística¹⁶¹, já que não admite a possibilidade de ambas as proposições das partes estarem erradas. Sendo assim, não se poderia afirmar que há sempre uma resposta correta para o Direito, uma vez que é possível que ambas as partes estejam erradas.

Uma segunda tese contrária à bivalência ataca a estrutura lógica do argumento. Em um debate jurídico, nem sempre os dois argumentos serão válidos.

¹⁵⁹ DWORKIN, Ronald. *Uma Questão de Princípio*. Trad. Luís Carlos Borges. 2. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 176.

¹⁶⁰ Idem. *Levando os Direitos a Sério*. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010, p. 431.

¹⁶¹ Idem. *Uma Questão de Princípio*. Trad. Luís Carlos Borges. 2. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 177.

Pode ser que um deles não pode ser entendido como verdade, e, neste caso, a falsidade de um dos argumentos não irá levar logicamente à validade do outro. Para esta corrente teórica, a tese da bivalência não estaria errada devido à possibilidade de existência de um espaço lógico entre os dois argumentos, de um juízo de empate, mas por existirem condições em que a validade de uma proposição não poderia ser averiguada. A falta de consistência de um dos argumentos não levaria à verificação da verdade do oposto, mas sim, à impossibilidade de verificação, ao fracasso da operação. Seria errado afirmar que uma pessoa é ou não corajosa se ela está morta e durante a sua vida nunca se obteve prova do que realmente era¹⁶².

Se alguma das teses contrárias à bivalência for verdadeira, os Tribunais frequentemente se deparariam com casos nos quais nenhuma das partes teria direito a uma decisão favorável, empurrando a decisão para a esfera da discricionariedade. Dworkin, entretanto, refuta ambas as teses. A primeira tese contrária, amparada na ideia de juízo de empate, peca por fazer confusão entre o conceito de “dever jurídico” e entre os “conceitos usados para definir ocasiões de dever”:

No tênis, por exemplo, os juízes tem o dever de marcar falta se um saque sai inteiramente da quadra, e o dever de não marcar falta se ele não sai. Há um espaço entre as proposições de que um juiz tem o dever de marcar falta e de que ele tem o dever de não marcar falta, mas não decorre daí que exista um espaço entre as proposições de que o saque caiu inteiramente fora da quadra e de que não caiu. Os conceitos dispositivos são usados para descrever as ocasiões do dever oficial, mas não decorre daí que esses conceitos devam, eles próprios, ter a mesma estrutura que o conceito de dever.¹⁶³

Este “espaço entre as proposições”, um lugar entre o “sim” e o “não”, para o autor, não passa de uma afirmação semântica a respeito de conceitos jurídicos anteriores. Citando exemplo do próprio autor¹⁶⁴, ao analisar um caso concreto no qual não é possível afirmar peremptoriamente se um contrato é válido ou não, não se está afirmando que existe uma terceira posição, segundo a qual a validade do contrato é

¹⁶² DWORKIN, Ronald. *Uma Questão de Princípio*. Trad. Luís Carlos Borges. 2. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 178-179.

¹⁶³ Idem, *Ibidem*, p. 182.

¹⁶⁴ Idem, *Ibidem*, p. 182-183.

indeterminada, mas sim explicitando uma indefinição anterior, a respeito de algum conceito do próprio Direito, como os conceitos de obrigação ou de validade. Entender o Direito como um fenômeno social interpretativo é entender que essas indeterminações anteriores devem ser resolvidas antes de se apontar a resposta correta. Não existe uma terceira via para a decisão, o dever de decidir é bivalente, mas isso não significa que os conceitos dispositivos, ou seja, os conceitos que descrevem as situações nas quais há o dever de decidir também o sejam.

Na realidade, a primeira tese contrária à bivalência está amparada em uma teoria semântica segundo a qual as “[...] proposições de Direito são equivalentes em significado a proposições sobre deveres públicos”¹⁶⁵. Para Dworkin, entretanto, essa teoria semântica não está completamente bem fundamentada:

Devem existir algumas diferenças de significado entre a proposição de que um contrato é válido e a proposição de que os juízes têm o dever de impor as promessas que compõem o contrato, isso porque, normalmente, considera-se que o primeiro enunciado oferece um argumento a favor do segundo, e não apenas que constitui uma reafirmação do mesmo, que incorre em petição de princípio. [...]

Se existe uma ligação conceitual, não simplesmente contingente, entre conceitos dispositivos e direitos e deveres jurídicos, também existe uma ligação conceitual, não meramente contingente, entre tais conceitos e os tipos de eventos que relatam. [...]¹⁶⁶

A teoria semântica adotada pela primeira tese contrária à bivalência diminui a importância dos conceitos dispositivos por tratar o dever da autoridade de julgar de acordo com o Direito como sinônimo do próprio Direito. É essa confusão metodológica, na opinião de Dworkin, a responsável pela refutação da tese..

A segunda corrente teórica que refuta a tese da ambivalência está amparada em um argumento a respeito da natureza da linguagem¹⁶⁷. De acordo com o primeiro, a estrutura lógica da linguagem em geral, incluindo a jurídica,

¹⁶⁵ DWORKIN, Ronald. *Uma Questão de Princípio*. Trad. Luís Carlos Borges. 2. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 183.

¹⁶⁶ Idem, *Ibidem*, p. 183.

¹⁶⁷ Idem, *Ibidem*, p. 188 e ss.

eminentemente aberta, torna inevitável a imprecisão de alguns conceitos, de maneira que em algumas situações será impossível afirmar a veracidade de uma proposição de Direito. A popularidade desta noção “[...] baseia-se na incapacidade de distinguir entre o fato e as consequências da imprecisão na linguagem jurídica consagrada.”¹⁶⁸

O erro desta vertente de argumentação, de acordo com o autor, está em supor que o impacto de uma lei no Direito como um todo é calculado exclusivamente pelo significado abstrato das palavras utilizadas¹⁶⁹. Uma lei carregada de termos e palavras imprecisas, desta forma, teria um impacto também impreciso no Direito considerado em sua totalidade. A fragilidade deste tipo de argumento é notável, uma vez que desconsidera completamente o papel que os métodos de interpretação desempenham na solução de conflitos. Os juristas mais conservadores, por exemplo, entendem que as leis recheadas de termos imprecisos só irão modificar o *status quo ante*, a forma como os intérpretes do Direito historicamente vinham interpretando determinado instituto jurídico, nos termos do “âmago indisputável”¹⁷⁰ de significado das palavras empregadas. Por mais vago e inconsistente que o termo empregado possa ser, sempre existirá um “núcleo” de significado mínimo com o qual os juristas de maneira geral concordariam, e nestes termos em que há “concordância” é que a nova norma modificaria a antiga. Outros autores, como o próprio Dworkin, entendem que o papel da interpretação na aplicação da norma é muito mais amplo:

[...] o impacto da lei sobre o Direito é determinado pela pergunta de qual interpretação, entre as diferentes possibilidades admitidas pelo significado abstrato do termo, promove melhor o conjunto de princípios e políticas que oferecem a melhor justificativa política para a lei na época em que foi votada.¹⁷¹

De qualquer maneira, só é possível admitir que o princípio da ambivalência aplicado ao Direito seria falso graças à indeterminação dos termos empregados pelos

¹⁶⁸ DWORKIN, Ronald. *Uma Questão de Princípio*. Trad. Luís Carlos Borges. 2. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 188.

¹⁶⁹ Idem, *Ibidem*, p. 189.

¹⁷⁰ Idem, *Ibidem*, p. 190.

¹⁷¹ Idem, *Ibidem*, p. 190.

dispositivos normativos se desconsiderarmos o papel que a interpretação exerce no estabelecimento de significados. O embaraço em apontar o direito das partes nestes casos não advém do uso de termos de significado indeterminado, mas sim da dificuldade existente em encontrar uma teoria da interpretação que possua aceitação geral, já que os próprios postulados de interpretação podem, por sua vez, também serem imprecisos. Para o autor, esta parece ser a objeção que é levantada com mais frequência à sua tese de uma única resposta correta:

[...] Enfatizo essa ressalva porque penso que a idéia geral, de que algumas questões jurídicas não têm nenhuma resposta certa porque a linguagem jurídica às vezes é imprecisa, não resulta da imprecisão, mas de razão diferente, que descrevo posteriormente, de que não pode haver nenhuma resposta certa para uma questão jurídica quando juristas sensatos discordam quanto ao que é a resposta certa.¹⁷²

O apelo da Procuradoria Federal junto ao INCRA à discricionariedade para elaborar as listas de beneficiários dos programas nacionais de Reforma Agrária parece misturar críticas de ambas as vertentes para autorizar a utilização de padrões lógicos alheios ao Direito no processo de aplicação da norma. No ano de 2011, a Procuradoria Federal junto ao INCRA publicou uma obra denominada “Lei 8.629/93 Comentada por Procuradores Federais: uma contribuição da PFE/Incrá para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo”¹⁷³, contendo os posicionamentos jurídicos consolidados pelo órgão a respeito da elaboração da lista de beneficiários do programa de reforma agrária no governo federal brasileiro.

De acordo com o INCRA:

Ademais, é importante dizer que os critérios para a seleção dos candidatos a beneficiários da reforma agrária tem uma ordem de cunho meramente preferencial. Isso significa que, em casos omissos, ela poderá não ser aplicada ao caso concreto. Veja-se a situação de conflito entre beneficiários, por exemplo, novos assentados e ex-

¹⁷² DWORKIN, Ronald. *Uma Questão de Princípio*. Trad. Luís Carlos Borges. 2. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 193-194.

¹⁷³ INCRA. PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INCRA. *Lei 8.629/93 Comentada por Procuradores Federais: uma contribuição da PFE/Incrá para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo*. Brasília: INCRA, 2011, p. 186.

empregados, com impossibilidade de convivência harmônica das pessoas. Nesta hipótese, o Incra deverá, com base nos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, fazer um sopesamento entre os valores envolvidos, aplicando o que for mais plausível.

Não se trata de uma arbitrariedade, com afronta à lei, mas sim de juízo de discricionariedade, em função de uma lacuna legal. [...]

À luz do ensinamento, têm-se que em certos casos em que há liberdade de ação ao administrador, que atuará com juízo de conveniência e oportunidade. A sua escolha está dentro dos limites da lei, uma vez que a norma legal não foi capaz de prever o acontecimento real.¹⁷⁴

É fácil notar a presença dos dogmas do pensamento jurídico-positivista tradicional: o direito é coextensivo ao conjunto dos seus dispositivos legais, de forma que quando um aspecto da realidade não possui um dispositivo normativo ao qual possa ser subsumido, ou seja, frente a uma omissão legislativa ou lacuna jurídica¹⁷⁵, o aplicador deverá procurar padrões lógicos não pertencentes ao Direito para chegar a uma solução.

Em primeiro lugar, faz-se apologia a critérios de proporcionalidade e razoabilidade, utilizando-se a técnica de “sopesamento”. Trata-se da famosa teoria da ponderação de interesses jurídicos, que ganhou notoriedade com os escritos de Robert Alexy e atualmente possui aceitação na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal¹⁷⁶.

¹⁷⁴ INCRA. PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INCRA. *Lei 8.629/93 Comentada por Procuradores Federais: uma contribuição da PFE/Incra para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo*. Brasília: INCRA, 2011, p 186.

¹⁷⁵ É importante ressaltar que nem todos os estudiosos do positivismo jurídico admitem a existência de lacunas nos ordenamentos jurídicos. Para Kelse, por exemplo, não existem lacunas jurídicas. Tratam-se de ficções construídas para afastar um mandamento legal. Da mesma esteira pensa Vilanova, que entende que a maioria dos sistemas jurídicos modernos trazem em seu seio a inafastabilidade de jurisdição. Os juízes, ao serem provocados, são obrigados a proferirem uma decisão, ainda que não exista uma norma especificamente promulgada para tutelar a situação. O dever de julgar, desta forma, afastaria a figura da lacuna jurídica. (VILANOVA, Lourival. *As Estruturas Lógicas e o Sistema do Direito Positivo*. 4. ed. São Paulo: Noeses, 2010, p. 208-209.)

¹⁷⁶ O Habeas Corpus nº 82.424/RS (“caso Ellwager”), julgado em 2003, geralmente é apontado como o paradigma da ponderação de interesses na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Trata-se do julgamento de um escritor de livros de teor explicitamente antissemita que havia sido condenado pelo crime de racismo. Os votos dos ministros ficaram marcados pela utilização da teoria da ponderação entre os valores da liberdade de expressão e da dignidade da pessoa humana.

Grandes esforços vêm sendo empreendidos pelos estudiosos na tentativa de sistematizar de forma eficiente um método para a teoria da ponderação de interesses. Dentre eles, o modelo formulado por Daniel Sarmento merece destaque. De acordo com o autor, a técnica se divide em três etapas distintas.

Durante a primeira etapa, determina-se quais são os princípios jurídicos envolvidos e se efetivamente existe conflito entre eles. Cada direito previsto pelo ordenamento jurídico possui um limite, determinado expressamente ou implicitamente pela Constituição¹⁷⁷. Em exemplos do próprio autor, não se pode afirmar que exista conflito entre o direito à vida e à liberdade religiosa, quando, no caso concreto, se esteja lutando pela prática de sacrifícios humanos.

Verificado o efetivo conflito, ou seja, que existem no mínimo dois princípios constitucionais apontando para soluções distintas no caso concreto, passa-se à “fase da ponderação propriamente dita”¹⁷⁸. Segundo o autor, na primeira etapa desta fase caberá ao intérprete constatar qual é o “peso genérico” que a ordem constitucional atribui a cada um dos interesses envolvidos. Não existe, tecnicamente, diferença hierárquica entre normas constitucionais, entretanto, a Carta Magna atribuiria importância distinta a cada um dos valores nela previstos. Segundo o autor, a título de exemplo, a Constituição parece dar maior valor à vida do que aos direitos de cunho patrimonial.

O “peso genérico” serviria apenas como indício para a segunda etapa da fase, que consiste em atribuir um “peso específico” ao valor tutelado. O peso específico variará de acordo com a intensidade com a qual o princípio foi violado no caso concreto. Quanto maior o desrespeito, maior será seu peso específico, já que mais eficiente deverá ser a resposta protetiva do ordenamento:

[...] As restrições aos interesses em disputa devem ser arbitradas mediante o emprego do princípio da proporcionalidade em sua tríplice dimensão – adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Em outras palavras, o julgador deve buscar um ponto de equilíbrio entre os interesses em jogo, que atenda aos seguintes

¹⁷⁷ SARMENTO, Daniel. *A Ponderação de Interesses na Constituição Federal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2000.

¹⁷⁸ Idem, *Ibidem*, p. 102.

imperativos: (a) restrição a cada um dos interesses deve ser idônea para garantir a sobrevivência do outro (b) tal restrição deve ser a menor possível para a proteção do interesse contraposto e (c) o benefício logrado com a restrição a um interesse tem de compensar o grau de sacrifício imposto ao interesse antagônico.¹⁷⁹

De acordo com Sarmiento, os princípios e valores não são bens quantitativamente mensuráveis, portanto, não existem cálculos ou formas matemáticas para exercer sua ponderação.

Apesar dos adeptos da ponderação de interesses partirem da mesma premissa que Ronald Dworkin apresentou para questionar o modelo de decisão imposto pelo positivismo jurídico (a de que uma das espécies de normas, os princípios, possuem uma dimensão de peso e não podem ser aplicados à maneira do “tudo ou nada”), os caminhos traçados são efetivamente distintos. De acordo com a teoria, quando existir um conflito entre princípios, ou seja, quando a hipótese de incidência de mais de um princípio exigir sua aplicação em determinado caso concreto, a tarefa do intérprete será de fazer a dosagem entre essas diversas normas, determinando a “medida” em que cada uma delas que será utilizada para dar uma solução ao caso.

Fica implícita a afirmação de que aquele caso poderia ser resolvido de várias formas distintas, cabendo ao intérprete apenas apontar qual das várias soluções juridicamente possíveis seria “a melhor”, utilizando critérios como “proporcionalidade” e “razoabilidade”, justamente as normas jurídicas constitucionais apontadas pelo INCRA como responsáveis por garantir ao administrador liberdade para avaliar, dentre os vários possíveis beneficiários do programa de reforma agrária, quais serão efetivamente assentados naquele empreendimento.

Trata-se, portanto, da negação da tese da bivalência das decisões jurídicas. Em primeiro lugar, o apelo à noção de um “juízo de empate” é notável. De acordo com a posição exposta, durante a elaboração das listas de beneficiários dos assentamentos destinados à reforma agrária, existirão situações nas quais nenhum dos assentados terá direito preferencial sobre o outro, uma vez que a conjuntura levaria os assentados a uma situação de “equilíbrio”. Toma-se o exemplo exposto pela

¹⁷⁹ SARMENTO, Daniel. *A Ponderação de Interesses na Constituição Federal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2000, p. 104-105.

Procuradoria Federal Especializada junto ao INCRA, de, em uma mesma área, a convivência entre novos assentados e antigos empregados da propriedade. Se estivermos pensando em um caso de desapropriação para fins de reforma agrária, os antigos conflitos entre proprietários (e seus empregados) e os movimentos sociais que exigem a reforma agrária podem efetivamente tornar a convivência impossível em um mesmo local. Existindo, portanto, este juízo de empate, caberia à administração pública elaborar a lista de beneficiários utilizando sua discricionariedade, ou seja, padrões alheios ao Direito.

Também foram invocadas alegações pertencentes à segunda linha de argumentação que nega a bilateralidade do Direito, no sentido de que a imprecisão da linguagem poderia levar, no caso concreto, a uma indefinição da norma apropriada a ser aplicada. Trata-se da alegação de que o administrador terá “liberdade para agir com juízo de conveniência e oportunidade”¹⁸⁰ naquelas situações em que a lei não foi capaz de prever o “acontecimento real”¹⁸¹; em outras palavras, quando a linguagem empregada na confecção da norma não conseguir captar com eficiência a complexidade da situação concreta, caberá ao intérprete inovar no ordenamento jurídico, utilizando critérios de conveniência e oportunidade, para chegar à norma que deverá ser aplicada ao final.

A liberdade invocada pelo administrador possui um alto custo: a desconfiguração do conceito de obrigação jurídica. Segundo Dworkin, como já foi narrado, para que uma obrigação jurídica esteja caracterizada em um caso concreto, é necessário que, no momento da aplicação da lei, já existisse alguma norma jurídica determinando que o intérprete faça ou deixe de fazer alguma coisa. Para que se possa exigir coerentemente que um indivíduo faça ou deixe de fazer alguma coisa, é necessário que se identifique uma norma jurídica, já existente, válida e eficaz em momento anterior à conduta analisada. Só se pode afirmar que uma pessoa agiu de acordo ou contra o direito se já existisse direito anterior à própria conduta.

¹⁸⁰ INCRA. PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INCRA. *Lei 8.629/93 Comentada por Procuradores Federais: uma contribuição da PFE/Incra para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo*. Brasília: INCRA, 2011, p. 186.

¹⁸¹ Idem, *Ibidem*, p. 186.

Admitir que a norma jurídica apropriada para tutelar o caso concreto seja criada em momento posterior à conduta do indivíduo, ou mesmo que o sistema jurídico permite a criação de novas normas quando a linguagem empregada pelos dispositivos jurídicos anteriores seja imprecisa, é o mesmo que afirmar que é juridicamente legítimo criar novas obrigações jurídicas e aplicá-las retroativamente. O Direito, por sua natureza, é imperativo, ele utiliza do poder de coação do Estado para impor suas próprias decisões. Como é possível, então, admitir a utilização do poder estatal para garantir a execução do Direito, quando, no momento em que o fato ocorreu, não existia uma norma jurídica geradora de obrigação às partes? Qual é o argumento de ordem lógica que permite ao Estado exigir determinada conduta de uma pessoa se não existe uma obrigação jurídica, anteriormente imposta pelo ordenamento?

Quando a administração afirma que sua decisão a respeito da elaboração das listas de beneficiários poderá ser tomada após o estabelecimento do próprio assentamento, na realidade, está afirmando que não existia qualquer norma jurídica aplicável ao caso anterior à implementação do assentamento. Trata-se, na realidade, de um entendimento frágil a respeito do comportamento das espécies de normas que compõe o ordenamento jurídico, assim como uma completa negação da natureza política do Direito, e da importância do estabelecimento dos valores políticos de uma sociedade para a adequada interpretação de suas práticas, dentre as quais, o Direito.

2.2. A hipótese estética e a natureza política do Direito

Em um de seus mais famosos ensaios, “De que maneira o Direito se assemelha à literatura”¹⁸², publicado originalmente em 1982, Dworkin descreve os traços gerais da atividade jurídica utilizando uma “hipótese estética”. A preocupação do escrito foi, utilizando os debates a respeito de interpretação perpetuados em outros ramos do conhecimento, demonstrar como as proposições de Direito não são uma prática meramente descritiva, como os teóricos positivistas defendiam, mas também não é exclusivamente valorativo. As proposições de Direito “[...] são interpretativas da

¹⁸² DWORKIN, Ronald. *Uma Questão de Princípio*. Trad. Luís Carlos Borges. 2. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 217-249.

história jurídica, que combina elementos tanto da descrição quanto da valoração, sendo porém diferente de ambas [...]”¹⁸³.

Segundo o autor, um estilo interpretativo para as obras de arte em geral deverá tentar mostrar qual é a maneira de ler o texto de forma a revelá-lo como a “melhor obra de arte que ele pode ser”¹⁸⁴. A primeira preocupação de uma teoria da interpretação, portanto, será criar uma subteoria capaz de identificar a obra, tornando possível separar o ato de interpretar uma obra de arte de efetivamente modificá-la.

Assim como juristas criteriosos frequentemente irão divergir a respeito do direito que deverá ser aplicado no caso concreto¹⁸⁵, também é natural que existam discordâncias a respeito dos critérios estéticos possíveis para se identificar uma obra de arte. O primeiro ponto comum entre as teorias estéticas contemporâneas é, de alguma forma, o apego ao “texto canônico” da obra de arte: “[...] todas as palavras devem ser levadas em consideração e nenhuma pode ser mudada a fim de torná-lo uma obra de arte melhor”¹⁸⁶. Não cabe ao intérprete propositalmente acrescentar palavras ou deliberadamente ignorá-las no texto literário. O segundo critério estético apresentado para definir a identidade da obra de arte é a sensibilidade às opiniões do intérprete a respeito da coerência ou integridade:

[...] Uma interpretação não pode tornar uma obra de arte superior se trata grande parte do texto como irrelevante, ou boa parte dos incidentes como acidentais, ou boa parte do tropo ou estilo como desarticulado e respondendo apenas a padrões autônomos das belas-letras.¹⁸⁷

O exemplo do autor é elucidativo: seria desastrosa a interpretação que considerasse um romance de mistério, como os de Agatha Christie, como um tratado sobre a morte, já que as frases, a forma da narrativa e o próprio estilo da autora não

¹⁸³ DWORKIN, Ronald. *Uma Questão de Princípio*. Trad. Luís Carlos Borges. 2. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 219.

¹⁸⁴ Idem, *Ibidem*, p. 223.

¹⁸⁵ Idem. *Levando os Direitos a Sério*. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010, p.431.

¹⁸⁶ Idem. *Uma Questão de Princípio*. Trad. Luís Carlos Borges. 2. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 223.

¹⁸⁷ Idem, *Ibidem*, p. 223.

favorecem a interpretação de um texto filosófico, mas sim de um romance de mistério. Uma interpretação nestes moldes tentaria transformar o texto em algo que ele não é, afastando-o daquilo que ele melhor poderia ser.

Sabe-se, entretanto, que a própria definição de coerência e integridade estão sujeitas a interpretações. Uma das críticas feitas à teoria do Direito de Dworkin é justamente a dificuldade existente em encontrar uma definição específica do autor a respeito de coerência. Joseph Raz, por exemplo, afirma que ao elaborar a sua teoria de direito como integridade, Dworkin acaba abandonando as discussões de coerência em sua obra e se concentrando a teoria do direito como integridade: “[...] *When Dworkin turns from integrity in legislation to his explanation of law based on integrity, coherence simply drops, quietly and without comment, out of picture* [...]”¹⁸⁸.

O verdadeiro debate existente entre as escolas de arte, entretanto, é a respeito da função da arte. “[...] A literatura tem (primária ou substancialmente) um propósito cognitivo?”¹⁸⁹ Alguma forma de arte pode ser considerada melhor quando com ela aprendemos alguma coisa? Ainda, se é a arte uma forma de comunicação, deverá ela servir para expressar a vontade do artista (autor) ou deverá ela expressar algum sentido diferente, de forma a afetar a vida daqueles que a interpretam? Em outras palavras, estará o leitor (teoria valorativa) ou o autor (teoria descritiva) no primeiro plano da interpretação de uma obra de arte?

Em primeiro lugar, observa Dworkin que pessoas diferentes possuirão conceitos diferentes a respeito do que é a arte, e, por isso, também poderão discordar a respeito dos seus estilos de interpretação. Sendo assim, “[...] a hipótese estética abandona a esperança de resgatar a objetividade na interpretação, exceto, talvez, entre os que sustentam a mesma teoria da arte, o que não é muito útil.”¹⁹⁰ Por isso, as teorias dos métodos de interpretação deixam de se apresentar como teorias a

¹⁸⁸ RAZ, Joseph. *Speaking with one Voice: On Dworkinian Integrity and Coherence*. In BURLEY, Justine (org.). *Dworkin and His Critics: with replies by Dworkin*. Oxford: Blackwell Publishing, 2005, p. 286.

Em tradução livre: “Quando Dworkin se vira da integridade na legislação para a sua explicação do direito baseado na integridade, a coerência simplesmente desaparece, quietamente e sem comentários”.

¹⁸⁹ DWORKIN, Ronald. *Uma Questão de Princípio*. Trad. Luís Carlos Borges. 2. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 225.

¹⁹⁰ Idem, *Ibidem*, p. 227.

respeito da própria atividade de interpretação e passam a serem vistas como teorias a respeito da própria obra de arte. Nas palavras do autor:

[...] Não há mais distinção categórica entre a interpretação, concebida como algo que revela o real significado de uma obra de arte, e a crítica, concebida como avaliação de seu sucesso ou importância. Ainda resta alguma distinção, pois sempre existe uma diferença entre dizer quão boa pode se tornar uma obra e dizer quão boa ela é. Mas convicções valorativas sobre a arte figuram em ambos os julgamentos.¹⁹¹

A ideia de objetividade, uma das colunas de sustentação da filosofia positivista, também perde o sentido ao encarmos a hipótese estética. Nenhuma afirmação a respeito da estética artística pode ser demonstrada empiricamente, como o juspositivismo exigiu para determinar seu próprio objeto como ciência. Se não é possível demonstrar empiricamente quais são os melhores critérios para a identificação de uma obra de arte, e, a interpretação da obra de arte existe para torná-la a melhor obra de arte que ela pode ser, significa que não existem métodos objetivos de determinação dos próprios critérios de interpretação; até porque, passa a não existir diferença qualitativa entre proferir um juízo a respeito do melhor critério de interpretação e efetivamente realizar a interpretação da obra de arte:

[...] A interpretação é um empreendimento, uma instituição pública, e é errado supor, *a priori*, que as proposições centrais a qualquer empreendimento público devam ser passíveis de validação. Também é errado estabelecer muitos pressupostos a respeito de como deve ser a validade em tais empreendimentos – se a validade requer a possibilidade da demonstrabilidade, por exemplo. [...]¹⁹²

Ao mesmo tempo, a distinção entre autor e intérprete da obra arte passa a perder o seu sentido. Uma obra de arte, como um livro, é interpretada mesmo durante o seu processo de criação. Não se trata de “redescobrimto” de antigas ideias durante o processo de elaboração de uma obra, mas sim, de novas interpretações.

¹⁹¹ DWORKIN, Ronald. *Uma Questão de Princípio*. Trad. Luís Carlos Borges. 2. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 227.

¹⁹² Idem, *Ibidem*, p. 228.

No decorrer de um romance, por exemplo, o autor pode perceber novas nuances de seus personagens que ainda não haviam sido exploradas. Pode, ainda, aprofundar aquilo que havia sido pensado inicialmente a respeito de suas personalidades ou sua importância no contexto geral da obra. De toda forma, o autor é modificado no decorrer da confecção da obra, o que, por sua vez, modifica a própria obra. Sendo assim, o ato de criar é um ato interpretativo, da mesma forma que o ato de criticar ou mesmo assimilar. “Um autor é capaz de separar o que escreveu de suas intenções e crenças anteriores, de tratá-lo como um objeto em si.”¹⁹³

Observando as características da interpretação artística, Dworkin afirma que a atividade jurídica é muito similar a um romance em cadeia. Quando um grupo de romancistas é contratado para elaborar um projeto em cadeia, um dos artistas irá começar a escrever a obra e, ao finalizar, passará o seu escrito ao próximo artista, que irá interpretar aquilo que já havia sido escrito e escreverá o próximo capítulo. Não houve um acordo pretérito entre eles a respeito dos rumos que a narrativa deveria tomar, da mesma forma que não se pode considerar a vontade de qualquer um deles como decisiva, mas cada um dos artistas deverá interpretar o romance e escrever de forma a torná-lo o melhor possível dentro de sua própria concepção de arte. Nenhum dos romancistas possuirá liberdade de criação em um sentido amplo, uma vez que deverão tomar aquelas escolhas que farão da obra literária em construção a melhor possível.

A atividade jurídica, como um romance em cadeia, consiste em interpretar os capítulos anteriores do romance (a legislação, a jurisprudência, os usos e costumes jurídicos) e escrever um novo capítulo. O Direito se impõe entre a descrição e a criação, sendo diferente das duas. Romancistas sérios e responsáveis criarão, na medida do possível “[...] um romance único, integrado, em vez de, por exemplo, uma série de contos independentes com personagens de mesmo nome [...]”¹⁹⁴. Os juízes de Direito se comportarão de forma semelhante¹⁹⁵. Para que possam julgar, deverão analisar as decisões tomadas pelos juízes anteriormente, não apenas para interpretar

¹⁹³ DWORKIN, Ronald. *Uma Questão de Princípio*. Trad. Luís Carlos Borges. 2. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 234.

¹⁹⁴ Idem, *Ibidem*, p. 237.

¹⁹⁵ Idem, *Ibidem*, p. 238.

(no sentido de descrever) as decisões anteriores, mas para entenderem o que, porque, quando e onde foi decidido. Todavia, ao julgarem um caso novo, para o qual não existe, *a priori*, qualquer decisão anterior ou dispositivo legal específico, eles atuarão como escritores escrevendo um novo capítulo do Direito.

Apesar das semelhanças no processo de interpretação, o Direito não é uma forma de arte, como a literatura, mas um empreendimento político:

[...] Mas finalidade ou valor, aqui, não pode significar valor artístico, porque o Direito, ao contrário da literatura, não é um empreendimento artístico. O Direito é um empreendimento político, cuja finalidade geral, se é que tem alguma, é coordenar o esforço social e individual, ou resolver disputas sociais e individuais, ou assegurar a justiça entre os cidadãos e entre eles e seu governo, ou alguma combinação dessas alternativas. [...] Assim, uma interpretação de qualquer ramo do Direito, como o dos acidentes, deve demonstrar seu valor, em termos políticos, demonstrando o melhor princípio ou política a que serve. [...]¹⁹⁶

Entender a natureza política do Direito auxilia o intérprete a entender porque, apesar da semelhança com a literatura, o Direito não permite que o juiz crie um novo capítulo com ampla liberdade criativa, de acordo com o que ele pensa que deveria estar lá. “O dever de um juiz é interpretar a história jurídica que encontra, não inventar uma história melhor [...]”¹⁹⁷. É o estabelecimento de um propósito (que tem natureza política) a um objeto ou prática (que é o próprio Direito) transformando-o no melhor objeto ou prática que ele pode ser que será chamado de método de interpretação construtivista. O Direito só será o melhor que ele mesmo pode ser quando o seu propósito, que é político, for, da mesma forma, bem determinado.

A legislação a respeito da reforma agrária no Brasil possui uma finalidade política bem determinada: a mitigação dos efeitos catastróficos que o modelo de modernização adotado (a “modernização conservadora”) impôs aos camponeses brasileiros. Como já analisado, as novas tecnologias que surgiram durante o período da segunda revolução agrícola modificaram permanentemente as relações do campo

¹⁹⁶ DWORKIN, Ronald. *Uma Questão de Princípio*. Trad. Luís Carlos Borges. 2. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 239.

¹⁹⁷ Idem, *Ibidem*, p. 240.

brasileiro. As propriedades passaram a se concentrar nas mãos de alguns poucos grandes grupos intrinsecamente ligados com o complexo agroindustrial que estava sendo criado.

Os pequenos proprietários e os camponeses começaram a ser expulsos da terra, seja por perder a propriedade (uma vez que não possuíam condições de competir no grande mercado), seja pelo fim das relações tradicionais de trabalho (como a meação e a parceria), que garantiam acesso à terra. A mecanização da agricultura agravou o processo, impedindo que os laços quebrados pudessem ser refeitos em outras localidades.

O apoio irrestrito às monoculturas de exportação, cultivadas em grandes latifúndios, e a inclusão de toda a produção agrícola no grande mercado, por fim, empurram os pequenos camponeses para a agricultura de subsistência ou mesmo os fizeram desistir de suas terras, por não conseguirem aferir uma renda mínima necessária a uma existência digna. Os efeitos sociais daquela conjuntura já podiam ser sentidos entre o final da década de 30 e o começo da década de 40 do último século, todavia, precisaram de mais de 30 anos para que surgisse uma legislação com o propósito de realizar um projeto de reforma agrária para o Brasil.

Apesar da reforma agrária brasileira ser essencialmente capitalista, uma vez que sua intenção é aumentar a produtividade total do campo brasileiro alienando forçosamente as propriedades que não estiverem produzindo de acordo com parâmetros mínimos de produtividade, e repassando essas terras àqueles que estão dispostos a cultivá-la, sua preocupação precípua é social e não econômica. A reforma agrária brasileira foi a solução encontrada para mitigar os danos que a modernização conservadora trouxe aos camponeses brasileiros.

Uma simples leitura do rol de beneficiários do programa é capaz de corroborar as afirmações. Só foi prevista distribuição de terra para trabalhadores rurais. Seja para antigos proprietários de terras, para posseiros e meeiros, para pequenos agricultores que perderam suas terras ou que não conseguem dela tirar o necessário para a existência digna. Os beneficiários são aqueles que de alguma forma foram envolvidos (e na maioria dos casos vitimizados) pela atual formação fundiária brasileira.

Não há, portanto, liberdade (no sentido de discricionariedade) no momento de elaboração das listas de beneficiários dos programas de reforma agrária. A concepção de lacunas no Direito não passa de ficção jurídica, defendida por correntes teóricas que, a princípio, não compreendem adequadamente o conceito de obrigação jurídica, da mesma forma que não assimilam apropriadamente em seus sistemas as diferenças entre as espécies normativas. Se estiver o intérprete diante de um caso difícil, um daqueles em que não existe uma regra jurídica específica que possa ser aplicada diretamente e sem a necessidade de um grande esforço interpretativo, ele deverá se socorrer dos princípios para definir qual é a única resposta correta àquele caso concreto.

A interpretação jurídica destes princípios, por sua vez, deverá observar o propósito político da sociedade a respeito da questão, de forma a tornar o Direito o melhor que ele pode ser, e, conseqüentemente, o instituto jurídico da reforma agrária o melhor que ele mesmo conseguiria ser. Não se pode ignorar que o Direito é uma instituição social eminentemente política, uma vez que serão os próprios objetivos políticos os responsáveis por fundamentar os critérios de integridade, necessários para que o Direito efetivamente se organize como um todo justo e equânime.

Afirmar que só existe uma única forma apropriada de se elaborar a lista de beneficiários, entretanto, não é o mesmo que dizer que o ordenamento jurídico só admite uma forma de se elaborar as listas, ou mesmo que todas as listas deverão ser elaboradas, em todo o território nacional, de maneira uniforme. Esta heterogenia, entretanto, não advém de critérios como conveniência e oportunidade, a princípio alheios ao Direito, mas do próprio reconhecimento da natureza política deste.

O princípio da moralidade política utilizado no momento de confecção das normas jurídicas que tutelam o instituto da reforma agrária brasileira indica claramente que a distribuição de terras aos camponeses possui um cunho social. É o reconhecimento da sociedade como um todo de uma injustiça historicamente perpetuada, e a única interpretação correta daquele instituto é no sentido de corrigir as injustiças que foram praticadas.

CONCLUSÕES

Na segunda metade do século XX, a maior parte dos estabelecimentos agrícolas da Europa modificaram profundamente a sua forma de produzir. De propriedades que buscavam a autossuficiência, tentando produzir a maioria dos gêneros alimentícios e dos próprios instrumentos que iriam consumir, passaram ao cultivo de monoculturas de altíssima produtividade para a exportação. Essa transição só foi possível graças ao desenvolvimento de uma série de novas tecnologias, em um fenômeno que ficou conhecido como “segunda revolução agrícola”.

As principais tecnologias desenvolvidas neste período foram a mecanização e motorização da agropecuária, com a chegada dos tratores e colheitadeiras ao campo, assim como a extensa instalação de pivôs de irrigação; a fertilização primeira mineral e depois química das plantações e o aprimoramento genético das espécies, por meio das técnicas de seleção.

As novas técnicas de produção proporcionaram um aumento de produtividade agrícola que jamais havia sido visto na história da humanidade. Ao mesmo tempo, permitiram ao homem distanciar-se de vez dos ciclos naturais da terra. Graças à revolução agrícola o homem agora poderia produzir continuamente e de forma estável no campo, proporcionando a integração entre campo, indústria e grande mercado.

As transformações ocasionaram profundos impactos sociais. O aumento da competitividade e a inclusão no mercado acabaram aprofundando as disparidades econômicas entre as regiões, afetando, especialmente as propriedades agrícolas familiares. As formas tradicionais e locais de produção começaram a desaparecer, de forma que as populações acabaram de afastando da produção dos alimentos, que agora só poderiam ser adquiridos no mercado. A intensificação do uso de insumos minerais e químicos levou ao esgotamento e ao envenenamento dos solos e dos veios de água.

Especificamente no caso brasileiro, os impactos sociais da revolução agrícola foram catastróficos. Foram intensificados os fluxos migratórios internos, de forma que entre as décadas de 40 e 80 o êxodo rural levou aproximadamente 70% da

população brasileira dos campos à cidade, apesar de no mesmo período a política estatal promovia a “marcha para o oeste”, conclamando a população à desbravar o interior do território brasileiro.

A modernização do campo brasileiro limitou-se à implementação das novas tecnologias na produção agropastoril. Não houve modificação na estrutura fundiária brasileira. As consequências desta modernização conservadora foram catastróficas: houve o aprofundamento das disparidades de renda regionais; acentuou-se a exploração da mão-de-obra no campo e do êxodo rural, de forma que a qualidade de vida da população na zona rural piorou drasticamente.

Na mesma época, começam a desaparecer as formas tradicionais de produção, em especial as figuras do meeiro e do parceiro, que, apesar de não serem proprietários, possuíam acesso à terra. A partir da segunda metade do século XX as regiões sul e sudeste do Brasil já haviam adotado permanentemente a forma moderna de produção, com a completa exclusão dos trabalhadores de seu acesso à terra. Pouco tempo depois, surgiram os movimentos sociais no Brasil de luta pela terra.

O primeiro diploma normativo a tratar da questão da demanda social por terra foi o Estatuto da Terra. A lei determinava que a função da terra era promover o aumento de produtividade, pretendia conjugar a produção agrícola ao complexo agroindustrial e, na questão fundiária, acabar com os minifúndios e latifúndios. Com o advento da Constituição da República, pouca coisa mudou, a reforma agrária continuou possuindo um caráter capitalista, de transformação de terras improdutivas em produtivas por meio da mudança de proprietário, mas ganhou um caráter social. A Lei da Reforma Agrária regulamentou os institutos criados pela Constituição, estabelecendo um rol de beneficiários para os programas de reforma agrária.

De acordo com a Procuradoria da Fazenda Nacional junto ao INCRA, tanto o Estatuto da Terra quanto a Constituição e a Lei da Reforma Agrária não trouxeram dispositivos jurídicos aptos a regulamentar a forma de elaboração das listas de beneficiários do programa de reforma agrária. Desta forma, por tratar-se de uma lacuna jurídica (ou omissão legislativa), estaria a administração autorizada a decidir discricionariamente, utilizando de sopesamento de valores como razoabilidade e proporcionalidade, assim como critérios de conveniência e oportunidade.

As posições jurídicas manifestadas pelo INCRA, entretanto, não encontram respaldo na teoria do Direito de Ronald Dworkin. Para o autor, a discricionariedade é incompatível com o conceito de obrigação jurídica. Se o direito das partes em uma ação judicial é determinado pelas obrigações de fazer ou não fazer impostas a ela por lei no momento do fato, admitir que não existia uma lei para tutelar o caso concreto e julgar discricionariamente seria o equivalente a criar uma nova lei e aplicá-la retroativamente.

O papel do juiz não é criar um novo direito e aplicá-lo ao caso pretérito, mas descobrir qual era o direito das partes no momento do fato. Para tanto, é preciso compreender que as normas de um ordenamento jurídico possuem duas naturezas distintas: existem as regras jurídicas, aplicáveis na forma do tudo-ou-nada, e existem os princípios jurídicos, que são aplicáveis em uma dimensão de peso. Mesmo se não existirem regras jurídicas específicas aptas a dar uma solução para o caso concreto, deverá o juiz interpretar os princípios jurídicos em vigor para chegar à solução correta.

O Direito se organiza de forma bivalente. Não existem “juízos de empate”, situações nas quais nenhuma das partes possuirá razão, ou que a estrutura lógica abstrata empregada no texto das normas jurídicas impedirá o intérprete de afirmar um vencedor. O papel tanto descritivo quanto criativo da interpretação jurídica reafirma o caráter bivalente do Direito.

O papel da interpretação jurídica, à semelhança da literária, é elevar o Direito àquilo que ele pode ser de melhor. Para tanto, é necessário reconhecer que o Direito não é uma forma de arte, mas sim uma instituição política, e que a interpretação correta deverá reconhecer quais são os princípios morais da política de uma sociedade que melhor descrevem as suas práticas sociais dentro de uma ideia de integridade. O papel dos juízes, ao julgarem o caso concreto, não é criar o melhor Direito que puderem imaginar, mas interpretar o Direito existente como aquilo que ele melhor pode ser.

O princípio da moralidade política presente nas normas jurídicas que tutelam o instituto da reforma agrária brasileira indica claramente que a distribuição de terras aos camponeses possui um cunho social, seu objetivo é promover uma

compensação fática por uma situação de injustiça histórica que vem sendo perpetuada.

Sendo assim, a interpretação jurídica correta do art. 19 da Lei de Reforma Agrária será aquela que permitirá a elaboração de uma lista de beneficiários de forma a melhor mitigar os efeitos perniciosos que a modernização conservadora trouxe aos camponeses brasileiros. Afirmar a possibilidade jurídica de se elaborar as listas de beneficiários de forma heterônoma não é o mesmo que admitir a discricionariedade da União na forma de elaboração.

BIBLIOGRAFIA

OBRAS CONSULTADAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

AUSTIN, John. **The Province of Jurisprudence determined**. Editor Wilfrid E. Rumble. New York: Cambridge University Press, 2007. (Cambridge Texts in The History of Political Thought).

BROWN, Alexander. **Ronald Dworkin's Theory of Equality: domestic and global perspectives**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2009.

BURLEY, Justine (org.). **Dworkin and His Critics: with replies by Dworkin**. Oxford: Blackwell Publishing, 2005.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 5. ed. Coimbra: Almedina, 1991.

_____. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 1999.

CARSON, Rachel. **Silent Spring**. New York: Houghton Mifflin Company, 1994.

DWORKIN, Ronald. **A Justiça de Toga**. Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

_____. **A Virtude Soberana**. Trad. Jussara Simões. 2. Ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

_____. **Justice for Hedgehogs**. (Texto em processo de publicação, gentilmente cedido pelo autor à comunidade jurídica). 2010.

_____. **Levando os Direitos a Sério**. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

_____. **O Império do Direito**. Trad. Jefferson Luiz Camargo. 2. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

_____. **Uma Questão de Princípio**. Trad. Luís Carlos Borges. 2. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

GUEST, Stephen. **Ronald Dworkin**. Trad. Luís Carlos Borges. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

HART, H. L. A. **O conceito de Direito**. Trad. Antônio de Oliveira Sette-Câmara. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

HOBSBAWN, Eric. **Age of Extremes: The short twentieth century**. London: Abacus, 1995.

INCRA. PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INCRA. **Lei 8.629/93 Comentada por Procuradores Federais**: uma contribuição da PFE/Incr para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo. Brasília: INCRA, 2011.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Trad. João Baptista Machado. 5. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

LARENZ, Karl. **Metodologia da Ciência do Direito**. Trad. José Lamego. 3. Ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

LENHARO, Alcir. **A Sacralização da política**. 2. Ed. São Paulo: Editora Papyrus, 1986.

MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto. **Do Xadrez à Cortesia**: Dworkin e a teoria do direito contemporânea. São Paulo: Saraiva, 2013.

MARTINS, José de Souza. **Fronteira: a degradação do Outro nos confins do humano**. São Paulo: Editora Hucitec, 1997.

MAZOYER, Marcel; ROUDART, Laurence. **História das Agriculturas no Mundo**: do neolítico à crise contemporânea. Trad. Cláudia F. Falluh Balduino Ferreira. São Paulo: Editora Unesp, 2009.

MICHELON JR, Cláudio Fortunato. **Aceitação e objetividade**: uma comparação entre as teses de Hart e do positivismo precedente sobre a linguagem e o conhecimento do Direito. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MÜLLER, Geraldo. **Complexo Agroindustrial e Modernização Agrária**. São Paulo: Editora Hucitec, 1989.

OLIVEIRA, Francisco. **A economia da dependência imperfeita**. 5. Ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1989.

OST, François. **A Natureza à Margem da Lei**: a ecologia à prova do direito. Trad. Joana Chaves. Lisboa: Piaget, 1995.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação**: as origens de nossa época. Trad. Fanny Wrobel. 2. Ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela Mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 12. Ed. Rio de Janeiro: Campus, 2008.

SARMENTO, Daniel. **A Ponderação de Interesses na Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SGARBI, Adrian. **Clássicos de Teoria do Direito**. 2. Ed, Rev. Amp. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

VILANOVA, Lourival. **As Estruturas Lógicas e o Sistema de Direito Positivo**. 4. Ed. São Paulo: Noeses, 2010.

ARTIGOS E PERIÓDICOS CONSULTADOS

BORGES, Barsanufo Gomides. **Expansão da fronteira agrícola em Goiás**. (mimeografado). p. 01-19.

CORREAS, Óscar. Y la Norma Fundante se Hizo Ficción. **Crítica Jurídica**. Cidade do México, n. 18, p. 1-17, Junho de 2001.

HIMMA, Kenneth Eimar. H.L.A. Hart and the practical Difference Thesis. **Legal Thesis**. New York, n. 6, p. 1-43, 2000.

MÁRQUEZ GONZÁLEZ, José Antonio. Hart y Kelsen: regla de reconocimiento y norma básica. **Persona y Derecho**. Espanha, n. 12, p. 163-188, 1985.

MAYER, Hanz. Teoría de la Estructura Escalonada del Orden Jurídico. **Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM**. Disponível em: <www.juridicas.unam.mx>. Último Acesso: 23 de outubro de 2013.

MOREIRA, Ruy. O Plano Nacional de Reforma Agrária em Questão. **Revista Terra Livre**, n. 1, ano 1. São Paulo: Associação dos Geógrafos Brasileiros, 1996, p. 06-19.

PALMEIRA, Moacir. Modernização, Estado e Questão Agrária. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 3, n. 7, p. 87-108, Dezembro de 1989.

SILVA, Virgílio Afonso da. Princípios e Regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção. **Revista Latino-americana de Estudos Constitucionais**. Belo Horizonte, v. 1, p. 609-627, 2003.

_____. O proporcional e o razoável. **RT**, São Paulo, ano 91, n. 798, p. 23-50, abr. 2002.

URSÚA, José Francisco. Interpretación Jurídica: una propuesta de esquematización de planteamientos. **Isonomía: revista de teoría y filosofía del derecho**. Cidade do México, n. 20, p. 255-275, abril de 2004.

VAN EIKEMA HOLMES, Hendrik. La Evolución del Concepto Kelseniano de norma jurídica. Trad. Alban d'Entremont. **Persona y Derecho**, Espanha, n. 10, p.11-31, 1983.

WOODS, Ellen Meiksins. As origens Agrárias do Capitalismo. Trad. Lúcia Osório. **Revista Crítica Marxista**, n. 10, p 12-30, 2000.

DISPOSITIVOS NORMATIVOS E DECISÕES JUDICIAIS CONSULTADAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Decreto-lei n. 4.657, de 09 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, p. 1, 09 de set de 1942.

BRASIL. Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, p. 49, 30 de novembro de 1964.

BRASIL. Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. **Diário Oficial**, Brasília, p. 2349, 26 de fevereiro de 1993.

BRASIL. Lei n. 11.936, de 14 de maio de 2009. Proíbe a fabricação, a importação, a exportação, a manutenção em estoque, a comercialização e o uso de diclorodifeniltricloreto (DDT) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 de maio de 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). HC – Habeas Corpus nº 82.424/RS. Habeas-corpus. Publicação de livros: anti-semitismo. Racismo. Crime imprescritível. Conceituação. Abrangência constitucional. Liberdade de expressão. Limites. Ordem denegada. Rel. Orig. Min. Moreira Alves, Red. Para acórdão Min. Maurício Corrêa, j. 17/09/2003. **Diário da Justiça (D.J.)** de 19 de março de 2004, p. 17. Brasília: Imprensa Nacional, 2004.