VIDERE
V. 13, N. 28, SET.-DEZ. 2021
ISSN: 2177-7837

Recebido: 07/07/2021.
Aprovado:16/09/2021.

Páginas: 284-311.

DOI: 10.30612/videre.v13i28.14610

A questão agrária e a (re)distribuição fundiária no Brasil: engendramento do modelo institucional de federalismo cooperativo ecológico?

The agrarian question and the land (re)distribution in Brazil: engendring the institucional model of ecological cooperative federalism?

La cuestión agraria y la (re) distribución de la tierra en Brasil: ¿engendrar el modelo institucional del federalismo cooperativo ecológico?

Lucas Garcia Battisti[*]
Ana Maria Paim Camardelo[**]

Resumo

A estrutura fundiária concentrada é uma das principais expressões da formação político-econômica brasileira, conformando, simultaneamente, a desigualdade social e a degradação ambiental, mesmo diante de políticas ambientais e de reforma agrária, instituídas de maneira compensatória. O objetivo desse trabalho é verificar se há uma continuidade histórica, expressa no sistema de competências da Reforma Agrária e do Federalismo Cooperativo Ecológico, que indique uma resposta uniforme a estas expressões da questão social. Foi empregada a revisão bibliográfica e a pesquisa documental, pautada pela teoria do conflito e pelo método analítico. Mesmo que a abertura a participação, institucionalizada pelas tendências descentralizadoras, represente pontos de convergência entre as políticas ambientais e de refor-

*
Mestrando em Direito da Universidade de Caxias do Sul (UCS).
lgbattisti@ucs.br
OrcID: 0000-0001-5945-8807

**
Doutora em Serviço Social PUC-RS - Universidade de Caxias do Sul.
ampcamar@ucs.br
OrcID: 0000-0001-7654-2058

CC BY NC SA

ma agrária, não há integração e continuidade entre estas políticas. Pelo contrário, houve o congelamento da reforma agrária, ante a emergência dos novos direitos, especialmente os ambientais, o que diminui o alcance da resposta à crise ambiental e da questão agrária.

Palavras-chave: Questão agrária. Federalismo cooperativo ecológico. Reforma agrária. Políticas ambientais. Estatuto da terra.

Abstract

The Brazilian political-economic formation express in land ownership one of the main axesbetweensocial inequality and low ambiental quality, even that exist ambiental and land reform policies. The goal of this article is to verify if there is ahistorical continuity, expressed in the competence system of Agrarian Reform and Ecological Cooperative Federalism, that indicate a uniform response to these expressions of the social question. For that, bibliographic review and documental research was used, oriented by conflict theory and analytical method. Even though the relative openness to participation, expressed by decentralized trends of these models, represents points of convergence between policies, there is no integration and continuity between environmentaland land reform policies. On the contrary, there was a freeze on land reform, in the face of the emergence of new rights, especially environmental,which reduces the scope of the response to the environmental crisis and the agrarian question.

Palavras-chave: Agrarian question. Ecological cooperative federalism. Land reform. Environmental policies. Land statute.

Resumen

La formación político-económica brasileña expresa en la propiedad de tierra uno de los ejes principales entre la desigualdad social y la mala calidad ambiental, aunque existen políticas ambientales y de reforma agraria.El objetivo de este trabajo es verificar si existe una continuidad histórica, expresa en el sistema de competencias de la Reforma Agraria y el Federalismo Cooperativo Ecológico, que indica una respuesta uniforme a estas expresiones de la cuestión social. Se empleó una revisión bilbiográfica y una investigación documental, basada en la teoría del conflicto y guiada por el método analítico. Aunque la relativa apertura a la participación, expresada por la descentralización institucional, representa puntos de convergencia, no existe integración y continuidad entre las políticas ambientales y de reforma agraria. Por el contrario, se produjo un congelamiento de la reforma agraria, ante el surgimiento de nuevos derechos, especialmente ambientales, lo que reduce el alcance de sus respuestas.

Palabras clave: Cuestión agraria. Federalismo cooperativo ecológico. Reforma agrária. Políticas ambientales. Estatuto de la tierra.

INTRODUÇÃO

Dada a posição de centralidade assumida pela questão agrária no desenvolvimento do capitalismo brasileiro, não é demais afirmar que "os momentos mais notáveis da história da sociedade brasileira estão influenciados diretamente pela questão agrária" (IANNI, 1984, p. 7). Não à toa:

> a questão agrária está presente na transição da Monarquia à República, do Estado Oligárquico ao populista, do populista ao militar, na crise da ditadura militar e nos movimentos e partidos que estão lutando pela construção de outras formas de Estado. (IANNI, 1984, p. 8)

Na história da sociedade brasileira, nem sempre a questão agrária se manifestou por si. Conforme discute Martins (1999, p. 99), por vezes, a questão agrária se expressou por detrás de tensões religiosas existentes entre o catolicismo popular e o catolicismo institucional; já em outros momentos, foi manifestada em conflitos militares e policiais, sob a expressão de violentos confrontos no campo. Assim, em contexto de difusas expressões perante a formação do Estado e da sociedade, a questão agrária aparece como "um conjunto pontas desatadas desse longo e inacabado processo histórico" (MARTINS, 1999, p. 101).

Se controverso o entendimento sobre o que, de fato, é a questão agrária, também foram controversas as respostas dadas às suas expressões. Para os fins desse trabalho, a questão agrária será entendida em seus termos clássicos, como o "bloqueio que a propriedade de terra representa ao desenvolvimento do capital, à reprodução ampliada do capital" (MARTINS, 1999, p. 99). Diante dessa abordagem, que aponta à propriedade de terra como a principal condicionante das expressões da questão agrária, entende-se que a Reforma Agrária é a principal resposta dada pelo Estado brasileiro à emergência destas contradições. Portanto, para fins conceituais, a Reforma Agrária é

> todo ato tendente a desconcentrar a propriedade da terra quando esta representa ou cria um impasse histórico ao desenvolvimento social baseado nos interesses pactuados pela sociedade. (MARTINS, 1999. p. 107)

A reforma agrária, diante da dinâmica do desenvolvimento dependente[1] brasileiro, é uma resposta que se encontra imbricada com outras expressões da questão social, em particular com aquelas afetas à questão ambiental, diante da potencialidade desta política em reestruturar o setor agrário - responsável por considerável parcela da acumulação capitalista e, simultaneamente, por irreparáveis danos ambientais[2]. Essa rees-

1 Há um amplo debate, calcado em distintas concepções teóricas, sobre o conceito de desenvolvimento dependente. O termo empregado neste estudo se refere à abordagem de Fernandes (2009), que aponta como particularidade do desenvolvimento do capitalismo brasileiro a "articulação estrutural de dinamismos econômicos externos e internos" (FERNANDES, 2009, p. 60). Esta interpretação aponta que os setores vinculados ao capital interno se empenham em "garantir as condições desejadas pelos parceiros externos, pois vêem em seus fins um meio para atingir os seus próprios fins" (FERNANDES, 2009, p. 60).

2 Exemplificativamente, vide os fenômenos de expansão da fronteira agrícola, especialmente no cerrado e na Amazônia, a partir do desmatamento de vegetação nativa, com fins de exportação de *commodities* como soja e carne para o mercado externo, conforme apontado por Rajão, *et al.* (2020). Em geral, a inserção do Brasil no mercado internacional, pela via da produção de *commodities*, representa uma espécie de *continuum* extrativista, impondo severas limitações à proteção ambiental.

truturação, conforme aponta Henig (2018, p. 338), passa pelo fortalecimento da agricultura familiar em sua base geográfica e agroecológica, medida que pode, inclusive, reduzir desigualdades sociais, eis que "a produção de alimentos que é a base da cesta básica dos brasileiros é em grande parte produzida pela agricultura familiar" (HENIG, 2018, p. 338). Ainda, para além do desenvolvimento social, a agricultura familiar assume protagonismo em dimensão ambiental, pois é orientada em produções de pequena e média escala, de modo que o meio ambiente é utilizado, essencialmente, para o atendimento das necessidades alimentares, sem que a produção seja massiva e voltada para o mercado externo (HENIG, 2018, p. 339).

Vista em sua totalidade, as intersecções entre as expressões da questão agrária e ambiental exigem articulações federativas para efetivação de políticas públicas que busquem responde-las. Esse fato traz à tona o debate sobre a repartição de competências, já que são esses meios que "demarcam os papéis institucionais" (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 48) que legitimam, juridicamente, a intervenção estatal.

É da questão federativa brasileira[3] que decorre a problemática que motiva este estudo. Busca-se elucidar se há uma relação de continuidade entre as competências executivas do aparato institucional da Reforma Agrária, cujo marco é o Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964), e do modelo democrático-participativo do Federalismo Cooperativo Ecológico, que uniformiza e regula as competências para execução de políticas ambientais. O objetivo desse trabalho é, portanto, verificar se as competências executivas da Reforma Agrária são semelhantes àquelas do sistema de Federalismo Cooperativo Ecológico, no intuito de identificar se há uma possível continuidade histórica (ou uniformidade) no que diz respeito às formas pelas quais o Estado brasileiro interveio nestas expressões da questão social.

Parte-se do pressuposto de que a Reforma Agrária e as Políticas Ambientais são respostas institucionais às expressões da questão agrária e ambiental, respectivamente. Mesmo que essas manifestações tenham sido tradicionalmente abordadas em distinção, a realidade, em sua totalidade, é a "unidade entre fenômeno e essência" (KOSIK, 1995, p. 16) e, em decorrência disso, reduzir os fatos a sua imediaticidade equivale a "cifrar a cifra" (KOSIK, 1995, p. 55), eis que "o fato é, tão somente, uma cifra da realidade" (KOSIK, 1995, p. 55).

Desta forma, os modelos de competências ora problematizados são compreendidos como cifras da realidade e, como tais, não são inteligíveis em si e tão pouco reduzem a realidade ao seu movimento particular. Pelo contrário, estes quadros institucionais guardam íntima relação com a questão agrária brasileira e com os intentos

3 A questão federativa brasileira, ou seja, as tensões que existem entre os Entes Federativos em prol da unidade nacional são vistas a partir do entendimento de federalismo segundo Antunes (2015, p.3, *apud* KARMIS; NORTON, 2005, p. 7): "um arranjo político, mediante o qual duas ou mais comunidades autogovernadas dividem o mesmo espaço político".

de democratização social do País, consistindo em regulamentações às relações sociais campesina.

É no contexto campesino em que os novos direitos, em particular os ambientais, contrastam com as antigas formas de exploração do trabalho humano, confrontando o arcaico e o moderno, em contexto de modernização do arcaico[4]. Neste *lócus*, as arcaicas lutas por terra, trabalho e alimentação tencionam e são tencionadas por uma estrutura agrária historicamente conservadora, legitimada pelos direitos de propriedade e liberdade econômica. No enredo da emergência de novos direitos, esses conflitos representam a movimentação histórica de relações sociais ao mesmo tempo antagônicas e complementares, que abarcam trabalhadores e fazendeiros, oligarcas e empresários, máquinas e mãos humanas.

A partir da orientação epistemológica da teoria do conflito[5], foi empregada a dialética da totalidade concreta, definida por Kosik (1995), no intuito de compreender o fenômeno jurídico como *cifra* dos movimentos da sociedade brasileira, em suas repercussões políticas e econômicas. O método empregado para o exame dos modelos institucionais, em seu aporte legislativo, foi o analítico.

Trata-se de uma investigação exploratória, pautada pela revisão bibliográfica e pela pesquisa documental. Ao passo que a pesquisa documental foi centralizada na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Terra, a revisão bibliográfica tomou duas obras como referências: as Origens Agrárias do Estado Brasileiro, de Octávio Ianni, consultada no intuito de subsidiar a discussão sobre a questão agrária; e Federalismo e Competências Ambientais, de Paulo de Bessa Antunes, que subsidiou a discussão sobre o federalismo brasileiro, em recorte ambiental. Ambos os eixos foram complementados por artigos pesquisados na plataforma "*scielo*" e por legislações relacionadas à matéria.

O fenômeno jurídico, para os fins deste trabalho, será abordado em movimento, considerando "a realidade social como unidade dialética de base e de superestrutura e o homem como sujeito objetivo, histórico-social" (KOSIK, 1995, p. 52). Desse

4 Na obra de Fernandes (2009) esse conceito apresenta desdobramentos e é narrado, por vezes, como modernização "conservadora", "autoritária", "autocrática", entre outros. Em seu âmago, a modernização do arcaico representa o processo de desenvolvimento do capitalismo no Brasil, caracterizado pela modernização das relações de produção a partir de bases arcaicas, como é o caso de estruturas latifundiárias, no âmbito da propriedade, e de relações de estigma e exclusão, no que se refere à integração da mão de obra escrava nas cadeias produtivas do trabalho livre. Em síntese, esse conceito representa a aparente diferença de tempos sociais, que marcam as profundas desigualdades político-econômicas características da sociedade de classes brasileira (FERNANDES, 2009, p. 48).

5 Este termo decorre da tipologia proposta por Collins (2009) em sua sistematização sobre as principais vertentes do pensamento sociológico clássico e contemporâneo. Para ele, duas são as principais características da tradição do conflito: considerar que "a sociedade consiste em conflito e quando esse não é explícito, ocorre um processo de dominação" (COLLINS, 2009, p. 49); e entender que "a ordem social é constituída por grupos e indivíduos que tentam impor seus próprios interesses sobre os outros, sendo que podem, ou não, irromper conflitos abertos nessa luta por obter vantagens" (COLLINS, 2009, p. 49).

pressuposto decorre a divisão capitular ora proposta, expressa em três *momentos do todo*: primeiramente, serão discutidas algumas relações entre a questão agrária e o federalismo no processo de formação do Estado brasileiro; posteriormente, o Estatuto da Terra será abordado perante a emergência da agenda ambiental; por fim, a Constituição Federal de 1988 será analisada, a partir do crivo das competências ambientais e dos instrumentos de reforma agrária.

1 A QUESTÃO AGRÁRIA E O FEDERALISMO: ARTICULAÇÕES NA FORMAÇÃO DO ESTADO NACIONAL

> O Brasil talvez seja o único "grande" país que vivenciou um profundo e complexo processo de crescimento e desenvolvimento econômico sem promover substanciais mudanças na questão da propriedade fundiária. [...] A Europa Ocidental e países como os Estados Unidos (Homestead Act de 1862), China (O Grande Salto para a Frente, de 1959) e URSS (a partir da revolução de 1917) em algum momento, e de diferentes formas, promoveram o maciço acesso da população à terra, e mesmo vizinhos latino-americanos, como a Argentina, forjaram sociedades mais abertas no que se refere à propriedade de terra (vide as políticas de colonização do território implementadas no século XIX) do que a brasileira. (NAKATANI; FALEIROS; VARGAS, 2012, p. 214).

Sem a pretensão de esgotar o tema, este tópico resgata o histórico de algumas das principais expressões da questão agrária brasileira, contextualizando-as com o processo de formação do Estado Brasileiro e de sua dinâmica federalista. Serão apontadas algumas características manifestas dos conflitos agrários, assim como de suas respostas, no intuito de contextualizar a agenda política que orientou o Estatuto da Terra.

1.1 Heranças extrativistas: Da colonização à Proclamação da República (1500-1891)

O modelo de colonização imposto pela Coroa Portuguesa ao território brasileiro, marcado pela exploração da mão de obra (escrava) e dos recursos naturais, assentou características fundamentais da estrutura fundiária brasileira. Naquela época, a Coroa clamou para si a propriedade fundiária, ao fazer uso de uma legislação já existente e aplicada em Cabo Verde e na Ilha da Madeira. Assim, "optou-se pela divisão do território em extensas capitanias de caráter hereditário" (NAKATANI; FALEIROS; VARGAS, 2012, p. 215).

Nesses moldes, a partir da mão de obra escrava, a colônia brasileira foi dinamizada conforme as exigências de Portugal para a reprodução ampliada do capital mercantil e, assim, a ocupação territorial brasileira correspondeu "ao papel dessa

região na típica divisão internacional do trabalho da época moderna" (NAKATANI; FALEIROS; VARGAS, 2012, p. 215). Nesse período, os portugueses empenharam-se em consolidar uma estrutura burocrática mínima, além de viabilizar a unificação territorial pela criação de vilas e fortes militares, que "funcionavam não somente como defesa contra-ataques piratas ou indígenas, mas como marco estratégico ao mesmo tempo em que novas terras eram povoadas e colonizadas" (ANTUNES, 2015, p. 47 *apud* OLIVEIRA, 2011).

A necessidade de demarcar as fronteiras para conter as invasões espanholas e as insurgências de indígenas e escravos acelerou a processo de burocratização do Império. A partir deste momento, a reprodução do capital mercantil encontrou seu apogeu "naquele que constituiu o negócio mais rentável de toda a época moderna: o tráfico de escravos" (NAKATANI; FALEIROS; VARGAS, 2012, p. 216). O resultado não poderia ser outro: o latifúndio, a monocultura e a escravidão marcaram a mórbida herança colonial brasileira.

Contudo, a manutenção das fronteiras do vasto território brasileiro passou a ser uma tarefa árdua para o Império, o que exigiu um reposicionamento da política de colonização visando proporcionar maior povoamento territorial. Pressões externas, decorrentes do desenvolvimento do capitalismo mercantil e advindas da Inglaterra, tensionaram o modelo escravocrata da mão de obra brasileira. Nesse cenário, o Império instituiu a Lei de Terras (Lei 601/1.850), que "dispõe sobre as terras devolutas do império" (BRASIL, 1850, s/p) e determina que sejam elas cedidas a título oneroso tanto para empresas particulares, quanto pra o estabelecimento de colônias de nacionais e de estrangeiros (BRASIL, 1850, s/p).

Em síntese, a Lei de Terras transformou as terras devolutas em mercadoria, possibilitando a transmissão de propriedade somente pela venda em hasta pública, o que induziu, por via de consequência, a burocratização dos registros fundiários (BRASIL, 1850). Ao passo que essa legislação propiciou incentivos fiscais para a imigração, serviu para antecipar as consequências da abolição da escravatura, tratando de regular o preço das terras e encarecê-las, visando "evitar que os trabalhadores livres viessem a se tornar proprietários, fugindo assim à condição de vendedores de força de trabalho" (IANNI, 1984, p. 14).

Não à toa, pouco tempo depois, em 1888, foi abolida a escravatura. Essa conjuntura, aliás, foi "responsável pela institucionalização de um direito fundiário que impossibilita desde então uma reformulação radical de nossa estrutura agrária" (MARTINS, 1999, p. 102). Nesse contexto, tanto o ex-escravo, quanto o imigrante, tiveram acesso bloqueado a propriedade fundiária, abrindo espaço para o colonato como forma de trabalho hegemônica (IANNI, 1984, p. 16-17).

A generalização do colonato, processo convergente com a abolição da escravatura, movimentou o eixo dinâmico da economia brasileira para as atividades da cafeicultura, concentradas, especialmente, no Estado de São Paulo. Nesse cenário, a burguesia agrária do primeiro Oeste paulista, centrado em Campinas, "influenciou decisivamente a política de substituição do trabalho escravo pelo livre" (IANNI, 1984, p. 12). Tamanha a influência deste setor na dinâmica de dependência político-econômica brasileira, que esta articulação acabou assumindo o poder republicano, em 1891, a partir da Proclamação da República (IANNI, 1984, p. 12-13).

1.2 O congelamento da questão agrária: Da República oligárquica à necessária industrialização (1891-1930)

Na primeira parte das pesquisas que compõem a obra "As Origens Agrárias do Estado Brasileiro", nominada "A classe operária vai ao Campo[6]", Octávio Ianni (1984) busca explicar de que forma a questão agrária dinamizou a formação do Estado e da sociedade brasileira. Seu objeto de estudo é o município de Sertãozinho, formado a partir da "expansão do capitalismo no mundo agrário" (IANNI, 1984, p. 10). Essa cidade "exprimiu bastante bem o caráter da economia e sociedade construídas pela cafeicultura no Oeste Paulista" (IANNI, 1984, p. 10), pois teve seu apogeu diante da conjugação de processos históricos como o declínio do trabalho escravo, a generalização do trabalho livre pela imigração italiana e a expansão da cafeicultura.

Com a expansão da mão de obra livre, para a consolidação da economia cafeeira, a escravidão foi substituída pelo contrato de colonato[7], viabilizado por incentivos a imigração italiana, eis que, ideologicamente, estes foram elencados como melhor opção, a pretérito dos ex-escravos (IANNI, 1984, p. 25). Os italianos chegavam aos cafezais e ocupavam porções de terra cujo tamanho era definido conforme a capacidade produtiva de cada família, sendo facultados a cultivarem culturas de subsistência. Como consequência desse modelo, inicialmente "inexistia, no tecido social, um grupo composto por uma classe média ou mesmo um *proletariado rural* que poderia constituir demanda por um mercado de terras" (NAKATANI; FALEIROS; VARGAS, 2012, p. 218).

6 Os estudos do autor narram os eventos ocorridos entre a abolição da escravatura até meados de 1970, tendo em vista sua leitura de que, até então, este foi o período determinante para a definição da questão agrária brasileira.

7 A partir da realidade da cafeicultura de Sertãozinho, Ianni (1984, p. 25-28) aponta que o contrato de colonato, em geral, apresentava as seguintes características: se dava pelo arrendamento de terras, geralmente, sem cobrança de aluguel; o colono recebia alguma quantia em espécie, geralmente gasta no armazém das cercanias, de propriedade do latifundiário; a família era incluída nas atividades produtivas, induzindo massiva participação do trabalho infantil.

A generalização das relações de produção baseadas no regime de colonato bloqueou a formação de uma ordem social competitiva, assentando o Brasil "em uma posição absolutamente subordinada no que se refere à industrialização (avanço das forças produtivas) e aos fluxos de capitais." (NAKATANI; FALEIROS; VARGAS, 2012, p. 218). Esse foi o contexto em que "o Brasil saiu de um passado unitário para um presente federalista sem que, de fato, a centralização do poder político tenha deixado de ser uma realidade" (ANTUNES, 2015, p. 48-49).

O fim do Império abriu caminho à "descentralização política e a uma maior correspondência entre poder político e desenvolvimento social e econômico" (ANTUNES, 2015, p. 49 *apud* SCWARTZMAN, 2014). Os dinamismos estruturais da economia brasileira compeliram a graves desigualdades regionais, cujas consequências se expressaram politicamente, consolidando o estado de São Paulo como o eixo gravitacional do federalismo, pois este estado "dialogava em pé de igualdade com a federação" (ANTUNES, 2015, p. 50), enquanto os demais entes "se viam de 'pires na mão' clamando pelas famosas 'verbas federais', instrumento essencial para a manutenção do centralismo" (ANTUNES, 2015, p. 50).

O aparato institucional fundamentado em torno desta política dos governadores "era um movimento no qual as diferentes oligarquias regionais fortaleciam um poder central, em jogo dialético, que ao mesmo tempo fortalecia a centralização política regional na mão dos governadores" (ANTUNES, 2015, p. 50). Na prática, o latifúndio teve sua centralidade reforçada: ao passo que produzia a vida social brasileira; reproduzia uma precária relação mercantil que não reunia forças para promover alterações substanciais na sociedade brasileira (NAKATANI; FALEIROS; VARGAS, 2012, p. 221).

Em uma economia dependente da exportação "a redução dos preços dos produtos agrícolas é essencial para a concorrência internacional", exigindo, para a ampliação do capital latifundiário, a "redução dos custos de reprodução de força de trabalho" (MARTINS, 1999, p. 100). Neste contexto, a crise mundial de 1929[8] aprofundou as sucessivas crises da cafeicultura e incutiu a criação de um amplo exército de trabalhadores agrícolas de reserva, apontando uma das principais contradições da reprodução do capital latifundiário brasileiro: o impedimento estrutural a uma industrialização plena, aos moldes clássicos dos países desenvolvidos (IANNI, 1984, p. 38). Foi a partir desse momento, que o Estado Brasileiro viu-se impelido a acelerar sua industrialização, até então, praticamente inexistente.

8 Importa ressaltar que Ianni (1984, p. 34) indica que a crise de 1929 foi apenas o ponto culminante de uma série de crises enfrentadas pela cafeicultura. Algumas delas de superprodução, típicas das sociedades capitalistas, e outras, como aquelas advindas das geadas e da infertilidade dos solos, determinadas por causas ambientais.

1.3 A demanda pelas reformas de base: A indústria chega ao campo e os militares ao poder (1930-1964)

As crises do modelo de organização social baseado na cafeicultura não induziram a estagnação ou a convulsão social. Nesses momentos "as forças produtivas eram reorganizadas e ganhavam novos dinamismos" (IANNI, 1984, p. 32) e, portanto, "diversificavam-se as atividades produtivas e organizavam-se sob outras formas" (IANNI, 1984, p. 32), assim como as "classes sociais ganhavam ponderações e arranjos" (IANNI, 1984, p. 32).

Se, até então, a industrialização brasileira era orientada pela distribuição de bens-salários destinados à produção, beneficiamento e transporte de café; a partir da crise de 1929, as forças produtivas presenciaram uma dinamização interna (NAKATANI; FALEIROS; VARGAS, 2012, p. 221). Considerando a formação dependente do capitalismo nacional, o alcance dos projetos de desenvolvimento industrial aplicados na década de 1930 passava pela "criação de mecanismos de manutenção da renda interna" (NAKATANI; FALEIROS; VARGAS, 2012, p. 221), conjugados com o desenvolvimento das forças produtivas.

Em outras palavras, a garantia de um salário mínimo e de direitos trabalhistas para os trabalhadores industriais era ditada pelas "novas possibilidades de diversificação das atividades rurais" (IANNI, 1984, p. 35). Em Sertãozinho, o período de 1930 até meados de 1945 demarcou a diversificação de culturas, dando conta de uma retração da economia cafeeira para a emergência de plantações de milho, amendoim e soja (IANNI, 1984, p. 39). Nesse período, a propriedade fundiária apresentou uma tendência à desconcentração, tendo em vista a predominante orientação para o consumo interno (IANNI, 1984, p. 40).

Contudo, "a resposta dos latifúndios à depressão de sua lucratividade a partir do choque adverso de 1930 foi dada não a partir de impulsos com vistas à ampliação da produtividade" (NAKATANI; FALEIROS; VARGAS, 2012, p. 223), mas, "a partir do recrudescimento de formas pretéritas de organização e exploração do trabalho" (NAKATANI; FALEIROS; VARGAS, 2012, p. 224). Nesse cenário, o contraste entre o arcaico, expresso pelo trabalho escravo ou de baixíssima integração na relação capital-trabalho, e o moderno, saliente na maquinização do trabalho camponês e no uso de pesticidas e incrementos produtivos, encontrou na indústria canavieira um proeminente expoente (IANNI, 1984, p. 41).

O exemplo mais típico da industrialização do campo é expresso na teia de relações que envolviam a reprodução do capital canavieiro, que "deslocou para a cidade uma parcela significativa da população agrária" (IANNI, 1984, p. 44) e "aprofundou e generalizou o processo de proletarização inerente" (IANNI, 1984, p. 45). Ao mesmo

tempo, verificou-se a concentração de propriedade fundiária nas mãos do usineiro[9] que, em sua prática cotidiana, ditava as "relações de interdependência e antagonismo entre o campo e a cidade, a agricultura e a indústria, os operários e os burgueses" (IANNI, 1984, p. 46).

Concomitante a formação da agroindústria açucareira, a pauta pela reforma agrária surgiu articulada ao debate sobre as reformas de base, emergindo "nos anos cinquenta como reivindicação dos setores esclarecidos da classe média urbana" (MARTINS, 1999, p. 102), orientados "mais por um impulso ideológico e por motivação humanitária voltada para a solução das injustiças sociais do que, propriamente, por ser expressão de uma inadiável necessidade de mudança" (MARTINS, 1999, p. 102). Nesse período, os grupos inquietos com a questão agrária "não estavam articulados por uma interpretação unânime de causas e por unânime proposição de projetos sociais" (MARTINS, 1999, p. 104).

No mesmo sentido, o pacto federalista foi severamente influenciado pelos impulsos existentes em torno do processo de industrialização, ora inclinado a viabilizar as reformas de base, ora articulado à reprodução das relações de dependência. Esse foi o contexto pelo qual a Constituição de 1946 seguiu "o mesmo padrão intervencionista que fora inaugurado entre nós pela Constituição de 1934" (ANTUNES, 2015, p. 60), viabilizando a manutenção do modelo de federalismo cooperativo e dando "abertura para a regionalização de algumas questões como o desenvolvimento do Nordeste" (ANTUNES, 2015, p. 61).

As vanguardas da organização das demandas campesinas, a Igreja Católica e o Partido Comunista Brasileiro, liam a realidade de maneira distinta, eis que "a Igreja estava preocupada com a questão social do campo mais do que com a questão agrária, em posição oposta à do Partido Comunista" (MARTINS, 1999, p. 103). Seus focos de atuação foram dissonantes: a Igreja buscava a Reforma Agrária para atenuar o "desenraizamento" ensejado pelo êxodo rural; o PCB lutava pela extensão dos direitos trabalhistas aos trabalhadores rurais, orientado por uma leitura de história por etapas (MARTINS, 1999, p. 104).

Nessa conjuntura, prevaleceu à articulação das esquerdas com os setores desenvolvimentistas, expressa na promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural (1964). Esse fato cindiu a luta no campo, desorientando e, muitas vezes, desarticulando os sujeitos que lutavam por terra e trabalho (MARTINS, 1999, p. 104-105). Assim, mesmo que o Estatuto do Trabalhador Rural tenha representado um avanço para a seguridade do trabalho rural, induzindo a burocratização dos contratos, regulamentação de salá-

9 Ianni (1984, p. 46) percebeu que o desenvolvimento da agroindústria canavieira coincidiu com a concentração da propriedade fundiária, diante da necessidade de controle dos processos de trabalho que produziam o açúcar pela forma de mercadoria, abarcando a plantação, a cristalização do açúcar, o beneficiamento, entre outros processos. A figura do usineiro objetivava as contradições intrínsecas a esse modelo de produção.

rio mínimo, de jornada de trabalho, férias, entre outros direitos (BRASIL, 1963, s/p) seu escopo era induzir a "proletarização" camponesa e não a distribuição fundiária. Esse posicionamento representou a não intervenção na estrutura fundiária brasileira: os setores democráticos pré-1964 deixaram para que os militares assim o fizessem.

2 ESTATUTO DA TERRA, MILITARISMO E REDEMOCRATIZAÇÃO: DA RESPOSTA À QUESTÃO AGRÁRIA A EMERGÊNCIA DA QUESTÃO AMBIENTAL

> Temos uma questão agrária administrada, sob controle, em grande parte porque, mesmo na máxima exacerbação da luta dos que reivindicam a reforma agrária, ela não se revela comprometedora para o funcionamento dos diferentes níveis do sistema econômico e do sistema político. Ela tende a aparecer residualmente como um problema social não referido a uma questão estrutural (MARTINS, 1999, p. 102)

A partir de uma visão contextual da questão agrária brasileira, esse tópico pretende discutir o aparato normativo da reforma agrária em contraste com a emergência dos novos direitos, em particular aqueles voltados à proteção ambiental. Neste panorama, a concentração fundiária será abordada como *continuum* de uma formação político-econômica agrária, diante das possibilidades de um futuro projeto sob influência de demandas ambientais.

2.1 Estatuto da Terra: A institucionalização da Reforma Agrária pelo Regime Militar

Se, por um lado, as ações da esquerda desorientaram a luta agrária, pois não induziram a proletarização campesina; a Igreja, por outro lado, pecou por omissão, já que relutou em assumir a reforma agrária como política social para suas bases, já que "essa reforma a colocaria em uma relação conflitiva com os grandes proprietários de terra, dos quais era uma aliada histórica" (MARTINS, 1999, p. 105). Neste quadro, tanto os trabalhadores rurais quanto os camponeses cristãos viram-se sem projeto apto a responder à questão agrária, o que se agravou com a revogação do Estatuto do Trabalhador Rural em 1973.

Partindo do pressuposto de que "uma política de reforma agrária depende de se conhecer a questão agrária para qual ela é uma resposta" (MARTINS, 1999, p. 99), nessa conjuntura, a leitura de realidade que pautou a intencionalidade da reforma agrária brasileira não foi levantada pelas esquerdas ou pela Igreja Católica. Diante da inércia dos principais organizadores da luta campesina nesta pauta, coube à ditadura militar a institucionalização do projeto de reforma agrária.

Não à toa, a reforma agrária proposta pela ditadura militar foi alinhada com incentivos fiscais que induziram a concentração de terras ao grande capital, eis que os militares faziam-se valer da modernização da agroindústria para aumentar as exportações desses insumos, representando um reforço da dinâmica de dependência sem que houvesse equitativa distribuição de renda (MARTINS, 1999, p. 100). Nesse cenário, "uma vez que o grande objetivo das elites nacionais era avançar a acumulação capitalista sem abrir mão sobre o controle da mudança social" (NAKATANI; FALEIROS; VARGAS, 2012, p. 227) havia uma intencionalidade conservadora por detrás dessa reforma. A reforma agrária foi vista como um projeto de modernização do campo a partir de bases pretéritas, como se fosse possível congelar o tempo histórico ao descontinuar as expressões da questão agrária: ou seja, bloquear a própria luta de classes (NAKATANI; FALEIROS; VARGAS, 2012, p. 227-228).

Fruto destas intencionalidades, o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964) foi instituído para responder à questão agrária ao atenuar as contradições do "antimodelo de capitalismo rentista" (MARTINS, 1999, p. 106). A Lei nº 4.504/1964, uma das primeiras medidas do governo militar, assegura "a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social" (BRASIL, 1964, s/p). A figura jurídica da função social, por sua vez, é atribuída quando a propriedade: mantém níveis satisfatórios de produtividade; conserva os recursos naturais; favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores; e observa as justas relações de trabalho (BRASIL, 1964, s/p).

Conforme esta legislação, incube ao Poder Público "zelar para que a propriedade da terra desempenhe sua função social" (BRASIL, 1964, s/p) e "promover e criar as condições de acesso do trabalhador rural à propriedade da terra economicamente útil" (BRASIL, 1964, s/p). Para tal, todos os Entes Federados - União, Estados, Municípios e Distrito Federal – poderão

> unir seus esforços e recursos, mediante acordos, convênios ou contratos para a solução de problemas de interesse rural, principalmente os relacionados com a aplicação da presente Lei, visando a implantação da Reforma Agrária e à unidade de critérios na execução desta. (BRASIL, 1964, s/p)

Estruturado em um modelo cooperativo de repartição de competências, o Estatuto da Terra possibilitou a alocação de recursos humanos para a execução de ordens, serviços ou atos relativos à reforma agrária (BRASIL, 1964, s/p). As amplas possibilidades de cooperação permitiam que os convênios celebrados entre o Poder Público e outros sujeitos de Direito Público, contivessem cláusula

> que permita expressamente a adesão de outras pessoas de direito público, interno ou externo, bem como de pessoas físicas nacionais ou estrangeiras, não participantes direta dos atos jurídicos celebrados. (BRASIL, 1964, s/p)

O Estatuto da Terra institucionalizou um complexo sistema de distribuição de terras (e de competências executivas), cujo caráter visa à descentralização e atribui considerável protagonismo aos Estados e Municípios, a partir de ações integradas com o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, órgão posteriormente suplementado pelo INCRA (BRASIL, 1964, s/p). Assim, essa política determinava que as intervenções na propriedade fundiária fossem realizadas "por meio de planos periódicos, nacionais e regionais, com prazos e objetivos determinados, de acordo com projetos específicos" (BRASIL, 1964, s/p).

As competências executivas dispostas pelo Estatuto da Terra aproximam-se da dinâmica federativa vigente atualmente. Isso, por um lado, pode representar uma tendência a setorialidade, cujos efeitos esperados são a adequação de uma norma geral a realidades locais; contudo, por outro lado, pode instrumentalizar o poder das oligarquias, recrudescendo-as. Essa dinâmica se tornava ainda mais complexa na conjuntura militar, tendo em vista as corriqueiras intervenções da União nos estados – percalços para a efetivação da reforma agrária como política de Estado (mesmo diante das limitações desta reforma agrária).

Longe de ser uma concreta reforma de base, já que sua intencionalidade não era articular um projeto de *modernização* das forças produtivas com efetiva distribuição de renda, a reforma agrária proposta pela ditadura militar, contraditoriamente, foi instituída a partir de um aparato normativo bastante descentralizado, ainda mais ao se considerar o centralismo da época. Até mesmo os instrumentos da Política Rural, como a utilização da "tributação progressiva da terra, do Imposto de Renda, da colonização pública e particular, da assistência e proteção à economia rural e ao cooperativismo e, finalmente, da regulamentação do uso e posse temporários da terra" (BRASIL, 1964, s/p) eram atribuídos aos Municípios, buscando, a partir da descentralização, uma maior efetividade na alocação de recursos.

Foi, também, a partir desse contexto institucional que grupos organizados pela reforma agrária, como o caso do MST[10] e da CPT[11], articularam suas demandas - processo que teve início durante a ditadura e ápice na redemocratização (MARTINS, 1999, p. 126). Contudo, conforme situa Martins (1999, p. 124), a reforma agrária almejada pelo Estatuto da Terra reitera um caráter cíclico, pois tanto a demanda organizada por terra, quanto o número de assentamentos parecem inalterados, como se a lei pouco

10 Movimento dos Trabalhadores Sem Terra.

11 Central Pastoral da Terra.

modificasse a realidade brasileira e, assim, intensificasse a concentração fundiária ao naturalizar os monopólios agrários.

Durante a ditadura militar a questão agrária foi fortemente reprimida, o Estatuto da Terra não efetivou modificações substanciais na concentração fundiária e a dinâmica dependente da economia brasileira estruturou o agronegócio como "realidade dominante, ampliando a tenebrosa articulação entre expropriação e exploração dos trabalhadores" (NAKATANI; FALEIROS; VARGAS, 2012, p. 228). Nesse quadro, as relações de dependência continuavam "socializando seus custos sociais e privilegiando os interesses privados (internos e externos)" (FERNANDES, 2009, p.47), ao passo que fomentavam conflitos sociais, orientados a partir de representações ideológicas.

Durante a redemocratização, diante da eclosão de demandas à participação, emergiram novas forças políticas, mesmo que sob as bases pretéritas (e ainda não reformadas!) das quais o Estado Brasileiro assentou raízes. Novas tensões por mudanças foram expressas e, neste contexto, incorporadas ao quadro institucional. O novo veio à tona sem romper com o velho.

2.2 A redemocratização brasileira e os novos direitos: o meio ambiente em evidência

Antes de a Igreja Católica assumir sua posição a favor da reforma agrária, o que aconteceu somente em 1980 a partir do documento Igreja e problemas da Terra, os principais quadros da esquerda campesina, geralmente vinculados as Ligas Campesinas, foram desarticulados pela forte repressão política que sustentava o golpe de 1964, o que representou um forte ataque à luta por uma reforma agrária estrutural (MARTINS, 1999, p. 105). Foi somente a partir da autocrítica da Igreja Católica que os grupos que clamavam por reforma agrária aproximaram-se e, finalmente, puderam traçar planos convergentes, fortificando a luta campesina, mesmo que seus projetos máximos ainda estivessem destoantes.

Neste contexto, a reprodução do capital aplicado a renda fundiária encontrou no modelo agroindustrial uma formatação econômica essencial para a inserção do Brasil na economia mundial, tendo em vista que

> em função do esgotamento do modelo brasileiro e da correlata crise da dívida, impõe-se a necessidade premente de geração de saldos comerciais crescentes gerados, evidentemente, pela grande agricultura. (NAKATANI; FALEIROS; VARGAS, 2012, p. 228)

Na conjuntura da década de 1980, as tensões entre capital agroindustrial e trabalho camponês, em contexto de debates aflorados sobre democracia e justiça social,

foram posicionados diante da retórica empregada pelas forças em disputa pela constituição da República Federativa. Enquanto o capital agroindustrial, ideologicamente, justificava sua expansão em prol das benesses econômicas que beneficiariam a unidade nacional, a partir do aumento de sua produtividade, ou seja, de sua modernização; o campesinato lutava por reforma agrária (logo, por terra e trabalho), a partir de uma extensa articulação coligada em torno do projeto democrático. Assim, a luta por reforma agrária buscava seu espaço entre os projetos de reforma de base e, simultaneamente, convergia com a emergência dos novos direitos.

Ao passo que os trabalhadores campesinos buscavam apoio, tanto em contexto institucional quanto na sociedade civil, para proposição de uma reforma agrária de fôlego, parte de seus esforços eram centrados na revisão histórica da ideologia de modernização do campo, que legitimou a repressão ditatorial à luta por terra (NOVAIS, 2018, p. 5). Inclusive, conforme aponta Novais (2018), somente a partir da comissão da verdade, a história da luta campesina contra a ditadura militar passou a ser reconhecida, mesmo que de forma relativa. Assim, durante a redemocratização, permaneceu abafada.

No contexto da formação de uma ampla coligação, as demandas por terra, por vezes consideradas arcaicas, foram preteridas em detrimento das pautas dos direitos sociais clássicos, como trabalho e seguridade social, e dos novos direitos, afetos a cultura e ao meio ambiente, por exemplo. Uma das principais condicionantes desse processo se refere ao modo como se deu a tomada de consciência dos trabalhadores agrários, já que, conforme Picolotto (2019, p. 03) os trabalhadores identificados como "agricultores familiares" nem sempre estiveram articulados em conjunto com os "trabalhadores agrícolas", já que tratam-se de "sujeitos de composição de mão-de-obra distinta, mesmo com interesses em comum" (PICOLOTTO, 2019, p. 11). Assim, desorientados em sua composição interna, as pautas campesinas não assumiram posição de centralidade.

A quantidade de modificações institucionais relativas à reforma agrária realizadas nesse período - quantitativamente inferior aos atos legislativos relativos ao meio ambiente - dá a tônica da aparente estagnação da política agrária brasileira. As consequências foram óbvias: perdeu-se o tempo histórico de alinhar uma profunda reformulação fundiária com a proteção ambiental, ou seja, de proporcionar o desenvolvimento das forças produtivas com uso racional dos recursos naturais, distinguindo, portanto, modernização de desenvolvimento.

Ao contrário da questão agrária, a questão ambiental viu na redemocratização um período de institucionalização de respostas e planos, articulados em políticas de intervenções setoriais. Bem verdade, o direito ambiental brasileiro surgiu a partir de inflexões internacionais, especialmente, pela Declaração de Estocolmo sobre o Meio

Ambiente Humano (1972), que "ensejou a abertura de uma agenda política internacional própria para a discussão e enfrentamento da crise ecológica" (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 153).

Com esforços ordenados ao enfrentamento do que se convencionou como crise ecológica, a Declaração de Estocolmo "tem exercido o papel de verdadeiro guia na definição de princípios mínimos que devem figurar tanto nas legislações internas, quanto na adoção dos grandes textos de Direito Internacional" (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 152-153). Foi diante da necessidade de internalização dessas diretrizes que o Direito Ambiental brasileiro passou a se desenvolver. Nesse ínterim, Sarlet e Fensterseifer (2014, p. 179-180) identificam três fases legislativas em matéria ambiental: a primeira, caracterizada pelo *laissez-faire ambiental*, ou seja, a liberalização da regulação ambiental, que perdura desde a colonização portuguesa até a segunda metade do século XX; a segunda, fase sistemático-valorativa, marcada pela sistematização de legislações ambientais infraconstitucionais, mormente no período da redemocratização; e a terceira, o período de *constitucionalização* do Meio Ambiente, a partir da Constituição Federal de 1988.

A redemocratização passou pela sistematização da legislação ambiental, especialmente a partir da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (1981), que passou a orientar a proteção ambiental a partir de um sistema, necessitando, portanto, da integração de políticas públicas para responder à questão ambiental. A partir das diretrizes internacionais, estava em curso à institucionalização de instrumentos jurídicos que passaram a vislumbrar a natureza como "bem jurídico autônomo digno de proteção" (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 179). Contudo, a instrumentalização dessa proteção exigia um sólido sistema de repartição de competências executivas, incipiente até então.

Tanto as expressões da questão agrária quanto ambiental podem ser locais, regionais nacionais ou, até mesmo, internacionais e, por isso, "em um regime federativo as políticas devem levar em conta a autonomia federativa" (ANTUNES, 2015, p. 87). Assim, como em diversos momentos da história brasileira, a efetivação de novos ou antigos direitos põe em evidência a questão federativa. A emergência de novas demandas, imbricadas com velhas lutas, deu à tona da promessa do improvável: como proteger o meio ambiente e, ao mesmo tempo, distribuir terra?

3 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: NOVAS RESPOSTAS PARA VELHOS PROBLEMAS

> A municipalização das políticas relativas a temas sociais abre um amplo terreno de participação da sociedade civil por delegação do Estado [...] Trata-se, portanto, de um revigoramento dos valores mais positivos do nosso municipalismo [...] Eu não subestimaria a enorme brecha à participação popular que se abre com essas mudanças. Mas, não subestimaria, também, a competência dos grupos políticos de tradição oligárquica para se aproveitarem dessas possibilidades, mesmo tendo que disputá-las com os grupos emergentes da sociedade pós-ditatorial. (MARTINS, 1999, p. 120-121)

Esse tópico busca realizar breves apontamentos sobre o pacto federativo estabelecido pela Constituição Federal de 1988, a partir da ênfase das competências executivas em matéria ambiental e da abordagem constitucional dada à reforma agrária. Busca-se compreender o movimento, expresso institucionalmente, que fundamenta eventuais convergências e dissonâncias na execução de programas ambientais e afetos a reforma agrária.

3.1 O Pacto federativo da CF/88: Tensões entre centralização burocrática e descentralização oligárquica

As iniciativas de municipalização de políticas de interesse social, na busca pela consolidação de um sistema federativo com bases principiológicas de subsidiariedade, conforme defende Sarlet e Fensterseifer (2017, p. 54), foram debatidas no processo constituinte diante da leitura de serem um reforço a participação política. Contudo, esses modelos institucionais apresentaram algumas limitações práticas quanto a sua capacidade de harmonizar políticas colidentes com a autonomia dos Entes Federados (ANTUNES, 2015, p. 87). Nesse contexto, o pacto federativo foi um dos principais embates nesse processo.

Se, conforme sustenta Martins (1999, p. 107), um pacto só se torna eficaz "no âmbito das concessões que as forças em confronto possam fazer para viabilizar uma transformação institucional e social", o pacto federativo da CF/88 expressa esta mediação. Nele, o meio ambiente aparece como uma de seus aspectos característicos, pois sua proteção esculpe limitações a alguns direitos, como a própria atividade econômica (ANTUNES, 2015, p. 63).

Neste panorama constitucional, "a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios" (BRASIL, 1988, s/p), todos dotados de autonomia, em termos limitados

constitucionalmente. Na Constituição Federal de 1988, as competências determinadas à União podem ser de três tipos: competência privativa, cuja natureza é legislativa; competência comum, em que as atribuições de cunho administrativo, são acumuladas, também, pelos Estados e Municípios; e a competência concorrente, de impressão legislativa, que possibilita aos Estados e Municípios legislarem sobre determinadas matérias específicas, a partir de linhas gerais dadas pela União (BRASIL, 1988, s/p).

Na verdade, esse pacto privilegia uma sobreposição de competências. Uma das propostas de resolução para essa questão decorre do entendimento de que as competências da União precedem as demais e, portanto, os princípios gerais que regem as políticas públicas decorrem do exercício das competências privativas (ANTUNES, 2015, p. 68). Esse entendimento, em tese, endossa o centralismo e vê, por via de consequência, os Estados e Municípios como "agências administrativas e não como Entes autônomos" (ANTUNES, 2015, p. 68). Aproxima-se, por exemplo, do sistema americano.

Assim, mesmo que o texto constitucional relativo ao pacto federativo possa ser considerado relativamente descentralizador, a prática política não adquiriu essa característica. Parte da problemática da repartição de competências passa pela omissão inconstitucional do congresso em regular a matéria, reforçando sua força política em detrimento dos Estados e Municípios (ANTUNES, 2019, p. 68). Se fazendo valer da competência concorrente, o STF se posiciona favorável a esse efeito centralizador - fato manifesto nos julgados a respeito da legislação florestal - já que o órgão de cúpula entende que as competências Estaduais e Municipais são muito restritas para a abordagem da matéria (ANTUNES, 2019, p. 70).

Nem sempre a centralização representa maior efetividade na aplicação das políticas públicas. Ainda mais quando reforçadas pelas alianças cruzadas, em que os governos progressistas se aliam com oligarquias e os chamados partidos "de aluguel", no intuito de formar uma coligação que garanta uma maior governabilidade (MARTINS, 1999, p. 117). Contudo, nesse quadro, cujas tendências centralizadoras são claras, há um relativo controle social perante as diretrizes gerais das políticas aplicadas, tendo em vista a conjuntura favorável à participação da sociedade civil, em detrimento das influências oligárquicas.

Por outro lado, dadas as dimensões continentais de um país como o Brasil, ante sua diversidade cultural e desigualdades regionais, a aplicação de políticas – determinadas, estritamente, por normas gerais – tende a induzir uma intervenção não efetiva, que decorre de inúmeros fatores, dentre eles, o díspar processo de burocratização brasileiro, que se mostra latente nos municípios predominantemente rurais. Ou seja, nessa conjuntura, um sistema fortemente centralizado pode ser igualmente *hesitante*. O que não exime o fato de que a transferência de responsabilidades federais para os

estados e municípios está sob o constante risco de reavivar o clientelismo político oligárquico (MARTINS, 1999, p. 118).

Parece adequado, assim, um sistema federativo com tendências à centralização, mas que não o seja totalmente, possibilitando à sociedade civil o controle sobre a execução das políticas estabelecidas por normas gerais. Áreas afetas ao meio ambiente e ao desenvolvimento, por exemplo, exigem leituras locais, sob pena de esvaziamento das diretrizes nacionais. Neste cenário, imbricam-se meio ambiente e federalismo.

3.2 Direito ao meio ambiente e políticas ambientais: O Federalismo Cooperativo Ecológico como instrumento de participação política

Após a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), o marco mais significativo para a consolidação da proteção ambiental no Brasil foi a constitucionalização do meio ambiente, a partir da categoria dos novos direitos (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, 2014). Assim, a "proteção do ambiente – e, portanto, a qualidade, o equilíbrio e a segurança ambiental – passam a integrar a nossa estrutura normativa constitucional" (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, 2014), adquirindo *status* de direito fundamental e de fundamento interpretativo da ordem jurídica interna.

Ao compreender o meio ambiente e a proteção ambiental como objetivo e dever de Estado, a Constituição Federal de 1988, especialmente em seu artigo 225, instituiu uma dupla compreensão acerca do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: como dever prestacional, imposto ao Estado, e instituído a partir de atos que visem à garantia da tutela ambiental; e, também, como direito subjetivo, marcado pela necessária abstenção de sujeitos jurídicos quanto a interferência no exercício do direito ao meio ambiente ambientalmente equilibrado (BRASIL, 1988, s/p).

Dando seguimento ao modelo instituído pela Política Nacional do Meio Ambiente, por meio de intervenções setoriais, a constitucionalização do meio ambiente positivou incumbências ao poder público, de escopo não exaustivo. Assim, cabe ao Estado Brasileiro cumprir os atos de preservação, proteção, promoção, controle, definição e exigência, em vias de assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente sadio (BRASIL, 1988, s/p). Para instrumentalização dessas diretrizes foram criadas políticas públicas ambientais de distintos escopos, como o caso das políticas de resíduos sólidos, recursos hídricos, entre outras - medidas que buscam a proteção do meio ambiente por meio de seus *fragmentos*, considerando o entorno humano, bem como a apropriação dos recursos naturais (ANTUNES, 2015, p. 64).

A imbricação entre um sistema federalista que reflete, sobretudo, incertezas e falta de definição da efetiva cooperação para o resguardo do meio ambiente, reafirma

a análise de Antunes (2015, p. 66) que aponta o fato de que a "repartição de competências é um dos principais entraves para a efetiva proteção ambiental" (ANTUNES, 2015, p. 66). Como já mencionado, até mesmo o exercício da plena competência concorrente vem sendo mitigado aos Estados. Não fosse o suficiente, não é clara a abordagem constitucional quanto às competências executivas dos municípios em matéria ambiental, fato que torna ainda mais complexa a efetivação da ideia do "agir locamente, pensar globalmente", que tem nesses Entes Federados seu eixo central (ANTUNES, 2015, p. 77).

Em correlação com o princípio do Estado Socioambiental de Direito, buscando instituir mecanismos de ações locais que resguardem a proteção do ambiente global, emerge o modelo de federalismo cooperativo ecológico, a partir do entendimento de que

> é fundamental uma atuação articulada entre os Poderes Legislativo e Executivo no tocante à elaboração de políticas públicas em matéria ambiental e execução das mesmas, o que, se tomarmos como parâmetro o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SINAMA) delineado no art. 6º da Lei n. 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), compreende a cooperação de todas as esferas federativas com o objetivo (e dever) comum de tutelar e promover a qualidade, o equilíbrio e a segurança ambiental (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 51)

Conforme defendido por Sarlet e Fensterseifer (2017, p. 51) o âmbito constitucional, assim como o plano infraconstitucional, instituem um sistema normativo correspondente a "um modelo federativo cooperativo para o tratamento das competências (legislativas e executivas) em matéria ambiental". A interpretação integrada dos artigos 23, inciso VI e VII; artigo 24, *caput* e inciso VI; artigo 225; e artigo 18; todos da CF/88 e relativos, respectivamente, a repartição constitucional de competências, ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a organização político-administrativa, conduzem ao modelo de federalismo cooperativo ecológico (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 51).

Ao incorporar as demandas por participação e, ao mesmo tempo, instrumentalizar a proteção ambiental, a implicação essencial do federalismo cooperativo ecológico é a emergência do princípio da subsidiariedade. Reforçado pelas diretrizes da conferência RIO-92, o princípio da subsidiariedade induz ao incremento de mecanismos democrático-participativos o que, consequentemente, assenta a descentralização (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 54). Como corolário da autonomia municipal consagrada constitucionamente, Sarlet e Fensterseifer (2017, p. 55) apontam que a subsidiariedade é um princípio implícito e estruturante do ordenamento jurídico brasileiro.

O emprego dos princípios do federalismo cooperativo ecológico e da subsidiariedade aponta para a aplicação da norma mais restritiva, em reforço da autonomia municipal. Contudo, conforme aponta Antunes (2019, p. 75), a definição de norma mais restritiva, em matéria ambiental, em alguns casos, pode representar o retrocesso da proteção ambiental. Se a definição de norma mais restritiva for determinada a partir da legislação de menor extensão, então, será legitimada a menor proteção ambiental.

Ainda, a Lei Complementar nº 40/11 estabeleceu um maior detalhamento acerca das medidas de cooperação, nos termos dos incisos III, VI, VII, *caput* e parágrafo único do artigo 23 da CF/88. Com o escopo de fixar normas de cooperação que mediam o desenvolvimento econômico e o meio ambiente, no intuito de harmonizar as políticas ambientais, a LC 40/11 arrola uma série de instrumentos cooperativos como consórcios, convênios e comissões tripartites (ANTUNES, 2015, p. 115). Contudo, aponta Antunes (2015, p. 110) "mesmo que [a LC nº 40/11] apareça como um dos principais instrumentos do 'federalismo cooperativo ecoológico', não tratou de pacificar a matéria" (ANTUNES, 2015, p. 110).

Desde a constitucionalizaçãodo meio ambiente percebe-se um movimento de acentuada burocratização do aparato normativo relativo à proteção ambiental, conjugado com tendências a descentralização de suas competências executivas. A partir da CF/88, o meio ambiente foi pautado como agenda prioritária. Por outro lado, a questão agrária perdurou "congelada", como fora proposto pela Ditadura Militar. É como se o novo ascendesse sem a superar o velho.

3.3 Reformas, antes que tardem: A Reforma Agrária na CF/88

Em um país cuja formação político-econômica se deu a partir do modelo de produção agroindustrial, baseado no latifúndio e no aumento de produtividade a qualquer custo, é de se esperar que o principal eixo da proteção ambiental seja direcionado às contradições decorrentes deste modelo específico de capitalismo agrário. Porém, no Brasil, a realidade é distinta. A extensão da tutela ambiental às atividades agroindustriais se torna complexa a partir do momento em que a proteção ambiental e a redistribuição de terras não são vistas em uma óptica integrada, o que leva a pensar que "a mudança na estrutura fundiária não está colocada, em longo prazo, no governo e na sociedade brasileira" (NAKATANI; FALEIROS; VARGAS, 2012, p. 215).

Durante a redemocratização, as ofensivas contra o latifúndio foram articuladas em uma frente ampla pela democracia. Conjunturalmente, esses interesses foram preteridos por outras forças de maior capacidade de mobilização, especialmente em âmbito institucional. Isso significou esparsas modificações no Estatuto da Terra, a

partir de emendas que pouco alteraram o projeto da reforma agrária instituído pelos militares. Mesmo entre as médias e grandes propriedades

> nas lavouras voltadas mais diretamente ao mercado interno, tais como milho, arroz, feijão e trigo, a área de cultivo pouco se ampliou, apesar do destacado aumento de produtividade, indicando que a incorporação de novas terras —o avanço da fronteira agrícola — e mesmo a reconversão de áreas mais antigas, ocorreu no sentido de uma especialização na produção de gêneros agrícolas com preços crescentes no mercado internacional (inflação de commodities), dos quais a soja merece destaque. Nestes termos, o país tem caminhado para a "*primarização*" de sua economia, regredindo historicamente nos quadros de uma reversão neo-colonial. (NAKATANI; FALEIROS; VARGAS, 2012, p. 229)

Nesse ínterim, o traço mais marcante do tratamento constitucional conferido a reforma agrária diz respeito à constitucionalização de dispositivos de teor idêntico aqueles do Estatuto da Terra, promulgado em 1964. Ao passo que a positivação constitucional dificulta a flexibilização das diretrizes da reforma agrária, em razão de maior rigidez se comparada com uma lei ordinária, também implica em uma estagnação de avanços. As definições da figura jurídica da função social da propriedade – observância da legislação trabalhista e do melhor interesse para proprietários e trabalhadores; preservação ambiental; e aproveitamento racional dos recursos naturais –, além das disposições sobre a destinação das terras públicas e devolutas, compatibilizando-as com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária, aparecem como meras *ratificações* do Estatuto da Terra, sem alterações qualitativas (BRASIL, 1988, s/p).

Além do mais, a CF/88 representou a positivação de alguns instrumentos de execução da reforma agrária, como a desapropriação para fins sociais (e suas respectivas limitações) e usucapião de propriedade rural. Assim, tendo como eixo central a Reforma Agrária, a CF/88 dispõe que a

> política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes [...] (BRASIL, 1988, s/p).

Nesse cenário, a principal modificação na estrutura normativa da reforma agrária decorre do reforço a participação dos atores sociais envolvidos nas demandas por terras. Assim, diante da aparente *estagnação* e das limitações constitucionais a respeito da reforma agrária, "o rentismo apoiado na relevância da propriedade da terra está em conflito com os propósitos governamentais e, ao mesmo tempo, está 'domesticado' pela aliança política em que o pacto institucional se baseia" (MARTINS, 1988, p. 119).

Contudo, há de se considerar que a CF/88 se mostrou silente no que se refere às competências executivas relacionadas à reforma agrária, tanto na criação dos planos federativos dessa política, quanto nos entes incumbidos na execução de seus instrumentos. Bem verdade, os termos constitucionais positivados a partir de 1988 indicam uma fraca aproximação entre a questão federativa e o plano de reforma agrária, eixo central da resposta à questão agrária. Portanto, ao que tudo indica

> a política fundiária tem por objetivo reconhecer a institucionalidade do problema como problema social e o ministro tem aí a função de gestor de uma conflitividade administrável, como de certo modo já se propunha no regime anterior [Governo Militar]. Com a diferença de que agora devem prevalecer os mecanismos da negociação, e portanto os da lei, e não os da repressão (MARTINS, 1999, p. 120).

Diante do pacto democrático que funda a CF/88, tanto a política fundiária quanto a reforma agrária têm por objetivo "atenuar e circunscrever o rentismo" (MARTINS, 1999, p. 120), de modo a tornar viável um modelo de desenvolvimento – e não somente de modernização – que induza a geração de renda interna e promova reduzidos impactos ambientais. Dentro das naturais limitações das propostas dentro da ordem, ou seja, de planos que buscam atenuar as contradições da dinâmica dependente a partir de um pacto (o que presume concessões das forças em conflito), a distribuição fundiária aparece como alternativa para a reconfiguração da sociedade de classes brasileira e indica caminhos para um projeto de segurança alimentar. Isso depende da opção pela via da agricultura familiar, possibilitando uma produção agrícola de efeitos ambientais reduzidos.

Assim, mesmo que "a questão agrária tenha sua própria temporalidade, que não é o tempode um governo" (MARTINS, 1999, p. 98), suas expressões devem ser respondidas ainda em tempo. Para isso, o melhor momento histórico é o agora.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo buscou investigar se há uma possível continuidade histórica, saliente à institucionalidade e expressa perante os sistemas de competências das políticas de Reforma Agrária e do Federalismo Cooperativo Ecológico, que indique uma resposta uniforme a estas expressões da questão social. Primeiramente, a burocratização do Estado Brasileiro e a consolidação da dinâmica federalista foram apontadas como respostas diretas aos fluxos político-econômicos das oligarquias rurais. Posteriormente, o Estatuto da Terra foi contextualizado como uma medida central do governo militar no trato da questão agrária, sendo posta em segundo plano quando da emergência das pautas ambientais no período da redemocratização. Por fim, um breve apartado sobre

o tratamento constitucional das políticas ambientais e de reforma agrária (e de suas respectivas competências), foi trazido à tona, visando aferir uma possível continuidade entre as vias executórias destas políticas.

Neste quadro, muito antes da institucionalização das agendas de reforma agrária e de enfretamento da crise ambiental, constituídas, respectivamente, durante as décadas de 1960 e 1970, a questão agrária já era um dos marcos constitutivos da história do país de maior extensão geográfica da América Latina. Isto é, a questão agrária (e o seu velho intrínseco) – mais do que perduraram em frente ao novo – constituem-no diante de seu movimento. Movimento, este, pendular, em que ora indica a constituição de uma democracia restrita e de uma maior integração (sempre relativa!) na sociedade de classes; ora é irrompido pela reação de autocracias burguesas por meio de violência, repressão e rupturas institucionais (FERNANDES, 2009, p. 51).

A questão agrária movimentou-se impregnada às contradições do desenvolvimento das forças produtivas no Brasil. Tanto no período extrativista da Coroa portuguesa, quanto na monarquia, diante da sociedade estamental, a questão agrária se manifestou, predominantemente, a partir do trabalho escravo. Após a República, durante a emergência da sociedade de classes, foi expressa, principalmente, por conflitos fundiários. Esteve envolta, portanto, dos mais significativos conflitos entre capital fundiário e trabalho.

Muito influente perante a constituição do Federalismo Brasileiro, a questão agrária foi um aspecto central no processo de formação dos Entes Federativos, burocratizados a partir da generalização do capital aplicado ao trabalho no campo. Nesse ínterim, as respostas à questão agrária ainda não haviam sido institucionalizadas e, assim, tanto os trabalhadores campesinos quanto os proprietários rurais (e, posteriormente, os empresários urbanos) não haviam adquirido consciência suficiente para propô-las. Tudo mudou a partir de 1964.

Durante a Ditadura Militar, a reforma agrária, contraditoriamente, foi embricada com a expansão da propriedade fundiária como fundamento da acumulação capitalista. O Estatuto da Terra, principal resposta a questão agrária, visava, quando muito, atenuar as contradições da expansão do capital agroindustrial, tais quais: a formação de um imenso contingente de trabalhadores agrícolas de reserva; o êxodo rural; o aprofundamento das desigualdades regionais, entre outras.

Mesmo que a redemocratização tenha acenado para a resolução de problemas estruturais da formação da democracia brasileira, conjugados com a positivação de novos direitos, a reforma agrária permaneceu "em congelamento", assim como deixada pela Ditadura Militar. Nesse período, emergiu um ideário ideologizado de que seria possível efetivar novos direitos – sobretudo pela extensiva proteção as gerações presentes e futuras – sem que os velhos problemas fossem "desarquivados". Ou seja, de

que seria viável alcançar a proteção ambiental sem que o modelo de desenvolvimento – a saber, a forma dependente pelo qual o capitalismo brasileiro foi historicamente estruturado diante do trabalho agrícola - fosse alterado. Em outros termos, doutrinou-se ser factível a conciliação do meio ambiente com um modelo fundiário agroindustrial, produtivista e inserido no mercado de *commodities*.

Neste quadro, as disposições relativas à reforma agrária brasileira são normatizadas, principalmente, pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Terra de 1964. É bem verdade que a CF/88 ratificou algumas disposições do Estatuto da Terra. Contudo, longe disso ser insignificante, essa positivação representa uma maior rigidez sobre a função social da propriedade. Rigidez que pode representar, ao mesmo tempo, maior garantia de manutenção dessa política; mas também, a continuidade do "congelamento" de uma reforma agrária de dimensões estruturais.

Antecipando as tendências à descentralização que caracterizam o Pacto Federativo da CF/88, o Estatuto da Terra atribuiu uma repartição de competências bastante descentralizada, ainda mais tendo em vista o passado centralizador do nosso federalismo. Na verdade, considerando que os dias atuais apresentam uma menor tendência a centralização do que antigamente, pode-se inferir que as competências delineadas para a execução do Estatuto da Terra não se encontram defasadas, eis que convergentes com o Pacto Federativo da CF/88 e consonantes com políticas públicas mais recentes, também instituídas a partir de planos de metas. Contudo, aparentemente, um sólido delineamento de competências, por si só, não garante o amplo alcance de uma intervenção estatal, já que a demanda cíclica à reforma agrária perdura na atualidade.

Já o modelo que delineia a repartição das competências executivas das políticas ambientais, o federalismo cooperativo ecológico, cujo marco é a CF/1988, é caracterizado pela sua proposição de competências, especialmente as executivas, em favor da autonomia Estadual e Municipal. Nesse sistema, o princípio da subsidiariedade aparece como corolário lógico, a partir da leitura de que é necessário "pensar localmente e agir globalmente". Dessa forma, o Federalismo Cooperativo Ecológico articula a execução de intervenções setoriais diante as expressões da questão ambiental, a partir de características e demandas que só podem ser constatadas regionalmente.

São inegáveis as semelhanças existentes entre as repartições de competências executivas do modelo do Federalismo Cooperativo Ecológico e do programa de Reforma Agrária instituído pelo Estatuto da Terra. Contudo, salta os olhos o fato de que, aparentemente, as Políticas Ambientais têm maior alcance do que as medidas de redistribuição fundiária. Assim, mesmo que essas competências sejam parecidas, emerge no tratamento institucional dessas respostas uma processualidade que dinamiza o alcance desses dois pilares da democracia brasileira: o acesso à terra e ao trabalho; e a conservação de um meio ambiente equilibrado.

Esse fator, em conjunto com o trato distinto dispensado as expressões da questão agrária e ambiental, aponta para a inexistência de uma continuidade histórica na forma como o Estado Brasileiro interveio nessas situações. Mesmo que semelhantes, partindo do pressuposto de que os modelos tenham sido promulgados para serem funcionais, ainda perdura a desconsideração de que o novo não superou o velho, de que a modernização conservadora (diferente de desenvolvimento) pode conviver com o meio ambiente, de que a proteção ambiental virá com a diária expansão da fronteira agrária. Logo, ainda há muito que ser feito para alinhar a proteção ambiental à revisão da estrutura agrária brasileira.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Editora Atlas, 2019.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Federalismo e Competências Ambientais.** São Paulo: Atlas, 2015.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo.** São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, 05 out. 1988.

BRASIL. **Lei nº 601/1850.** Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Rio de Janeiro, 18 de Setembro de 1850.

BRASIL. **Lei nº 4.214/1963.** Dispõe sobre o Estatuto do Trabalhador Rural. Brasília, 2 de Março de 1963.

BRASIL. **Lei nº 4.504/1964.** Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, 30 de novembro de 1964.

COLLINS, Randall. A tradição do conflito. In: COLLINS, Randall. **Quatro tradições sociológicas.** Petrópolis: Vozes, 2009. p. 49-106.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina.** São Paulo: Global, 2009.

HENIG, Edir Vilmar. Políticas sociais, estado e reforma agrária pós-constituição de 1988. **Revista Videre**, Dourados, v. 10, n. 19, p. 323-349, Jan. 2018. Disponível em: https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/videre/article/view/7444/4439

IANNI, Octávio. A classe operária vai ao campo. In: IANNI, Octávio. **Origens Agrárias do Estado Brasileiro.** São Paulo: Brasiliense, 1984. p. 7-97.

KOSIK, Karel. Dialética da totalidade concreta. In: KOSIK, Karel. **Dialética do concreto.** Editora Paz e Terra: Rio de Janeiro, 1995, p. 13-64.

MARTINS, José de Souza. Reforma agrária: o impossível diálogo sobre a História possível. **Tempo social**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 97-128, Out. 1999. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20701999000200007&lng=en&nrm=iso. Acessado em 12 de Julho de 2020.

NAKATANI, Paulo; FALEIROS, Rogério Naques; VARGAS, Neide César. Histórico e limites da reforma agrária na contemporaneidade brasileira. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 110, p. 213-240, jun. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000200002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 30 jul. 2020.

NOVAIS, Adriana Rodrigues. Los pueblos del campo y los desafíos alrededor de la justicia transicional en Brasil. **Vibrant, Virtual Braz. Anthr.**, Brasília , v. 15, n. 3, p. 1-21, dez.2018. Available from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1809-43412018000300508&lng=en&nrm=iso. Acessado em:04 de agosto de 2020. Epub Dec 03, 2018. http://dx.doi.org/10.1590/1809-43412018v15n3d508.

PICOLOTTO, Everton Lazzaretti. A emergência dos "agricultores familiares" como sujeitos de direitos na trajetória do sindicalismo rural brasileiro. **Mundo agr.**, La Plata , v. 9, n. 18, p. 01-39, jun. 2009 . Disponível em: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1515-59942009000100001&lng=es&nrm=iso. Acessado em: 04 de agosto de 2020.

RAJÃO, Raoni et al. The rotten apples of Brazil's agrobusiness. **Science**, Washington, v. 369, p. 246-248, jul. 2020. Disponível em: https://science.sciencemag.org/content/369/6501/246. Acesso em: 30 jul. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago **Direito Ambiental**: Introdução, fundamentos e teoria geral. São Paulo: Saraiva, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Princípio do Federalismo Cooperativo Ecológico. In: SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do direito ambiental.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 47-57.