PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Direito

Davi Augusto Santana de Lelis

ENSAIOS SOBRE A ATUAÇÃO ESTATAL: a possibilidade da alteridade e análise do PRONAF como política pública da ética primeira

Belo Horizonte
2018

Davi Augusto Santana de Lelis

ENSAIOS SOBRE A ATUAÇÃO ESTATAL: a possibilidade da alteridade e análise do PRONAF como política pública da ética primeira

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito Público.

Orientador: Prof. Dr. Giovani Clark

Área de concentração: Direito Público

Belo Horizonte

2018

FICHA CATALOGRÁFICA
Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Lelis, Davi Augusto Santana de
L541e Ensaios sobre a atuação estatal: a possibilidade da alteridade e análise do PRONAF como política pública da ética primeira / Davi Augusto Santana de Lelis. Belo Horizonte, 2018.
308 f.: il.

Orientador: Giovani Clark
Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito

1. Direito econômico. 2. Direito - Filosofia. 3. Política Pública. 4. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Brasil). 5. Política econômica. I. Clark, Giovani. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 351.82

Davi Augusto Santana de Lelis

ENSAIOS SOBRE A ATUAÇÃO ESTATAL: a possibilidade da alteridade e análise do PRONAF como política pública da ética primeira

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito Público.

Área de concentração: Direito Público

Professor Dr. Giovani Clark (Orientador) – PUC Minas

Professor Dr. Álvaro Ricardo de Souza Cruz – PUC Minas

Professor Dr. Mário Lúcio Quintão – PUC Minas

Professor Dr. Ricardo Antônio Lucas Camargo - UFRGS

Professor Dr. Leonardo Alves Côrrea - UFJF

Belo Horizonte, 06 de fevereiro de 2018.

contranarciso

em mim
eu vejo o outro
e outro
e outro
enfim dezenas
trens passando
vagões cheios de gente
centenas

o outro
que há em mim
é você
você
e você

assim como
eu estou em você
eu estou nele
em nós
e só quando
estamos em nós
estamos em paz
mesmo que estejamos a sós
(Paulo Leminski – Toda Poesia)

AGRADECIMENTOS

A realização desta tese não teria sido possível sem a valorosa contribuição de todos aqueles com os quais compartilho a vida.

Agradeço, aos meus pais, Vicente e Maria; aos meus irmãos, Levi e Marina; e à minha esposa, Lorena. O apoio e o amor de vocês me motivaram a sempre seguir em frente. Em especial à minha mãe, Maria, minha primeira leitora e eterna entusiasta; à Marina, que me deu abrigo nas noites belo-horizontinas e à minha esposa, Lorena, que acolhe meu ser, que se faz presente nas aventuras e desventuras e me dá coragem.

Agradeço ao meu orientador, Giovani Clark, por confiar na minha capacidade, por me ensinar e apontar a vias necessárias para a conclusão deste texto. Aos professores, Álvaro Ricardo de Souza Cruz, José Adércio Sampaio, Marinella Machado Araújo, Edimur Ferreira de Faria, Antônio Cota Marçal, Mário Lúcio Quintão e Luzia Pereira, muito obrigado por todos os ensinamentos com os quais pude construir os argumentos desta tese.

Agradeço à CAPES, por ter financiado esta tese e por ainda permitir que sejam feitas pesquisas neste país. Ao Departamento de Direito e à Universidade Federal de Viçosa, por terem me concedido o tempo necessário para o desenvolvimento da pesquisa e do meu amadurecimento como professor. Gratidão aos amigos do DPD, que seguraram a barra na minha ausência. Em especial ao Fernando e à Roberta, que tanto incentivaram o meu ingresso no doutorado.

Aos amigos que fiz no doutorado, Bárbara, Meire, Milton, Walkíria e Tarcísio com quem compartilhei as alegrias e angústias da jornada acadêmica; aos amigos bolsistas, Anna, Bruno, Daniel, Éder, Flávia, Guilherme, Karol, Larissa, Leandro, Leonardo, Paulo, Priscila e Virgínia que, além de compartilhar os bons e os maus momentos, ao longo destes quatro anos, me ajudaram a manter a tenacidade diante das kafkanianas exigências a que fomos submetidos.

Aos amigos de Viçosa (e do mundo): Dalton, Diego, Maria, Camila, Mateus, Marcelo, Vitor, Fernando e André, por terem me escutado, apoiado e abrigado entre uma rodada e outra e/ou entre uma inda e vinda de Belo Horizonte.

Por fim, eterna gratidão à Raimundo e Maria Marta (em memória); José (em memória) e Maria: meus avós que trabalharam a terra para educar os filhos.

RESUMO

A tradicional interpretação constitucional brasileira fundamenta a atuação estatal de modo a reduzir as possibilidades democrática, socioeconômica e ética. Por consequência, exclui-se o principal ator do Estado: o povo. Em linha de pesquisa que trata do Estado, constituição e sociedade no paradigma do Estado Democrático de Direito, entende-se que as intervenções estatais tradicionais deixam ao largo o aspecto ético, impedindo, assim, a construção de uma realidade social mais afeita às linguagens da democracia, da economia, da ética e do aparelho do Estado pautado na ética da alteridade. Com o objetivo de apresentar a possibilidade de uma atuação estatal motora de uma revolução, buscam-se as possibilidades de uma ressignificação histórica, de uma nova proposta econômica e de uma configuração inovadora para o aparelho do Estado. De modo a verificar a prática de uma intervenção estatal, elegem-se as políticas públicas referentes ao processo produtivo agrícola entre os anos 1990 e 2016, em especial na política pública de fortalecimento da agricultura familiar - PRONAF. Conclui-se que as dimensões históricas/democráticas, econômicas/morais e estatais/alteridade que subjazem à intervenção estatal no domínio econômico do setor agrícola ainda se pautam pela matriz tradicional. Essa realidade impede a participação democrática do povo na vida socioeconômica do Estado.

Palavras-Chave: Direito Econômico. Filosofia do Direito. Política Pública. Atuação estatal na economia. PRONAF.

ABSTRACT

The traditional interpretation of the constitution are based on public policies that reduces the possibility of democratic, socioeconomic and ethics. Consequently, the main actor of the State are excluded: the people. In a research line that deals with the State, constitution, and society in a democratic State perspective, it is understood that traditional public policies leaves behind the ethical aspect preventing the construction of a social reality more sensitive to the languages of democracy, the economy of ethics and the state based on the ethics of the true other. With the objective of reestablishing the possibility of a revolutionary state action, the possibilities of a historical re-signification, a new economic proposal and an innovative configuration for the State apparatus are presented. In order to verify the practice of a state intervention, the public policies related to the agricultural production process between 1990 and 2016, especially in the public policy of strengthening family agriculture, are chosen, PRONAF. It is concluded that the historical/democratic, economic/moral and state/alterity that guide the state intervention in the economic domain of the agricultural sector are still based on the traditional matrix, which prevents the democratic participation of the people in the socioeconomic life of the State.
Keywords: Economic law. Philosophy of law. Public policy. State intervention in economics. PRONAF.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 17
1.1 A atuação estatal como proposta de pesquisa 18

2 PARAÍSO PERDIDO: O CICLO HISTÓRICO 25
2.1 Assim se fez a gente dessa terra? 25
2.2 Assim se fez a gente dessa terra 31
2.3. Atrás de tudo havia o açúcar 40
2.4. Senhor e vassalo 42
2.5. Ouro de Minas 43
2.6 A colônia se fez império 45
2.7 As linguagens da democracia 47
2.8 Sob a luz, o povo 51
2.9 Os ventos do norte não movem moinhos 60

3 JULGAMENTO MORAL, ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS 63
3.1. Economia, ética e políticas públicas 63
3.2. Expoentes do julgamento moral 65
3.3. Ideologia constitucional: predeterminação moral? 73
3.4. Conduta ética e economia 81
3.5. Ética e economia, um casamento possível 91

4 POR UM APARELHO DO ESTADO ÉTICO 95
4.1. Direito Administrativo descrente 95
4.2. Filosofia para um aparelho do Estado ético 101
4.3. 'Ser em si' e 'ser para mim': representação do mundo 102
4.4. 'Ser da linguagem' e 'ética primeira': a-presentação do mundo 110
4.5 Por uma visão renovada do aparelho do Estado 118
4.6. Um aparelho do Estado (im)possível 130

5 HORIZONTE DE IDEIAS 135
5.1 Ação social: a luta por reconhecimento 136
5.2 Reconhecimento sem ética primeira? 143
5.3 ...Um pouco mais de Levinas 148
5.4 Por uma nova política pública 164

6 PANORAMA DA INTERVENÇÃO ESTATAL NO SETOR AGRÍCOLA 171
6.1. O setor agrícola brasileiro nos anos 1990 171
6.2 A intervenção estatal nos anos 2000 177
6.3 A obediência à constituição 189
6.4 Desdobramentos da postura estatal 193

7 UMA IDEIA DE AGRICULTURA FAMILIAR 197
7.1 Breve história da agricultura familiar 198
7.2 Agricultura familiar no Brasil 207

7.3 Qual agricultura familiar? 214
7.4 Agricultura familiar de engenharia..... 218
7.5 Agricultura familiar da ética 227

8 A TERRA SEM FIM 233
8.1 A questão fundiária..... 234
8.2 Brasil, não Brazil..... 243
8.3 Programas paralelos ao PRONAF..... 251
8.4 Não matarás..... 255
8.5 Caminhos para a atuação estatal..... 262

9 CONCLUSÃO 269

REFERÊNCIAS 275

ANEXO A - Categorização do PRONAF..... 295

ANEXO B - Proposições legislativas em trâmite..... 301

1 INTRODUÇÃO

Vivendo, se aprende;
mas o que se aprende, mais,
é só a fazer outras maiores perguntas.
(João Guimarães Rosa - Grande Sertão Veredas*).*

No Brasil, a interpretação constitucional que fundamenta a atual atuação estatal é refratária de uma visão fatalista da história que reduz o espectro de possibilidades da constituição e as aspirações democráticas. O impacto dessa visão implica redução do direito em suas relações com a economia e a política, cedendo espaço às intervenções[1] estatais de fins utilitaristas com exclusão do povo, detentor originário e legítimo do poder que justifica a existência de uma nação e destinatário último da concretização constitucional; em especial, aqui, os grupos mais vulneráveis e não hegemônicos.

Diante desse cenário, propõe-se elaborar uma teoria crítica do direito positivado e das políticas de intervenção no domínio econômico adotadas até então, em dimensões históricas/democráticas, econômicas/éticas e estatais/alteridade. Se no princípio a teoria crítica era dotada apenas pelo processo histórico de emancipação, atualmente a teoria crítica apresenta-se como possibilidade de análise para além do tempo presente; uma análise que revela a estrutura social, as causas responsáveis pela distorção social e a falta de reconhecimento.

Alerta-se que não se trata de estruturar um novo manual da atuação estatal no domínio econômico, mas de destacar os caminhos trilhados e apontar possíveis soluções para os problemas que agora se enfrentam. Assim, investigam-se o ciclo histórico da formação brasileira, suas rupturas e possibilidades de realização democrática e republicana; as teorias econômicas, que em regra oferecem apenas uma alternativa, a do resultado matemático, mas que também possibilitam uma economia do desenvolvimento e de conteúdo ético; se é viável, por meio de uma teoria ética, conjugar políticas públicas sociais com políticas econômicas estatais que permitam ir além de mero crescimento econômico na atuação do aparelho do Estado.

---

[1] O termo intervenção significa atuar na esfera de direitos e deveres de outro. Quando o Estado atua no domínio econômico, por exemplo, por meio de políticas públicas para os agricultores familiares, está intervindo no domínio econômico privado. “Toda atuação estatal pode ser descrita como um ato de intervenção na ordem social” (GRAU, 2010, p.72). Para Souza (2003, p.316), os termos *intervenção* e *atuação* são utilizados de forma semelhante. Nesta tese os termos têm aplicação distinta. Por *atuação* entende-se a ampla ação estatal que comporta tanto o mero resultado econômico como a promoção de direitos fundamentais/sociais; por *intervenção* entende-se a ação restrita no domínio privado, em especial na busca do resultado financeiro.

Esta pesquisa, composta por conhecimentos multidisciplinares (história, política, economia, filosofia e direito), analisa a perspectiva de captura estatal pelo poder econômico e pretende encontrar uma possibilidade alternativa. Afinal, o futuro não é inexorável, ele é uma dúvida, um problema que precisa ser resolvido para que a sua construção seja a melhor possível. Enquanto a roda da fortuna permanece atrelada ao ciclo histórico, imagina-se encontrar, nele, rupturas que permitam a alteração do quadro conservador em prol de uma matriz de atuação estatal e concretização constitucional fundamentadas em uma ética primeira. Essas possibilidades ensejam questionamentos e motivam esta pesquisa.

1.1 A atuação estatal como proposta de pesquisa

A atuação estatal, via política pública, pode ser mais democrática, menos afeita à economia de engenharia e realizada por um aparelho do Estado que seja pautado pela ética da alteridade com fins de se concretizar a constituição?

Da resposta a essa pergunta se ocupa esta tese.

De forma a estabelecer limites para o que se propõe, torna-se necessária a explicação dos termos utilizados nesta tese. Entende-se por *política pública* a decodificação da realidade (limitação da complexidade) e a sua recodificação em um conjunto de ações (planos, leis, financiamentos, programas...) realizadas pelo Estado em setores da sociedade e/ou da economia em busca do desenvolvimento[2]. Em sendo estas políticas mais *democráticas*, entende-se que elas levam em consideração o povo brasileiro (população), titular originário e contínuo do poder exercido pelo Estado, em vias de se conferir uma responsabilidade para com o Outro. Por *economia da engenharia*[3] entende-se a prática estatal destinada tão somente ao crescimento econômico. *Ética* é aqui a relação primeira, a abertura necessária do Eu para a compreensão do outro como um verdadeiro Outro. Quando esta ética torna-se *da alteridade*,

---

[2] De acordo com Clark e Corrêa (2009, p.37-45), existem duas correntes sobre o conteúdo da expressão *crescimento econômico*. A primeira dedica-se à semelhança entre o *crescimento* e o *desenvolvimento econômico*: este pensamento está relacionado à teoria econômica clássica do século XIX (Adam Smith, David Ricardo e John Stuart Mill), e de autores neoclássicos (Alfred Marshall, John Bates Clark e Milton Friedman, por exemplo). Para essa vertente, o crescimento econômico gera distribuição equitativa e sem conflitos para todos os agentes econômicos e sociais. A segunda corrente diferencia o *crescimento* do *desenvolvimento econômico*: o *crescimento econômico* é caracterizado como a variação quantitativa do Produto Interno Bruto (PIB), que, entretanto, é insuficiente para garantir a melhora na condição de vida da população. O *desenvolvimento* se caracteriza por um processo contínuo de modificação estrutural das condições sociais, culturais e econômicas da população. Nesta tese, com a política pública, trata-se de *desenvolvimento econômico*, resultado da atuação estatal que possibilita a inclusão da população mais pobre no uso e gozo dos bens da vida.

[3] Em contraposição à *economia de engenharia* será apresentada, no momento oportuno (capítulo 3), a *economia da ética*, uma das dimensões pela qual se torna possível concretizar o texto constitucional de 1988 em prol do desenvolvimento.

entende-se que o Eu se torna, antes de livre, responsável pelo Outro. Esses conceitos, ainda vagos, no decorrer do texto ganharão clareza e densidade.

A proposta de *concretização* da Constituição de 1988 está em seus fundamentos de Estado Democrático de Direito (art. 1º da Constituição de 1988); nos objetivos fundamentais da república (art. 3º da Constituição de 1988); e também nos fundamentos, fins e princípios da constituição econômica (art. 170 da Constituição de 1988), porque retira-se destes artigos a força executória da atividade estatal no sistema produtivo e na sociedade. A concretização da constituição seria a realização de uma *revolução*[4], pois implicaria a atuação estatal que ampliasse o círculo dos participantes nos bens da vida.

O sentido dado à palavra *revolução*, nesta tese, é o mesmo utilizado por Prado Jr. (2010, p.12): o de mudanças históricas, de brusca transição econômica, social e política. Fernandes (2009, p.145) também pensa a possibilidade de uma *revolução*. Para o sociólogo, a revolução seria o compromisso social em interromper o ciclo histórico, promovendo a emancipação da nação brasileira do capitalismo dependente. Para Bercovici (2013, p.45), a *revolução* só é bem-sucedida quando resulta na construção de uma nova ordem política. Uma ordem que tenha o povo, titular do poder constituinte e constituído, como principal ator do Estado. Nesse sentido, a *revolução* é a mudança, pois não há nada mais revolucionário do que fazer com que as pessoas tenham vida digna (CAMARGO, 2008, p.210).

Diante da opção hegemônica da política econômica do aparelho do Estado, a solução está em contrariar as forças conservadoras e reacionárias. Tratando-se da questão rural, não se deve ater apenas ao *que é*, mas ao que se passa e como modificar essa estrutura que consistentemente tem afastado a comunicação das linguagens da democracia, da economia, da ética e da possibilidade de um aparelho do Estado pautado na ética da alteridade. Note-se que, a atuação estatal via políticas públicas é tema jurídico. Pois trata da tomada de decisão do administrador público ao movimentar o aparelho do Estado.

Da teoria geral que se pretende construir com os pressupostos de história/democracia, economia/ética e aparelho do Estado/alteridade, deve-se, pela vastidão das políticas públicas, efetuar um recorte de forma a tornar o estudo factível. Assim, elege-se o setor agrícola que, por meio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), fornece evidências para corroborar ou refutar a teoria que se pretende erigir. Deste modo, por meio do estudo de um setor, pretende-se testar a teoria geral aqui proposta.

---

[4] Para o que se convenciona de *revolução* utiliza-se, tradicionalmente, o termo *desenvolvimento* ou *modernização*. Entendendo-se o quanto estamos distantes dos traços modernizantes e de desenvolvimento que respeitem a pluralidade social, econômica, política e cultural dos povos, imagina-se que a atuação estatal nesse sentido seria verdadeira revolução.

Desde 1500, o setor agrícola tem sido um importante mecanismo de crescimento econômico no Brasil. Os primeiros invasores portugueses se dedicaram à atividade extrativa, em especial à da árvore que viria a nomear esta terra, o pau-brasil. Ao aprenderem como lidar com a terra e o clima, bem como a subjugar os povos que aqui já habitavam ou que coercitivamente vieram a habitar, os portugueses e demais europeus realizaram atividades lucrativas: cana-de-açúcar, algodão, fumo, borracha, cacau, café, soja, milho, feijão, mandioca, laranja, etc. O setor agrícola e o capitalismo agrícola, em seus diversos ciclos de expansão, transcenderam a sua natureza regional e impactaram o Brasil, a América Latina e o mundo.

Não obstante a importância da agricultura na economia nacional e a existência, no setor, de uma aguda e secular intervenção estatal por intermédio de políticas públicas de alcance nacional e internacional, o direito brasileiro quase não versa sobre o tema em suas pesquisas e publicações. Essa constatação instiga a pesquisa em face dos inúmeros instrumentos legais que versam sobre o setor agrícola, iniciando-se pela constituição brasileira, que impõe as diretrizes para a política agrícola nacional. Entretanto, assim como em outras áreas socioeconômicas, a concretização da constituição tem sido realizada de forma enviesada.

O processo produtivo agrícola, as políticas públicas que o movimentam – em íntima relação com o poder econômico –, e as propostas de desenvolvimento que concretizam a constituição imprimem ao tema desta tese uma marca temporal que exige cuidado na definição da estratégia de pesquisa, de forma que o resultado final possa contribuir para reflexões na elaboração e aplicação de novas políticas públicas. Assim, esta pesquisa não é a avaliação de um único projeto do passado ou acerca de experiência de uma comunidade, empresa ou ministério, mas sim, o estudo de um ciclo de ações levadas a efeito desde o processo de formação nacional até os dias presentes. De forma a tornar o estudo viável, embora se estude todo o processo de formação histórica, os esforços de análise das políticas públicas concentram-se no período de 1990 até 2016. Busca-se, assim, o pensamento ético em meio ao pensamento racional, institucional e utilitarista que tenta edificar instituições justas para um desenvolvimento rural que ainda é tardio.

Para a pergunta que motiva o problema desta pesquisa, surgem algumas hipóteses iniciais que delimitam e estruturam o conteúdo desta pesquisa: em um primeiro momento, realizou-se um estudo bibliográfico com fins de estabelecer uma *teoria geral* composta de três dimensões: (i) a dimensão histórica que apresenta a tese de que não há em nosso horizonte histórico apenas uma limitação ao desenvolvimento, mas oportunidades para o

desenvolvimento, desde que se reforce a participação popular nos assuntos estatais; (ii) a dimensão econômica, em que se apresenta a tese de que a economia precisa estar reconciliada com seu aspecto ético para que as políticas públicas possam ter conteúdo além do resultado matemático; (iii) a dimensão filosófica, em que se apresenta uma nova proposta de entendimento do aparelho estatal, devendo este estar comprometido com uma ética da alteridade. Estas três dimensões sustentam-se pela concepção de que o povo excluído dos processos socioeconômicos é o ator social, que tem, na luta por reconhecimento, a expectativa de instrumento para realização da revolução.

Após o estudo bibliográfico que objetiva a construção de uma *teoria geral* da atuação estatal, para orientar a argumentação na intervenção estatal no setor agrícola, realiza-se uma análise dos Planos Plurianuais[5] dos governos Fernando Henrique Cardoso (PPA 2000-2003), Luís Inácio Lula da Silva (PPA 2004-2007 e PPA 2008-2011) e Dilma Rousseff (PPA 2012-2015 e PPA 2016-2019); da estrutura do PRONAF; e de algumas questões tangentes à atuação estatal em prol dos agricultores familiares. Nessas análises busca-se identificar formas e processos que permeiem a atuação estatal e permitam testar a hipótese de que essas atuações estejam afinadas com a economia de engenharia. Assim, pretende-se traçar um breve histórico das políticas econômicas estatais no setor agrícola entre os anos 1990 e 2016. Busca-se identificar a natureza da intervenção estatal na agricultura, investigando em que eixos as políticas públicas atuam. É importante alertar que se trata de pesquisa eminentemente documental, versando sobre políticas econômicas planejadas para um setor específico (o agrícola na perspectiva da agricultura familiar) no tempo determinado.

Estruturalmente, o texto desta tese está organizado em oito capítulos: no capítulo seguinte a esta introdução, *capítulo 2*, inicia-se a construção da *teoria geral*, ocupando-se da primeira questão: há um limitador histórico ao desenvolvimento e aplicação dos ditames constitucionais? Busca-se explicitar que a política pública que se tem é resultado da história e não se encontra cerrada apenas no texto/interpretação constitucional. No *capítulo 3*, questiona-se a economia e a intervenção estatal na economia em oposição à ética. Se o ciclo histórico é, ao mesmo tempo, um limitador e um possibilitador de oportunidades, a ausência de postura ética do Estado na delimitação de suas políticas e a busca da concretização do texto da constituição podem se dar por conta do rompimento entre economia e ética. No *capítulo 4*, a estrutura do aparelho do Estado é analisada em uma perspectiva filosófica, propondo-se um

[5] Os Planos Plurianuais são instituídos por meio de Lei ordinária. Assim, o PPA 2000-2003 foi instituído pela Lei n. 9.989 de 21 de julho de 2000; o PPA 2004-2007 foi instituído pela Lei n. 10.933 de 11 de agosto de 2004; o PPA 2008-2011, pela Lei n. 11.653 de 7 de abril de 2008; o PPA 2012-2015, pela Lei n. 12.593 de 18 de janeiro de 2012; e o PPA 2016-2019, pela Lei n. 13.249 de 13 de janeiro de 2016.

caminho alternativo, no qual as estruturas da disciplina não mais se ancorem em uma visão egológica. A possibilidade de uma política pública de atuação estatal submetida à ética depende, por fim, de um aparelho do Estado comprometido com a ética primeira. No *capítulo 5*, as construções teóricas são arregimentadas em uma teoria de reconhecimento que pretende instrumentalizar a revolução por meio de três esferas de reconhecimento, a do amor, a do direito e a da solidariedade; todas fundadas em uma estrutura de alteridade e ética primeira. Das teorias tradicionais extraem-se possibilidades de uma ressignificação histórica, de uma nova proposta econômica e de uma configuração inovadora para o aparelho do Estado, como forma de possibilitar a luta por reconhecimento na matriz da alteridade e a execução constitucional por meio de políticas públicas éticas.

Findada a construção da teoria geral, no *capítulo 6*, inicia-se o recorte para o setor agrícola. Analisa-se o panorama da intervenção estatal no setor agrícola entre os anos 1990 e 2016. Para tanto, serão apresentados a contextualização do problema, o estabelecimento dos aspectos metodológicos e os desdobramentos à pergunta desta tese: é possível uma política pública ética que concretize a constituição no setor agrícola? No *capítulo 7*, o PRONAF é estudado em duas perspectivas, a econômica e a ética, desvelando-se a verdadeira face da política pública. No *capítulo 8*, questões tangentes ao PRONAF são analisadas, apontando-se, ao final, uma possibilidade de atuação estatal que contemple o que se defende por uma atuação estatal ética.

Por fim, na *conclusão*, retoma-se toda a discussão travada na tese para apresentar as possibilidades, limitações e consequências futuras desta pesquisa.

Foto 01

Fonte: Fotografia feita pelo autor.

2 PARAÍSO PERDIDO: O CICLO HISTÓRICO

Não imaginavam os portugueses que sua aventura marítima resultaria em uma nação tão ímpar: a brasileira. Esta afirmação, de identidade ímpar da nação, exposta assim, parece incontestável. Entretanto, o que se pretende construir nas páginas seguintes é o oposto do que essa frase, repetida à exaustão no meio acadêmico e pelo senso comum, representa. A frase resume o pensamento liberal-conservador e economicista que permeia toda a discussão sobre nossa[6] formação, aparelhamento do Estado e execução de políticas públicas, e, sem que se perceba, oculta um fatalismo que impede a revolução, o desenvolvimento e a concretude do texto constitucional. Essa teoria tradicional proclama que a história seria um limitador ao desenvolvimento, colocando o Brasil na condição de continuidade de Portugal e enxergando que, aqui, a sociedade, que se estrutura desse encadeamento, surge de maneira completamente diversa daquela dos países já desenvolvidos.

A primeira parte da questão proposta nesta tese analisa se há, no Brasil, um limite histórico, ideológico, político e de que a nossa estruturação social se baseia em teorias que nos colocam à margem do sistema produtivo internacional. O que se busca neste capítulo é conhecer as causas que produzem essas condições e propor a mudança ideológica e política que permitiria alcançar a revolução, o desenvolvimento e a concretização da constituição. É preciso, portanto, analisar a roda da história e as teorias sociais que tentam explicar o Brasil. Sem a possibilidade de desenvolvimento não há que se falar em política pública ética. Essa é a primeira tese que deve ser comprovada neste capítulo.

2.1 Assim se fez a gente dessa terra?

A história, tradicionalmente, informa que o povo brasileiro nasce do barroco ibérico (RIBEIRO, 2006) e se forma em cópia do modelo europeu. Em contraposição, na América do Norte, o estilo identificado por Ribeiro (2006) é o gótico, que se preocupou apenas em retirar da paisagem o povo originário. Ao sul do equador, o povo originário, ainda que desprovido de direitos, recebia do europeu o tratamento de mão de obra. Além da diversidade de tratamento para com os nativos, as intenções das metrópoles acabariam por traçar o destino do

[6] Sabe-se que os trabalhos científicos brasileiros são escritos em voz impessoal. Entretanto, o passado do Brasil também pertence ao presente do autor. Assim, não é possível separar o pesquisador do brasileiro que existe dentro de quem escreve este texto. A inspiração para a possibilidade de tratar o tema na primeira pessoa do plural vem da ideia de que não se separa o sujeito do objeto; de que há um horizonte histórico; e de que todos estão, de alguma forma, jogados no mundo. Mais argumentos sobre essa opção teórica podem ser encontrados nos capítulos 4 e 5 desta tese.

liberalismo a ser formado no Norte e do liberalismo a ser formado no Sul do continente americano. No Norte, dizem, desenvolveu-se uma sociedade impessoal e racional. No Sul, de acordo com a barroca herança ibérica, desenvolveu-se uma sociedade pessoal e emotiva.

As raízes do Brasil, desaterradas por Holanda (2013), informam que a herança ibérica se instalou e condicionou as formas sociais e políticas brasileiras. Dentre tantos espólios de nossa formação, referenda-se, até os dias presentes, a crença de que as leis escritas e as categorizações formuladas por jurisconsultos e/ou políticos são as mais legítimas formas de garantir a felicidade para o povo e a estabilidade para a nação[7].

A mítica da positivação, que se instalou por aqui por esforço de uma aristocracia rural e semifeudal motivada a adaptar a teoria e prática aos seus privilégios (HOLANDA, 2013, p.160), ainda domina a formação do aparelho do Estado e a agenda de políticas públicas, entre elas as de intervenção na economia. Esse traço de formação pode ter acontecido e se prolongado no tempo porque "toda a estrutura de nossa sociedade colonial teve sua base fora dos meios urbanos" (HOLANDA, 2013, p.73) e muito próxima das influências econômicas designadas pela metrópole.

Embora a ocupação das terras americanas tenha sido uma expansão comercial, os portugueses não estavam preocupados em estabelecer, a princípio, uma civilização na terra brasileira. À época das grandes navegações, o império Otomano crescia em influência e tamanho, dificultando as rotas orientais. Em busca de novos caminhos, as nações ibéricas se lançam ao mar, vindo a dar na costa americana. Portugueses e espanhóis, pressionados por seus vizinhos europeus, iniciam a ocupação de suas terras além-mar, enquanto a Espanha encontrava no ouro Maia, Asteca e Inca motivação para se deslocar até a América, Portugal, que ainda não tinha a ilusão do ouro das Minas Gerais, teve que concentrar-se em seus empreendimentos orientais. Na América-portuguesa não havia nenhuma intenção civilizatória, mas iniciar um empreendimento agrícola serviria de custeio para a proteção de suas terras (FURTADO, 2007, p.26-27). Assim, os esforços de colonização portugueses – que mais aparentavam uma invasão despretensiosa – acabaram por originar uma civilização de raízes rurais e de estruturação completamente independente da lusitana. Não havia aqui uma continuação do Estado português, apenas ocupação para garantir a propriedade da terra.

Durante séculos as propriedades rurais eram completamente autossuficientes; por outro lado, os parcos centros urbanos sofriam com a dependência do meio rural. Holanda

---

[7] Freyre (2013, p.307) atribui o bacharelismo, o legalismo, o misticismo jurídico e a mania de sermos todos doutores no Brasil e em Portugal aos hebreus que habitavam as terras lusas e que, em busca de novidade, vieram residir no Novo Mundo.

(2013) assenta o fim desse ciclo em 1888 com o término da escravatura, mas a predominância rural pode ter durado mais tempo e, ainda hoje, levar a efeito influência política determinante nas ações estatais.

Empresas ligadas ao agronegócio doaram, nas eleições federais de 2014, mais de 68 milhões de reais para 322 candidatos, dos quais 179, distribuídos em 13 partidos, foram eleitos. Empresas extrativas – entre elas diversas da área de mineração – doaram, na mesma eleição, mais de 30 milhões de reais para 133 candidatos, dos quais 82 de 15 partidos diferentes foram eleitos[8]. A pressão desse grupo na confecção da agenda estatal e elaboração legislativa é significativa. Estão em andamento no congresso diversos projetos de lei influenciados pela bancada ruralista, intimamente ligada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Entre os projetos destaca-se o PL 1.610/1996, que dispõe sobre a exploração e aproveitamento de recursos minerais em terras indígenas e o PL 1.117/2015, que pretende modificar a lei de biossegurança – Lei nº. 11.105/2005 –, para a inclusão de sementes *terminator*[9] na nação. A influência das mineradoras na redação do novo código de mineração chega ao extremo de ter como redator o próprio advogado das mineradoras[10]. Nesses exemplos tem-se que a utilidade buscada pelas ações estatais tem sido uma só: o lucro de determinados setores privados. O fim do ciclo de dependência dos poderosos do meio rural ainda está longe de terminar.

De volta à história de nossa formação, o reino português, pequeno pela própria natureza e com um feudalismo distinto dos demais estados europeus, conseguiu a unidade política capaz de lhe garantir um crescimento econômico e social superior ao de seus vizinhos (FAUSTO, 1999, p.22). No feudalismo tradicional europeu existiam diversos senhores feudais, estimulando o escambo e permitindo o amadurecimento da burguesia. Em Portugal, o modelo feudal foi centralizado em apenas um governante, o que, de certa forma, impedia a mobilidade social proporcionada pelos burgos. Com um Estado centralizado, economicamente estável, carecendo de espaço, de especiarias e sabendo por onde enveredar as naus, os portugueses chegaram e se instalaram nas futuras terras brasileiras.

É comum, no discurso dos historiadores que, em sua bagagem, Portugal trazia toda a herança ibérica que marcaria o destino da nação brasileira. Em oposição, argumentam que os

---

[8] Os dados completos estão disponíveis em: http://donosdocongresso.com.br/doadores/index.php?palavrachave=&area_atuacao=1&maiores=&ano=2014

[9] As sementes *terminator* propagam seu material genético via agentes polinizadores ‘contaminando’ as espécies nativas e impedindo a sua reprodução. Assim, o agricultor se torna refém da empresa fornecedora das sementes e insumos, não mais conseguindo reproduzir as sementes caboclas.

[10] A reportagem com a denúncia pode ser encontrada em: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/12/151202_escritorio_mineradoras_codigo_mineracao

países do norte da Europa se formaram em uma tradição distinta dos ibéricos – Espanha e Portugal. Enquanto no Norte a tradição pode ser denominada de gótica, na península a tradição é barroca (RIBEIRO, 2006). Os góticos, respaldados por uma moral do trabalho, seguiram o caminho da nítida distinção entre o público e o privado, da meritocracia e da responsabilidade individual. Em suas atividades, nunca encontraram problemas para o desenvolvimento da atividade econômica, para os negócios. A tradição gótica permitiu uma continuidade histórica, um crescente em torno de povo que se orgulha de si mesmo. Nós, os outros, construímos uma repulsa ao trabalho, uma confusão entre o público e o privado, com o sentimento de unificação apenas em torno de um governo central. Uma organização política artificialmente mantida (HOLANDA, 2013 p.38).

Para Furtado (2007, p.47-48), a tradição gótica se preocupou em criar colônias de povoamento. No caso inglês, durante o século XVII, houve grande excedente produtivo e populacional que tornou possível financiar a colonização do novo mundo; entretanto, sem nenhum produto a ser explorado na região. Em princípio, imaginou-se que a ocupação do norte da América resultaria em um grande fracasso. Mas, quando a produção com modelo escravista chegou à América Central, muitos colonos europeus migraram para o norte e iniciaram a construção de um mercado interno e de uma indústria naval para o transporte do açúcar das Antilhas. Outros fatores que contribuíram para o desenvolvimento econômico precoce da América do Norte foram a guerra civil inglesa, a existência de legislação protecionista e a guerra entre Inglaterra e França - eventualidades que favoreceram o desenvolvimento do Norte e a estagnação do Sul.

Para os adeptos do argumento da tradição ibérica, o círculo íntimo é muito importante; é no contexto da proximidade pessoal que os negócios e atividades econômicas acontecem. Os portugueses, em especial, aparentavam grande aversão social e predileção pelo favorecimento, ou meramente realização de negócios com as pessoas mais próximas. Essa tendência se confirma em diversas situações: na linguagem, por exemplo, por meio do uso da terminação “inho”, que se presta à familiarização de pessoas e coisas; no tratamento, por meio do nome de batismo e não do nome de família, ignorando assim a existência de famílias distintas e independentes umas das outras; na religião, com a transformação de Jesus Cristo em Menino Jesus, de Santa Teresa de Lisieux em Santa Teresinha (HOLANDA, 2013, p.148-149); no famigerado “você sabe com quem está falando?” Ou no favorecimento que pessoas públicas têm diante da obrigação legal.

Para DaMatta (1990, p.146-204), o “você sabe com quem está falando?” coloca em oposição um elemento mais visível que seria universalizante e igualitário e outro menos

visível, o núcleo da gramática profunda da sociedade brasileira, um incômodo ritual que rompe o silencioso pacto de uma sociedade "em que cada um efetivamente deve conhecer o 'seu lugar'" (SOUZA, 2015, p.76). É a lição ibérica – contraditória para com o legalismo exacerbado – de se confiar mais em pessoas do que em regras, o temor de defrontar o monarca. Para nós, ibéricos, a gramática social seria dual: uma ética praticada na casa – para com os entes queridos e pessoas próximas; e outra ética praticada na rua – para com estranhos. Seríamos, assim, "uma sociedade pré-moderna, do favor pessoal, da corrupção e do personalismo das relações pessoais" (SOUZA, 2015, p.77), enquanto para eles, os góticos provenientes dos louros da revolução francesa, existiria apenas a ética unitária.

Na ética unitária, duas instituições, o Estado e o mercado, disputam o espaço e é nesses ambientes impessoais que a sociedade se estrutura e se reproduz: um ambiente republicano e democrático, pautado na liberdade do indivíduo. Na ética dual, ao contrário, a construção e reprodução social ocorre nas relações pessoais e não por meio do Estado e do mercado.

As manchetes dos jornais abordam a falta de senso republicano em nosso trato social. A título de ilustração, cabe lembrar da agente de trânsito obrigada a indenizar o juiz, pego sem carteira nacional de habilitação e dirigindo veículo sem placa e documentação[11]; do caviar pedido pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais[12]; do auxílio-moradia pago a magistrados e promotores[13]; da festa de 238 mil reais do Tribunal Regional do Trabalho[14], entre outras benesses imorais que meros agentes públicos insistem em se autoconceder.

Holanda (2013) identifica esse contínuo movimento de particularização da vida pública como um processo que contribui na formação do homem cordial que, antes de ser um sentimento de solidariedade restrito ao círculo íntimo, é uma forma de viver no outro. Esse modo de viver poderia estar presente já nos primeiros aventureiros que aqui pisaram. Em Portugal já se usava o arado, mas, segundo Holanda (2013 p.47-50), por questões de adaptação, quando da lavra da terra brasileira, os portugueses voltavam a utilizar a enxada. Os tupis que, à época da chegada dos portugueses, habitavam o litoral acabaram por auxiliar os lusitanos nos caminhos terra a dentro. Onde os não-tupis se faziam presentes os portugueses

---

[11] Uma matéria que trata do caso pode ser lida no link: http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/juiz-que-ganhou-indenizacao-de-agente-de-transito-perdeu-carteira-de-motorista-em-lei-seca-em-2013/.

[12] Uma matéria que trata do ocorrido está disponível em: http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/tribunal-de-mg-quer-comprar-salmao-e-file-mignon-para-lanches-de-juizes-e-desembargadores/

[13] Sobre o tema: http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/10/cnj-aprova-auxilio-moradia-de-r-43-mil-para-juizes.html; e também: http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/entidade-de-promotores-quer-garantir-auxilio-moradia/.

[14] Sobre a festa do TRT: http://www.otempo.com.br/capa/pol%C3%ADtica/trt-ter%C3%A1-festa-de-posse-de-r-229-mil-1.1171570.

não se aventuravam.

Em princípio, a língua portuguesa também não foi imposta. Os jesuítas, que cá vieram pregar, aprenderam o tupi-guarani. Os bandeirantes paulistas igualmente faziam uso da língua nativa para o trato civil e doméstico (HOLANDA, 2013, p.122). Todo o expediente português na América se assemelhava mais a uma feitorização do que a uma colonização (HOLANDA, 2013, p.107).

Toda a cordialidade social, proposta por Holanda (2013), é levada por Faoro (2008), na via do patrimonialismo, para o Estado. "O Brasil seria uma sociedade pré-moderna, porque reproduz a forma patrimonialista de exercício do poder que vigorava em Portugal" (Souza, 2015, p.53). Tendo o Estado português como principal ator nas atividades empresariais, não existem liberdades individuais; e, sem indivíduo livre e autônomo, não há mercado competitivo ou plena democracia possível.

Para Faoro (2008), haveria uma elite incrustada no Estado. Essa posição privilegiada possibilitaria a apropriação do aparelho estatal como coisa própria, utilizando-o, portanto, para assegurar interesses particulares. O Estado, tido assim como refém dessa elite burocrática, seria o responsável por nossa mazela.

Apesar do peso da argumentação da tradição ibérica, opta-se por não se filiar a esse viés de pensamento. Souza (2015) critica essa forma de ver e interpretar a nossa formação. Haveria, no argumento da tradição ibérica, um forte liberalismo-conservador, que enxerga as sociedades da tradição gótica como mais racionais e moralmente superiores e, em oposição, as sociedades periféricas – entre elas, as da tradição ibérica –, como pessoais e moralmente inferiores. Assim, pelo prisma da tradição ibérica, as sociedades latino-americanas são percebidas como "afetivas e passionais e, consequentemente, corruptas, dado que supostamente personalistas, como se houvesse sociedades impessoais" (SOUZA, 2015, p.23).

O início do pensamento filiado à tradição ibérica se dá com Freyre (2013), em sua obra capital, Casa Grande & Senzala. O Brasil carecia de um mito nacional e surgia, então, a ideia de miscigenação como a força de nosso povo: uma construção afetiva do brasileiro que elevaria ao desenvolvimento (revolução). Holanda (2013) adota a ideia de Freyre, de que o Brasil é uma nação ímpar, porém inverte o diagnóstico positivo, "defendendo que essa civilização e seu tipo humano, o homem cordial, são, na verdade, ao contrário de nossa maior virtude, nosso maior problema social e político" (SOUZA, 2015, p.32).

Se o que se deseja é enxergar na história não apenas limitações, mas oportunidades de desenvolvimento e de realização da revolução, é preciso retornar ao diagnóstico positivo de Freyre e encontrar virtude onde tradicionalmente só se vislumbra o vício. Se a nossa

sociedade é cordial, no sentido dado por Holanda (2013), não é possível a realização de uma política pública ética, posto que o Estado é o antro das ações pessoais. Cogita-se: assim se fez a gente dessa terra? Há uma divisão palpável entre a cultura chamada de gótica e a cultura ibérica? Eles, os desenvolvidos, são realmente racionais, impessoais e virtuosos e nós, os em vias de desenvolvimento, somos emotivos, pessoais e corruptos? Na cordialidade está a ética que nos importa?

2.2 Assim se fez a gente dessa terra

A distinção entre eles – os países desenvolvidos, racionais e morais – e nós – a nação em desenvolvimento, emotiva e corrupta – contém mais do que o mero *jeitinho brasileiro*. A visão patrimonialista de Holanda (2013) desencadeia o pensamento que coloca em oposição o Estado corrupto e o mercado virtuoso: o homem cordial se apropria da coisa pública como se pessoal fosse, faz uso do patrimonialismo para gerir o aparato do Estado. O Estado, nessa visão, torna-se em problema e instrumento para potencializar os vícios da cordialidade. Do outro lado, imaculado está o mercado, impessoal e virtuoso. Para Holanda (2013), a cordialidade gera problemas cuja solução está no antiestatismo. Mas a questão que essa visão não responde é: existe alguma sociedade sem cordialidade, sem *jeitinho*? Acredita-se que não. A visão liberal-conservadora dá vazão ao patrimonialismo, que tem nos Estados Unidos a junção de todas as virtudes da modernidade. Assim, por lá, não há o que se alterar; a sociedade racional, impessoal e virtuosa não requer reparos. Nós, os em desenvolvimento, é que temos que alcançar o estágio evolutivo em que eles se encontram.

Esse raciocínio faz crer que um certo sistema de produção, em um dado estágio de desenvolvimento, implica, necessariamente, uma determinada civilização. No Brasil, o sistema de produção não é nativo e não reproduz a Europa ou os Estados Unidos. A visão tradicional coloca os países periféricos como corruptos e os países centrais como incorruptíveis. Mas, não seria a corrupção indissociável do sistema econômico e político das sociedades modernas? Esse discurso, que legitima a corrupção apenas nos países periféricos, beneficia apenas os grandes atores do mercado. Os bancos, por exemplo, colocam um alto custo no dinheiro para o Brasil porque, na visão legitimada, trata-se de uma nação culturalmente corrupta. Já nos Estados Unidos da América, que se supõe culturalmente racional, com o mercado supostamente desregulado e comprovadamente catalisador de crises globais, o custo do dinheiro é menor (SOUZA, 2015, p.150). Nós, os cordiais, sustentamos a base da pirâmide mundial, pagando com juros elevados a farra de poucos ricos mundo afora.

O capitalismo, no Brasil, vem de fora. Qualquer mudança no modelo produtivo externo acaba sendo imposta por aqui. Mas, ao contrário de promover o desenvolvimento, o sistema produtivo esbarra em uma estrutura social plutocrática e concentradora de riquezas. Como consequência, tem-se a institucionalização do poder nas mãos de uma elite permanente e a exclusão contínua do povo do processo democrático (FERNANDES, 2009, p.21). O ciclo produtivo, pautado em um capitalismo dependente, e o ciclo social, pautado em uma democracia excludente, andam de mãos dadas. A ruptura desse ciclo, em vias de possibilitar a revolução, passa pela necessidade da construção de uma narrativa própria.

Freyre (2013) constata que o Brasil precisava de um mito nacional, de uma narrativa própria, a exemplo do que ocorria em outras terras. Citam-se, a título de exemplo, o Estado italiano, que conta sua história desde a formação de Roma; os Estados Unidos, que remetem sua criação aos fundadores da nação e aos valores de sua constituição e detêm uma 'religião civil' identificada por Tocqueville; e a França, que, por meio de sua revolução liberal, estabeleceu os patamares para a nação francesa (BARBOZA FILHO, 2008). O movimento pode ser percebido também em nações latinas, como a Argentina, que rejeitou, até mesmo, o estilo arquitetônico espanhol em nome de sua própria identidade. Contudo, no Brasil, nada havia que nos unisse enquanto povo em uma nação.

A ideia que se imprime ao vocábulo *povo*, nesta tese, é a de beneficiário dos direitos configurados no texto constitucional. Tradicionalmente, o sentido jurídico do qual se imbui o vocábulo povo é o de vinculação ao direito ao voto, excluindo-se aqueles que não se inserem na condição de *eleitor*, que, por definição, é categorizado como *população*. Assim, o que tradicionalmente se inclui ou exclui na ideia de povo é determinado por uma manipulação jurídica daqueles que detêm o poder. Entretanto, pela conjugação dos conceitos jurídico e sociológico, a ideia de *povo* pode ser expandida pela via da inclusão, de atendimento à satisfação das necessidades referentes a toda *população*, na via dos direitos (CAMARGO, 2008, p.25). Assim, *povo*, nesta tese, tem sentido mais amplo que o atribuído tradicionalmente pelo Direito. Trata-se do destinatário da concretização da constituição, da realização de direitos fundamentais; afinal, quanto mais o povo for idêntico com a população no direito efetivamente realizado na sociedade, tanto maior o valor de legitimidade do sistema democrático existente (MÜLLER, 2003, p.111). Nesse sentido, o rosto do povo é o da população excluída da realização da constituição.

Freyre (2013) é quem articula o ideal do "mestiço is beatiful" (SOUZA, 2015, p.30), que se trata da construção do brasileiro reduzido de todas as diferenças. Holanda (2013), como já se explicitou, inverte o diagnóstico positivo de Freyre, defendendo que o Brasil e seu

povo, repleto de cordialidade, são, na verdade, o contrário da nossa maior virtude, o nosso maior problema social e político (SOUZA, 2015, p.32). Seríamos então emotivos a ponto de dividir o mundo entre os que pertencem ao círculo íntimo e os que não pertencem? O Estado, repleto de homens cordiais, torna-se o conceito mais importante para o nosso pensamento político e estruturação do aparelho político: um Estado patrimonialista dominado pelo poder econômico e práticas corruptas. Nessa visão, o mercado deixa de ser ambivalente e se transverte apenas de virtude. O patrimonialismo totaliza a realidade: de um lado o mercado virtuoso, do outro o Estado corrupto. Mas o argumento patrimonialista não deve perdurar.

Não havia entre o Brasil e Portugal uma continuidade. A formação do aparelho do Estado se dá de forma diversa entre as duas nações. O Brasil não herda de Portugal a sua estrutura social. Não houve no Brasil nada que se pudesse apresentar como *restos feudais*. "Um sistema feudal, semifeudal ou mesmo simplesmente aparentado ao feudalismo em sua acepção própria nunca existiu entre nós" (PRADO JR., 2014, p.40). O Estado forte – como era o português por conta de sua precoce unificação –, não impede o desenvolvimento social; ao contrário, antecipou em várias décadas a mercantilização portuguesa. O quadro administrativo com delegações, estabelecido por Weber (1997), possibilitaria o exercício do poder estatal de forma regular e uniforme em um vasto território. Todavia, no Brasil colonial não havia controle exercido de Portugal sobre os homens livres que aqui governavam, ao bel-prazer, as sesmarias e capitanias (SOUZA, 2015, p.65).

Na visão de Faoro (2008), existiria, desde o Portugal medieval, a confusão entre o público e o privado. Entretanto, naquela época, o Direito Real – denominado assim, desde a antiguidade, por tratar dos bens que pertenciam à realeza –, informa que os bens pertenciam ao rei; assim, "onde não havia a ideia da separação entre bem privado (do rei) e bem público, o rei e seus prepostos não podiam 'roubar' o que já era deles de direito" (SOUZA, 2015, p.66). Portanto, não é possível concordar que apenas nós, os brasileiros, tenhamos o Estado erigido sob a ótica patrimonialista. A guerra dos Estados Unidos da América contra o Iraque não é uma guerra movida pelo interesse de poucos? Pelo interesse da indústria petroleira? Seriam os Estados Unidos também patrimonialistas? Ou lá, no Norte, a tradição gótica teria sido capaz de polir o governo, o Mercado e o povo, tornando-os imunes aos efeitos supostamente nefastos da dita tradição ibérica?

Não houve entre nós influência exclusivamente ibérica. Os relatos de Holanda (2013) e Ribeiro (2006) informam a exclusividade dessa vertente cultural. Entretanto, Freyre (2013), ao traçar a gênese do povo luso, demonstra haver entre os portugueses profunda influência de celtas, mouros, africanos e judeus. A aristocracia portuguesa não se revestia dos mesmos

preconceitos que as aristocracias de seus vizinhos. Na época pré-invasão, sob a pressão dos latifúndios eclesiásticos, diversos aristocratas de origem nórdica foram buscar na classe média portuguesa, "impregnada de sangue mouro e hebreu, moça rica com quem casar. Daí resultou em Portugal uma nobreza quase tão mesclada de raça quanto a burguesia ou a plebe" (FREYRE, 2013, p.287).

A função de colono também não foi exclusiva dos portugueses. Franceses, ingleses, espanhóis, mouros, holandeses, judeus e outros povos vieram sentir o cheiro de novidade que os cantões da América ofereciam. A mistura de nórdicos, mouros, negros e hebreus formou a cultura portuguesa. "Sangue e cultura que viriam ao Brasil; que explicam muito do que o brasileiro não é europeu, nem indígena, nem resultado do contato direto com a África negra" (FREYRE, 2013, p.288).

No Brasil, os lusos e demais europeus, que para cá mudaram, tiveram que se relacionar, em princípio, com os povos originários[15] – inexistentes na mecânica social portuguesa e europeia – e posteriormente com os negros, postos no Brasil na condição de escravos. Os povos originais, em especial os tupis, citados por Holanda (2013), relacionaram-se com os portugueses, mas a produtividade não era a desejada, razão pela qual o sistema de escravidão dos negros africanos foi imposto. Assim, "formou-se na América tropical uma sociedade agrária na estrutura, escravocrata na técnica de exploração econômica, híbrida de índio – e mais tarde de negro – na composição" (FREYRE, 2013, p.65). Produtividade é a chave para entender a relação entre lusos e os nativos da terra brasileira. Ao contrário do que proclama Holanda (2013, p. 47-50), no capitalismo agrícola praticado por Portugal o uso da enxada não se deu por cordialidade, e sim por produtividade.

Boserup (1987, p.11) explica que a intensidade do uso da terra varia no tempo e no espaço, havendo formas mais ou menos intensivas de produção. Em sua classificação, partindo da forma menos intensiva para a mais intensiva, encontram-se cinco tipos de cultivo: (1) cultivo com pousio longo ou florestal, no qual abre-se uma clareira na floresta, explora-se a terra por dois ou três anos e aplica-se o pousio de dez a vinte anos, permitindo que a floresta cresça novamente; (2) cultivo com pousio arbustivo, caracterizado pela exploração da terra

[15] O termo *índio* é construções de um Eu que não reconhecia o outro como verdadeiro Outro. São termos que, apesar de genéricos e artificiais, são utilizados pela legislação brasileira, Lei nº. 6.001 de 19 dezembro de 1973, o estatuto do índio. O Decreto nº. 6.040 de 7 de fevereiro de 2007, que trata dos *povos tradicionais*, não inclui entre essa categoria, os *índios*; utilizando-se o termo *povo tradicional* para grupos culturalmente diferenciados, com organização social própria e que ocupam territórios e recursos naturais como condição para a sua reprodução cultural, religiosa, econômica e social, como o ribeirinho, o seringueiro, a babaçueira e o quilombola entre outras formas de cultura. Apesar da escolha normativa, prefere-se, por respeito ao rosto do Outro, o uso da expressão *povos originários*. Ressalte-se que, ao se tratar de uma citação direta, o termo *índio* será mantido.

por dois ou três anos, concedendo, após o período produtivo, pousio de seis a dez anos, permitindo que cresçam arbustos no, até então, campo agrícola; (3) cultivo com pousio curto, cuja produção se dá por dois a três anos, dando pousio de igual período, o que permite o crescimento apenas de ervas e gramas; (4) cultivo anual: Produz-se e deixa-se a terra em pousio por alguns meses, normalmente em uma rotação anual; e por fim (5) cultivos múltiplos, no qual produz-se duas ou mais lavouras por ano, com breve espaço de tempo entre elas.

Dentre todas essas formas de produção da terra, somente solos vulcânicos – como boa parte dos solos europeus – ou solos que recebam regularmente novas camadas de outras regiões – como ocorre às margens do rio Nilo no Egito – poderiam ter um cultivo intensivo como o cultivo anual ou múltiplo (BOSERUP, 1987 p.17). Assim, na América Latina colonial, coberta pela Floresta Atlântica, em princípio o sistema de cultivo deveria ser o de cultivo aliado ao pousio longo ou arbustivo. À época dos primeiros invasores, sem os atuais avanços tecnológicos, as condições climáticas e geográficas importavam. Os portugueses se depararam com um solo desfavorável ao homem agrícola, por não permitir nem a prática de sua lavoura tradicional regulada pelas quatro estações do ano, nem a cultura das plantas a que estavam há muitos séculos habituados (FREYRE, 2013, p.76). Assim, para iniciar o ciclo produtivo, era preciso pôr abaixo a floresta – tarefa impossível para o arado e mais afeita à enxada. O solo ruim também não poderia ser revirado com o arado; se assim fosse, não se tornaria produtivo - era necessária a enxada para trazer os nutrientes necessários para as plantas. Após o ciclo produtivo, portugueses e nativos deixavam a terra em pousio por tempo suficiente para que nela florescessem arbustos ou florestas, inviabilizando mais uma vez o uso do arado e favorecendo o uso da enxada para criação do roçado. Portanto, os portugueses não utilizaram a enxada por serem cordiais, mas por necessidade de produção.

Para os povos originais, o contato com a cultura europeia resultou na degradação de sua própria cultura, “como sempre acontece ao juntar-se uma cultura, já adiantada, com outra atrasada” (FREYRE, 2015, p.177). Os povos originais perderam o potencial construtor de sua própria sociedade. O trabalho dos jesuítas, de salvar as almas dos selvagens, contribuiu para a degradação da raça que pretendia salvar. O sistema escravocrata e religioso que Portugal tentava impor aos povos originais acabou por retirar a sociedade previamente existente de sua cultura, forçando-a ao trabalho agrário e latifundiário. Se os povos originais fracassaram, é porque foi demasiadamente brusca a passagem de uma cultura a outra que não estavam habituados (FREYRE, 2013, p.230).

Não seria por meio da exploração dos povos originais, mas a produtividade não

poderia parar. Independentemente do ponto de apoio econômico, se da cana-de-açúcar, do ouro ou do café, a mão-de-obra na produção era escrava. E esse fato corrobora a construção de que o Brasil não foi uma continuidade do reino português, do qual sobrevive até os dias presentes a cordialidade de Holanda (2013). O conto da tradição ibérica, que fomenta o patrimonialismo e o liberalismo conservador, quer fazer crer que no Brasil, como seria em Portugal, haveria uma sociedade de estrutura emotiva, de pessoalidade, de apreensão do aparato do Estado para a realização das vontades privadas. Havia aqui, entretanto, a escravidão, e esta não estava presente, da mesma forma, na dinâmica social portuguesa. Por muito tempo, o Brasil não adotou o sistema produtivo concorrencial interno, pois estava condenado a utilizar a mão de obra escrava. Por razões financeiras, não seria economicamente viável o pagamento de salários – estes teriam de ser superiores aos pagos em terras europeias[16].

As justificativas escravocratas para com os africanos vão além da questão político-econômica. Harari (2015, p.147-148) explica que, produto da imaginação humana, a hierarquia que estabelecia a diferença entre os homens livres e os escravos foi implementada na América, pois era barato importar escravos da África, que geograficamente estava mais próxima da América que o leste europeu ou a Ásia. Além disso, na África, já existia um comércio de escravos, não havendo necessidade de iniciar outro mercado em parte diversa do planeta. Por último, aponta o historiador, as fazendas americanas estavam em locais como a Virgínia, nos Estados Unidos, no Haiti e, claro, no Brasil. Os africanos estavam geneticamente adaptados às dificuldades climáticas e patológicas existentes nessas regiões. Enquanto os europeus se mostravam completamente indefesos e padeciam aos montes, os africanos persistiam, ainda que impostos a condições não humanas. Paradoxalmente, a superioridade genética se transformou em inferioridade social.

A justificativa meramente econômica esconde a faceta humana de uma das páginas mais tristes da história. A análise econômica demonstra que, para não se pagar salário aos que vinham trabalhar nas plantações, por conta de um mercado já existente, uma lei de oferta e procura, por custos reduzidos em se transportar pessoas da África para a América, criou-se uma injustiça histórica contra os negros. Desde já, demonstra-se que a busca, sem reflexão, por lucros e otimização de resultados não é compatível com o código da justiça.

Tal injustiça histórica constitui círculo vicioso. Do acontecimento histórico ocasional

[16] A história ganha sua versão em verso e prosa na música 'O ovo e galinha', de Alceu Valença. Dizem os versos: “Você devia/ Deveria adivinhar/ Que atrás do samba havia o semba/ Você devia/ Deveria adivinhar/ Que atrás do semba havia a África/ Você devia/ Deveria adivinhar/ Que atrás de tudo havia o açúcar”.

– posição geográfica, existência de um mercado de escravos e superioridade genética – surgiu o controle dos brancos sobre os negros. Do controle surgem normas que impõem discriminação sobre os negros. À margem da sociedade, os negros sofrem com pobreza e falta de instrução que resultam em preconceitos culturais, novas leis discriminatórias e novo margeamento social em um ciclo que ainda não demonstrou possibilidade de ruptura. A opção colonial pela escravidão reflete ainda hoje na dinâmica social brasileira.

Souza (2015, p.135) entende que, com o término da escravidão, o abandono por causa da cor tenha causado a inadaptação social, em um ciclo perverso e contínuo. A esse ciclo Myrdal (1972) dá o nome de *causação circular e acumulativa*, em que os motivos são, ao mesmo tempo, causa e efeito um do outro. É a pobreza que gera pobreza. De modo análogo, é o preconceito dos brancos que gera a pobreza dos negros, que gera o preconceito dos brancos. A *causação circular* precisa ser interrompida caso se deseje o desenvolvimento e a ética nas políticas públicas, e, para tanto, é forçoso entender que tanto o direito quanto a economia estão fundamentados em um racionalismo iluminista, em que o ser humano é compreendido como um animal na escala biológica, gerando-se a suposição de que havia diferentes espécies e raças.

Felizmente, o argumento de raça não é mais (explicitamente) utilizado. Infelizmente, em seu lugar, há o discurso de classe, que tem em conta as classes mais baixas como beneficiárias de programas sociais que não se manteriam apenas com a carga tributária dos mais pobres. Entretanto, os defensores desse discurso com forte viés de meritocracia não admitem que o capitalismo produz riquezas, mas também desigualdades, e que o sistema tributário deve ser instituído não apenas do ponto de vista econômico, mas também moral e constitucional, promovendo-se, assim, a redistribuição e a correção de distorções sociais. O importante, segundo Murphy e Nagel (2005), é o resultado pós-tributário e não a renda pré-tributária, essa não pertence ao cidadão, pois a propriedade não é direito moral fundamental, a propriedade é criada pelo Estado. A tributação não é uma expropriação ou uma forma de compensação exata pelo que se paga; ela deve ser entendida como uma forma de determinar o direito de propriedade e como instrumento de redistribuição de recursos (MURPHY; NAGEL, 2005, p.241).

O trabalho escravo dos negros e a presença dos povos originais tornam a sociedade brasileira distinta da portuguesa. A miscibilidade foi o processo possível para os portugueses realizarem a colonização em uma área tão extensa quanto a brasileira (FREYRE, 2013, p.110). Os portugueses triunfaram onde outros europeus falharam; a sociedade brasileira foi a primeira sociedade moderna constituída nos trópicos com características nacionais e

qualidades de permanência. O Brasil se formou despreocupado da unidade ou pureza de raça. Durante quase todo o século XVI, a colônia esteve aberta a estrangeiros, só importando às autoridades coloniais que fossem de fé católica (FREYRE, 2013, p.91). A nossa formação ficou, segundo Freyre (2013, p.115), enriquecida com a diversidade de culturas: de um lado a europeia, de outro a africana e dos povos originais.

O território brasileiro foi invadido e colonizado; mas, a partir do século XVI em diante, o Brasil se autocolonizou: "Todo brasileiro, mesmo o alvo, de cabelo louro, traz na alma, quando não na alma e no corpo (...), a sombra ou pelo menos a pinta, do indígena [e/]ou do negro" (FREYRE, 2013, p.367). Tem-se aí o mito de nossa formação.

Não se trata de diminuir ou ocultar os problemas sociais que vivenciamos no Brasil contemporâneo. No diagnóstico de Souza (2015, p.254), há uma seletividade no tratamento dado ao aparelho do Estado e sua relação com a corrupção. O ataque é contra o suposto e inchado aparelhamento do Estado, quando na verdade a corrupção é endêmica ao capitalismo e em todas as demais formas de apropriação do excedente social. A corrupção é o dia-a-dia do mercado em qualquer lugar, e talvez maior em um capitalismo de compadres como o brasileiro, onde não há risco para as grandes empresas disputarem o superlucro. Havendo crise, como a que em meados de 2015 arrebatou o Brasil, as políticas sociais são as primeiras a virar alvo do corte de gastos.

A polarização social mantém a ordem social competitiva, de modo que, nos momentos de crise, o povo não consegue fazer aliados com aqueles que o marginalizam. Sem aliados a pressão do povo é insuficiente para afetar o centro do sistema político, econômico e cultural de modo que as classes mais baixas permanecem estagnadas nos estamentos previamente ocupados.

Soma-se, no discurso social brasileiro, o moralismo seletivo e antidemocrático da classe média, que sempre vê o mal fora de si mesma e vislumbra uma virtude idealizada que espelha a vontade geral, com a imprensa conservadora, atuante como verdadeiro partido da ordem dominante e que tem na classe média a massa de manobra necessária para legitimar a vontade geral. Para Fernandes (2009, p.49), a relação entre as classes sociais brasileiras é que impede a construção de uma revolução – no sentido de modificação social em prol do desenvolvimento –, por dentro da ordem vigente. Na história política há sempre a denúncia de uma conspiração maléfica tendendo a submeter os povos à dominação de forças obscuras. Busca-se, então, uma imagem da "idade de ouro da qual convém redescobrir a felicidade de uma revolução redentora que permite à humanidade entrar na fase final de sua história e assegura para sempre o reino da justiça" (GIRADET, 1987, p.11).

Há de maneira imanente uma desigualdade, que afasta o povo do processo democrático. Vieira (2007, p.43-45), em análise dessa desigualdade histórica, classifica a sociedade brasileira em três classes. Na primeira *os invisíveis*, cujo sofrimento não comove moral ou politicamente os mais privilegiados. Para fazerem parte da sociedade, os invisíveis usam de meios violentos, o que os torna em uma classe perigosa, à qual nenhuma proteção legal é devida. Na segunda, os *demonizados*, indivíduos desconstruídos pela sociedade e que não merecem ser incluídos nos domínios do Direito. É o processo do uso arbitrário da força pelos agentes públicos ou outros grupos armados – como os recentes 'justiceiros' – que contem com a cumplicidade oficial. Na terceira classe estão os *imunes*, de posição privilegiada na sociedade, postos acima da lei e sem qualquer obrigação moral ou jurídica para com o restante da sociedade.

Estado e Mercado, as duas instituições das sociedades modernas, sejam elas do Norte ou do Sul, criam estímulos para a conduta individual, "somos, em grande parte, até em nossas emoções mais íntimas, produto das necessidades da reprodução institucional de Estado e Mercado" (SOUZA, 2015, p.82). Os poderes que criam o indivíduo na sociedade, na linguagem de DaMatta (1997), deixam a rua e invadem a casa, dizendo como a pessoa deve se comportar, agir, querer e sentir. Em nossa sociedade moderna, vários grupos sociais – negros, favelados, mulheres, agricultores-sem-terra, homossexuais, transexuais... – sofrem de uma subcidadania onde quer que estejam; às vezes, nem em casa alguns desses excluídos são pessoas (SOUZA, 2015, p.84).

Contra a meritocracia, bandeira dos Estados do Norte, tão racionais e impessoais, é possível afirmar que alguns setores sociais se apropriam de capital cultural, por meio de privilégios não abordados pela teoria tradicional da herança ibérica. "São os capitais impessoais, como o capital cultural e sua apropriação por meio de privilégios injustos que se eternizam no tempo" (SOUZA, 2015, p.87), condenando à desclassificação social tantos brasileiros. Os socialmente incluídos compram o tempo de estudo dos filhos, fazendo com que estes dediquem-se apenas aos estudos, enquanto os excluídos precisam vender parte de seu tempo para o trabalho.

Apesar dos problemas, o mito ou a religião civil tem a função de produzir solidariedade nacional. O mito deve superar as diferenças internas e permitir que a sociedade enfrente guerras, crises, guerras civis sem se destruir enquanto nação. A virtude de Freyre (2013) está em reconhecer no povo brasileiro tanto o racional quanto o emotivo. Não há por aqui nenhuma inferioridade. Todos os povos são dotados de vícios e virtudes; e com o povo brasileiro não há que ser diferente. Pela nossa história, e com a força democrática do povo,

podemos encontrar oportunidades para o desenvolvimento.

2.3. Atrás de tudo havia o açúcar

A busca pela oportunidade de concretização constitucional, o dito desenvolvimento revolucionário (particularmente na segunda parte desta tese, que trata do setor agrícola), passa pela análise da formação histórica e produtiva de nossa nação, em especial, o sucesso da empreitada agrícola que aqui se desenvolveu. Furtado (2007 p.39) aponta que o sucesso agrícola português durante os primórdios do período colonial brasileiro deve-se em parte por estarem os espanhóis concentrados na extração de ouro e outros metais. Além desse fator, os lusitanos optaram pelo cultivo da cana-de-açúcar, cultura com a qual colecionavam a experiência com plantações em ilhas do Atlântico. Assim que o produto se tornou a principal fonte de recursos lusos, ocorreu a ruptura do monopólio que os venezianos tinham da produção do açúcar, de modo que os portugueses passaram a contar, também, com a possibilidade de realizar negócios com os flamengos, que financiavam as instalações produtivas no Brasil, refinavam e distribuíam o açúcar português[17].

Na produção do açúcar, assim como posteriormente foi na extração do ouro e na produção do café, a mão de obra era do escravo negro (FREYRE, 2013, p.93). A mão de obra dos povos originais, considerada de segunda classe, era utilizada nas regiões em que não era possível plantar o açúcar e se praticava a cultura de subsistência. Em alguns locais, os povos originais complementavam o trabalho dos negros; em outros, os negros apenas substituíam uma mão-de-obra menos eficiente e de recrutamento forçado.

A renda produzida pelo açúcar era extremamente concentrada na classe de proprietários de engenho. Os serviços fora da produção de açúcar eram pouco remunerados, de forma que o dinheiro não circulava na sociedade colonial que aqui se estabelecia. Os engenhos dependiam de mão-de-obra e capital internacional para serem instalados. Sem o pagamento de salário, o excedente da produção era destinado ao exterior ou ao senhor do engenho. O produtor do açúcar ficava com 12% a 18% do lucro; a Coroa Portuguesa entre 25% a 30%; e os investidores holandeses e venezianos, com o restante (FERNANDES, 2009, p.23).

Os escravos, em uma ótica egológica, eram tratados como coisas, bens duráveis, que

[17] Fernandes (2009, p.23) afirma que nem Portugal nem Espanha dispunham de capital suficiente para sustentar a exploração colonial. Por isso, Holanda e Veneza forneceram capital e tecnologia para bancar a empreitada. Não se tratava de uma opção de Portugal, mas de uma necessidade de fazer a produção acontecer.

prestavam o serviço no engenho para compensar o investimento realizado em sua compra. Furtado (2007, p.87) informa que o fluxo de renda ocorria entre a unidade produtiva e o exterior. O sistema produtivo pertencia a uma só pessoa, e o fluxo de renda se resumia a simples operações contábeis. No sistema agrário brasileiro[18], os escravos recebiam apenas bens *in natura*, para que pudessem se manter vivos e aptos para o trabalho. Além do açúcar, que se destinava ao exterior, produzia-se apenas para subsistência, sem mercado, trocas ou possibilidades de desenvolvimento econômico, social e ambiental.

Havendo crise no mercado do açúcar, o sistema produtivo não se abalava, afinal apenas seus lucros se reduziam; todavia, não havia muito que pudesse ser feito com tais excedentes em uma sociedade com mercado praticamente inexistente. A forma de expansão dessa estrutura era espacial. Atrás do açúcar, a pecuária. Com a expansão territorial, iniciou-se a criação de gado no norte do País. Nessa cadeia produtiva, utilizava-se a mão de obra dos povos originais e de colonos, que, sem dispor de capital inicial, recebiam a quarta parte da criação, com a qual tentavam o sonho de iniciar a própria atividade. Entretanto, a pecuária se resumia também à subsistência. Longe do litoral, onde as terras favoreciam a criação de gado, o transporte do couro e carne era caro e pouco acontecia (FURTADO, 2007, p.100).

A roda da fortuna portuguesa estava prestes a girar. Entre os anos 1580 e 1640, a Espanha absorve o território português, constituindo a chamada União Ibérica. Portugal se viu dragado para um conflito europeu que quase determinaria o fim de suas aspirações imperiais. Wilcken (2010, p.111-114) afirma que, embora os dois países tivessem se mantido administrativamente independentes, para os holandeses, que já guerreavam contra a Espanha, a União Ibérica era um único alvo a ser combatido. Mesmo após a restauração da Coroa portuguesa, os ataques continuaram, e não apenas vindo dos batavos. Os mongóis haviam expulsado os lusitanos de Calcutá; os persas, com auxílio inglês, reconquistaram o Golfo Pérsico. Em 1666, a força militar portuguesa, que se expressava em cinquenta fortes espalhados pelo mundo, havia se reduzido a apenas nove.

É também nesse período que os holandeses ocupam parte da região produtora de açúcar no Brasil. Na década de 1630, os holandeses controlavam mil e seiscentos quilômetros do litoral brasileiro, da foz do Amazonas a Salvador. Em 1641, a Holanda também controlava o porto de Luanda, paralisando, assim, o tráfico de escravos (WILCKEN, 2010, p.112). Os holandeses não abandonaram o Nordeste brasileiro, e Portugal não dispunha de forças para

---

[18] Não se concorda com a existência de um feudalismo no Brasil. Qualquer movimento que tente eliminar os supostos restos feudais da sociedade brasileira parte de um equívoco acadêmico. Segundo Prado Jr. (2014, p.40), não houve no Brasil nada que se possa conceituar como restos feudais.

reaver a sua propriedade, ensejando, então, em uma tentativa de negociação da região com os holandeses. Entre a recusa holandesa (FURTADO, 2007, p.64) e as revoltas populares (WILCKEN, 2010, p.112), prefere-se a versão do poder popular – que nessa narrativa tem especial importância. As rebeliões locais foram de significativa importância para a retomada de Pernambuco em 1654, mesmo ano em que uma frota portuguesa, despachada do Rio de Janeiro, reconquistou Luanda. O povo havia resolvido o problema da Coroa portuguesa, mas esse momento histórico não foi suficiente para fugir do ciclo histórico conservador. Quando, na década de 1650, o período de invasão acaba, os holandeses já haviam dominado a técnica do plantio e manejo da cana-de-açúcar e estavam aptos a iniciar o próprio empreendimento, desta vez em terras caribenhas.

Portugal, que até então gozava de um monopólio, acabara de ganhar um forte concorrente. Sobre as exportações do açúcar português, informa Furtado (2007, p.44), as médias anuais da segunda metade do século XVII não alcançaram cinquenta por cento dos pontos mais altos atingidos em torno de 1650. Quando o mercado do açúcar estagnou e não era possível escoar a produção, muitos migraram para o interior, e, à medida que a pecuária se expandia, ela também se tornava mais fraca economicamente. Nesse período, a região do Rio da Prata também havia iniciado a criação de gado, ameaçando a produção portuguesa. No final do século XVII, a renda real *per capita* da população declinou, e a crise econômica que se instalava transformava o Nordeste em uma economia de subsistência (FURTADO, 2007, p.104).

Os portugueses se viram sem o comércio oriental e com a produção do açúcar desorganizada. Para a reconstrução, eles imaginaram que a ajuda externa seria a melhor alternativa. A primeira tentativa de pacto, como se viu, ocorreu com os holandeses, porém o Brasil não foi fisicamente dividido. Foi então que Portugal se aliou à Inglaterra.

2.4. Senhor e vassalo

É curioso notar que Portugal teve, em sua unificação prematura, as condições para se lançar na aventura ultramarina, mas esse empreendimento, que tanto significou na história dos lusos, acabou em bancarrota financeira. Isso impediu a modernização industrial e levou Portugal a buscar alianças que depredavam ainda mais os seus cofres e possibilidades de modernização. Antes do Marquês de Pombal, o padre jesuíta Antônio Vieira, conselheiro de D. João IV, representou um esboço de modernização e independência. O padre, na década de 1650, sugeriu a D. João IV, o rei português de então, que se abandonasse a sede europeia e se

estabelecesse o centro administrativo nos trópicos. Optando por permanecer em terras europeias, Portugal se alia à Inglaterra.

Em 1703, Portugal renuncia a todo desenvolvimento manufatureiro, transferindo para Inglaterra o impulso dinâmico criado pela descoberta do ouro (FURTADO, 2007, p.66); nesse ano é assinado (entre D. Pedro II e a Rainha Anna da Inglaterra) o Tratado de Methuen, que permitia a Portugal a venda de vinhos para a Inglaterra com taxas menores do que as praticadas pela França. Em troca, Portugal retirava o embargo às importações de tecidos ingleses, que vinham concorrer com o produto já feito no Brasil.

Contudo, "Portugal não podia pagar com vinhos os tecidos que consumia, carecendo o acordo de Methuen de base real para sobreviver" (FURTADO, 2007, p.128). Apenas com a descoberta do ouro, o acordo ganhou as condições de que precisava. Portugal ficava com uma pequena parte do ouro, na forma de tributos e comissões, e a Inglaterra recebia um grande volume do ouro em troca das manufaturas e tecidos, tão necessários para a vida na colônia.

Sem núcleo manufatureiro, Portugal, no momento da revolução industrial, se torna dependente agrícola da Inglaterra. A Inglaterra estava interessada mais no comércio do que na produção local, por isso impulsionou a emergência dos mercados coloniais. Nesse período, cerca de cinquenta mil libras, provenientes do ouro, eram depositadas, todas as semanas, nos bancos londrinos. Mais tarde, com a Revolução Industrial, a Inglaterra convertia todas as mudanças econômicas, sociais e culturais em negócios regidos à distância sob condições seguras e lucrativas (FERNANDES, 2009, p.26). Portugal, com sua vassalagem, deslocara o eixo econômico de Amsterdã para Londres. No entanto, a imprevista vingança contra os batavos favorecia apenas a Inglaterra.

2.5. Ouro de Minas

Quando os portugueses adentraram quatrocentos quilômetros no território de Minas Gerais e se estabeleceram no que viria a ser Vila Rica, tornaram possível a renovação da exploração colonial. Ali, homens livres, escravos e povos originais escavavam o solo e peneiravam os rios em busca de ouro. Nesse novo cenário tem-se um ambiente socialmente mais complexo. Escravos que migravam do Nordeste tinham a possibilidade de trabalhar por conta própria e adquirir a liberdade. Os homens livres tinham número maior de serviços à disposição, e, dada a necessidade de transportar a produção para o litoral, criou-se um mercado de animais de carga. Os animais vinham do sul, eram vendidos em São Paulo e prestavam serviço, transpondo a serra entre Minas Gerais e o mar. O território brasileiro

estava finalmente integrado economicamente (FURTADO, 2007, p.117).

O ouro de Minas Gerais era de aluvião, o que condicionava a exploração a se movimentar pelo território. Quanto mais rica em ouro a região, mais curta era a vida produtiva. A produção de manufaturas era proibida desde 1703, por conta do Tratado de Methuen, e foi reforçada em 1785, por meio de um decreto que proibia a atividade.

O ouro destinado a Portugal prestava-se a custear, entre outras predileções religiosas, as extravagâncias de D. João V que, em 1717, na cidade de Mafra, localizada nas montanhas de Sintra, ordenou que se construísse um convento, em agradecimento ao nascimento do seu herdeiro[19]. O plano original era que o estabelecimento abrigasse treze frades franciscanos. Sete anos após o início das obras havia doze mil camponeses circundando o maior canteiro de obras europeu. Em 1730, aproximadamente cinquenta mil homens trabalhavam assentando mármores italianos e cem sinos produzidos na Antuérpia. Do modesto começo franciscano, Mafra havia se transformado em palácio, posto de comando do império português (WHILCKEN, 2010, p.14), e símbolo do ciclo que prefere os privilégios pessoais às coisas públicas. Entretanto, note-se que o ocorrido se deu do outro lado do Atlântico, em terras portuguesas, e não no território brasileiro, reforçando a pertinência da questão: estariam os países europeus – tidos como desenvolvidos –, imunes às questões pessoais? Entende-se que não.

A fartura do ouro não perdurou. Sem o precioso mineral para ser extraído, a região mineira transformou-se em uma área de subsistência. A área produtora do açúcar sofria do mesmo empobrecimento. A renda *per capita* chegava ao valor mais baixo em todo o período colonial. A única região a se destacar no período, graças a uma intervenção econômica da Coroa Portuguesa, foi o Maranhão (FURTADO, 2007, p.141).

Pombal havia criado uma companhia de comércio para a região. No Maranhão viviam muitos colonos que rivalizavam, economicamente, com as culturas extrativistas dos jesuítas. A companhia de Pombal vendia algodão e arroz – que tinham bons nichos de mercado. Além da intervenção estatal, o Maranhão contava com a experiência da autossuficiência. Durante a ocupação holandesa do Nordeste, a região ficara isolada e aprendera a produzir, às custas do trabalho escravo e indígena, tudo de que necessitava. Os povos originais, com a tradicional

[19] A descoberta do ouro de Minas ocorreu na mesma época em que Portugal assinava o Tratado de Methuen, a abertura do mercado lusitano (colonial e imperial) às manufaturas britânicas. “Por causa do desnível do desenvolvimento industrial já então existente, a medida implicava para as manufaturas locais uma condenação à ruína. Não era com vinho que seriam pagos os tecidos ingleses, mas com ouro, o ouro do Brasil, e pelo caminho restariam paralíticos os teares de Portugal. Portugal não se limitou a matar no ovo sua própria indústria: de passagem, aniquilou também os germens de qualquer tipo de desenvolvimento manufatureiro no Brasil” (GALEANO, 2013, p. 86-87).

receptividade, apresentaram a floresta aos portugueses: cacau, resinas aromáticas, cravo e canela (FURTADO, 2007, p.110).

Em meio à crise econômica que se instalava na colônia, as guerras napoleônicas chegavam ao auge, D. João V se viu obrigado a abandonar Portugal. A ideia de Padre Antônio Vieira enfim se concretizava: a Corte Portuguesa embarcava para o Brasil.

2.6 A colônia se fez império

As guerras napoleônicas foram um verdadeiro embate de impérios. Tratava-se de uma luta pela supremacia no mercado global. Entre a Inglaterra e a França estava Portugal. Os portugueses haviam adotado a neutralidade, de modo a se manterem fora do conflito. Mas em 1807 a guerra bateu à porta portuguesa. Com um exército francês avançando para Lisboa, a família real, "com seus ministros, líderes religiosos e um sortimento de cortesãos e criados, formou uma caravana que desceu em meandros até as docas" (WHILCKHEN, 2010, p.17).

A transferência da sede administrativa de Lisboa para o Rio de Janeiro poderia ter sido planejada de modo a atender às necessidades dos portugueses e brasileiros que, naquele momento, poderiam ter mais uma vez fugido do ciclo egológico. Portugal não tinha, porém, o planejamento como mote para as atividades estatais. Em muitos momentos, a sorte portuguesa na exploração econômica do Brasil se dava por fatores que independiam de suas ações. Outras vezes, quando decidia intervir na economia, favorecia apenas o grande capital.

Com a vinda da Corte Portuguesa, em 1808, para o Brasil, tem-se o marco inicial da Administração Pública brasileira[20]. Na bagagem, além de todo o acervo administrativo, os portugueses traziam um projeto de modernização, iniciado por Sebastião José de Carvalho e Melo, o Marquês de Pombal (BARBOZA FILHO, 2010, p.29). Barboza Filho (2010, p.30) informa: duzentos anos antes de Pombal, não havia, na estrutura social portuguesa, qualquer traço modernizante que possibilitasse uma verdadeira revolução em prol do desenvolvimento.

No reino português havia apenas uma matriz social e política autossuficiente compreendida pela matriz medieval. Essa é a famigerada tradição ibérica – existente em Portugal –, que Pombal pretendeu enterrar, trazendo seu projeto de modernização, inspirado na Inglaterra, com fins de formar uma sociedade organizada em torno do Estado e do

[20] A definição de um marco não nega a existência de um aparato estatal e administrativo durante o período colonial; mas, por enquanto, deseja-se apenas tratar da administração pública realizada *no* Brasil. Para compreender o aparato administrativo colonial, Prado Júnior (2014, p.11-29) adverte que seria preciso se desfazer da noção contemporânea de Estado, esfera pública e privada, esfera de governos e divisão de poderes. Confusão que, nos dias de hoje, ainda se faz presente na prática administrativa estatal.

Mercado.

O afastamento da tradição ibérica trouxe oportunidades para a revolução brasileira. Pretende-se encontrar o porquê de essas oportunidades não terem conseguido êxito. A explicação pode estar na falta de narrativa de república, como observa Barboza Filho (2008): no Brasil a cada novo período histórico tenta-se fazer esquecer o antigo. Em 1822, deixa-se de criar um Estado com vida própria e decide-se copiar a monarquia constitucional europeia estabelecendo um modelo estatal que deve ser esquecido em 1930, quando se forma a nova república. Entre 1945 e 1964 tenta-se estabelecer um período democrático que, em 1964, é abandonado para evitar a ameaça comunista e popular e todas as conquistas até então efetuadas; adentra-se em anos de ditadura. Em 1988 a democracia é retomada e um novo Estado nasce, mas já em 1994 um novo modelo de atuação estatal é estabelecido, tornando a administração gerencial, e o Estado em regulador das políticas econômicas. Com a história sempre em marcha, em 2016, após eleições, democraticamente realizadas, há nova ruptura e recomeço: o impedimento de Dilma Rousseff serve a uma nova marcha da política econômica no caminho do abandono ao povo.

As rupturas históricas da narrativa brasileira tiveram por consequência as rupturas de formação do aparato estatal e a descontinuidade das políticas públicas. O modo pelo qual se faz política influencia diretamente na não concretização da Constituição.

Assim, questionar se é possível a política pública ética pode ser inútil se a história se apresenta apenas como um limitador ao desenvolvimento e não como esporádicas oportunidades para o caminhar da nação. A política pública ética será impossível se continuarmos presos ao falso ciclo histórico da tradição ibérica. Desde os tempos de colônia portuguesa, é possível perceber que a exclusão do povo e a serventia aos interesses do poder econômico estavam intimamente ligados às políticas públicas (VENÂNCIO FILHO, 1968). Assim, para permitir que o Estado realize sua norma máxima por meio de seu aparato administrativo, é preciso entender as razões do instrumento e incentivar a participação democrática em prol do desenvolvimento de uma ética republicana que saiba promover uma narrativa nacional contínua e capaz de reproduzir o mito nacional: um senso de nação e um caminho livre para a realização do desenvolvimento via políticas públicas éticas.

Afastar a população das decisões democráticas pode ser uma consequência da tentativa lusitana, (quando da formação do Estado brasileiro) de aniquilar as tradições e atar a narrativa histórica de nossa nação às raízes ibéricas. As constantes rupturas históricas fizeram com que a Administração Pública brasileira se instrumentalizasse continuamente de forma autoritária e plutocrática, afastando a população das decisões democráticas. Distante das

realizações previstas no texto constitucional, ainda nos dias atuais, a Administração atende aos interesses particulares e, por consequência, aos interesses econômicos.

Esse Estado brasileiro, que se formou sem suas próprias tradições, compreendeu erroneamente as funções de seu aparato administrativo, favorecendo a corrupção da moralidade e da pessoalidade. O Estado brasileiro deve compreender que o signo da democracia jamais extinguiu os estamentos coloniais e o conformismo do povo; impedindo, desse modo, a possibilidade de novas realidades econômicas, sociais e políticas (FERNANDES, 2009, p.46). A compreensão da república democrática pode ser o caminho para estabelecer uma 'religião civil', capaz de institucionalizar[21] o conteúdo da Constituição de 1988 na população brasileira, permitindo que o instrumento administrativo seja utilizado de acordo com novos paradigmas e realize, da forma mais democrática e republicana, o interesse público.

O que se propõe é que a atuação equivocada do Estado brasileiro pode decorrer da incompreensão histórica das linguagens democráticas e republicanas, fazendo com que o aparelho estatal não se preste a efetivar os ditames constitucionais. Assim, para que a Administração Pública se afine com a Constituição no paradigma do Estado Democrático de Direito em busca do desenvolvimento, pode ser necessário compreender como interagem as raízes históricas e suas influências exógenas.

2.7 As linguagens da democracia

Em seu movimento modernizante, Portugal tentava eliminar três séculos de história; nesse processo, arrebata-se da vida política do jovem Estado brasileiro o sujeito capaz da transformação democrática: o povo (BARBOZA FILHO, 2010).

O povo, segundo Restrepo (2013, p.127), é pré-condição de validade dentro do ordenamento jurídico que se reputa democrático; afinal, a criação democrática só existe de uma ordem de indivíduos que reconhecem em seu passado o momento constitutivo de sua unidade. Mas, ao contrário do que se passou na França[22], no Brasil a república surge para criar um povo para uma sociedade moderna, fruto de uma constituição liberal e democrata

[21] Híncape e Restrepo (2003, p.110-112) consideram as constituições como parte de um processo de eliminação democrática. Na estrutura das constituições é possível identificar uma parte transparente e outra encriptada, dependente de *experts* para a interpretação. Nesse processo de dependência de um intérprete, o povo fica sem empoderamento, o texto constitucional não se efetiva, as discussões parecem vazias de ideologia e acabam por privatizar a política e o Direito.

[22] Segundo Barboza Filho (2010), na França a república surge como uma sociedade política socialmente estabelecida, em que cidadãos, simetricamente protegidos por direitos, unem-se para preservar sua pluralidade e exercer a sua cidadania por meio do Estado de Direito.

(BARBOZA FILHO, 2010). Acredita-se não se tratar simplesmente de uma herança ibérica, e sim de um processo que excluiu o povo da participação democrática. A imposição da visão do Estado, ente criado para, legal e institucionalmente, manter a vida moderna, que planejava eliminar a história até então construída, pode ter acabado por criar consequências antidemocráticas que até os dias atuais perfazem a atuação da Administração Pública brasileira e a postura que o povo tem para com as atividades democráticas e republicanas. Para recontar essa história, recorre-se às linguagens da democracia identificadas por Barboza Filho[23] (2008). São elas: a linguagem dos interesses; a linguagem da razão e a linguagem dos afetos.

A linguagem dos interesses informa que cada indivíduo é "revestido com os direitos civis ou negativos, de tal modo que todos tenham o máximo possível de liberdade para a realização de seus fins particulares" (BARBOZA FILHO, 2010, p.22). Essa linguagem democrática está relacionada com os direitos de primeira dimensão, composta por direitos civis e políticos que realçam o princípio da liberdade. De caráter negativo, não exigem atuação por parte do Estado, apenas definem que ele não interfira no exercício da liberdade dos indivíduos, desde que o exercício das faculdades individuais se mantenha dentro dos limites da legalidade. Esses direitos se prestaram a "fundamentar a estruturação de mecanismos políticos e institucionais destinados a assegurar a preservação da autonomia do indivíduo em face do Estado" (DALLARI, 2009, p.197). Tais direitos reverbam uma dimensão econômica e privatista, podendo ser classificados como direitos aos quais o Estado não impõe obstáculo, não afeta a situação do titular do Direito, não elimina determinadas posições do titular (ALEXY, 1993, p.189). Ressalte-se que esses direitos geram um custo para o Estado, uma vez que a manutenção do estado liberal não é gratuita (CAMARGO, 2008, p.128).

Segundo Barboza Filho (2008, p.18), os direitos negativos, que asseguram a igualdade em relação aos outros é o maior grau de liberdade possível para a realização dos interesses, fazem com que o indivíduo se transforme no elemento original à sociedade. No entanto, em um cenário hobbesiano, a busca constante pela felicidade pode ameaçar a própria vida, individual e social, ao criar o estado de guerra de todos contra todos. Entretanto, esse risco de dissolução social pode ser cancelado por meio do contrato racionalmente construído (HOBBES, 2013). Na linguagem dos interesses, o contrato que cria o Estado é posterior à

[23] Weber também se apoia em três móveis fundamentais para a ação humana: a tradição, o afeto e a razão. Contudo há aqui uma diferença: Weber tem como objetivo comparar a sociedade oriental com a ocidental, enquanto Barboza Filho (2008) deseja tratar das sociedades pós-tradicionais, situação que se adéqua aos fins propostos para esta tese.

existência do indivíduo, que se vale desse instrumento para sua própria proteção, de sua liberdade e de sua propriedade. Assim, o Estado é externo à sociedade, destinado a garantir a liberdade de trânsito dos indivíduos e dos interesses, sem se reclamar como garantia de existência da sociedade (BARBOZA FILHO, 2010).

A linguagem da razão, inaugurada por Descartes e tendo como representantes Rousseau e Kant (BARBOZA FILHO, 2010, p.24), é mais republicana e se expressa por meio da lei, que deve atender aos interesses da sociedade. O conteúdo dessa linguagem possibilita a criação dos direitos fundamentais de segunda dimensão[24], traduzida em direitos econômicos, sociais e culturais que realçam o princípio da igualdade. Segundo Dallari (2009, p.198), eles surgem da timidez na implementação dos preceitos dos direitos da primeira dimensão de direitos. Esses direitos englobam aqueles relacionados ao trabalho, ao seguro social, à subsistência, ao amparo à doença, à velhice, à educação, à segurança alimentar, entre outros. Surgiram com a dupla revolução do século XVIII, a industrial e a política, especificamente a francesa. Eles têm caráter positivo, ou seja, exigem que o Estado atue na promoção da igualdade e consequente bem-estar social.

Nessa linguagem o Estado é formado previamente, em um exercício de direito que compele o indivíduo a racionalmente realizar o contrato social e a elaborar uma constituição composta de normas racionais e formais deduzidas dos imperativos categóricos kantianos e do princípio do direito. Só após a constituição do Estado é que o indivíduo estará apto para realizar sua integralidade. Atente-se que os imperativos categóricos kantianos reverbam a linguagem dos interesses; entretanto, se esses interesses são racionalmente distribuídos para toda a sociedade, há compatibilização das duas linguagens e, por consequência, uma democracia mais forte (BARBOZA FILHO, 2010, p.26).

A linguagem dos afetos informa que, além de racional, o contrato social "deveria ser um 'contrato sentimental' e criador de uma 'religião civil'" (BARBOZA FILHO, 2010, p.26). Essa linguagem guarda relação com os direitos fundamentais de terceira dimensão, direitos atribuídos a qualquer formação social de modo que realcem o princípio da fraternidade; surgem no contexto político e social "da segunda metade do século XX" (DALLARI, 2009, p.203). Esses direitos englobam o direito a um meio ambiente equilibrado, à qualidade de vida, à paz e outros direitos difusos e coletivos, traduzindo um exercício de liberdade universal (JUSTEN FILHO, 2005, p.104). Na linguagem dos afetos, há um desejo de

[24] "Os direitos negativos, se existem, permanecem subsumidos aos direitos positivos, diretamente vinculados a esta nova natureza humana criada pela razão, hierarquia estabelecida por uma comunidade eticamente autoconsciente e sabedora dos riscos do interesse" (BARBOZA FILHO, 2008, p.23).

alteridade, de respeito ao Outro, de comprometimento ético.

A linguagem dos afetos permite ir além da racionalidade que controla os sistemas sociais. Segundo Honneth (2003a, p.40-42), a vida pública não deve ser considerada o resultado de uma restrição recíproca dos espaços privados, mas como a possibilidade de realização da liberdade de todos os indivíduos em particular. Não se trata de uma individualidade absoluta, mas de uma responsabilidade ética pelo próximo, de um contrato que não finda o estado precário de luta por sobrevivência de todos contra todos, mas, inversamente, a luta como um *medium* moral que leva a uma relação ética (HONNETH, 2003a, p.48). Na hospitalidade levinasiana (1980), a linguagem dos afetos seria traduzida como ética primeira, o entendimento de que primeiro há a responsabilidade por tudo e por todos, depois há a liberdade (linguagem dos interesses).

Na linguagem analisada, o Estado – e não o Mercado – é o local em que se pode desenvolver plenamente a responsabilidade e a individualidade, e sua importância é a resposta para a questão proposta por Barboza Filho (2008, p.23): “por que entrar continuamente em um contrato social e por que obedecer à lei e às suas finalidades?”.

Pela linguagem dos interesses, a resposta seria a autopreservação. Conduto, essa perspectiva pode não construir, por si só, um Estado sólido. Pela linguagem da razão, a resposta seria a de que contratos de obediência são racionais, mas isso também pode ser pouco: Restrepo (2013), com sua proposta de democracia radical, defende a ideia de que o poder pertence ao povo antes, durante e após o contrato social que forma o Estado. Dessa forma, não seria defensável afirmar que, somente após a constituição do Estado, o indivíduo estaria apto a exercer a sua integralidade. O indivíduo e, por consequência, os povos devem ser capazes de exercer a sua integralidade antes, durante e depois da formação do Estado. Para a linguagem dos afetos, a constituição de uma religião civil – ou do mito nacional, na terminologia até aqui utilizada –, é necessária para socializar e internalizar a disciplina republicana, para a criação do patriotismo, e para que o aparato estatal possa funcionar em prol, não apenas da preservação dos direitos individuais ou por motivos racionais de cumprimento de normas, mas porque há algo maior anterior ao próprio Estado. Assim, se na linguagem dos interesses o indivíduo realiza sua totalidade antes do contrato social e na linguagem da razão após o contrato social, na linguagem dos afetos o indivíduo só é total na sociedade (BARBOZA FILHO, 2010, p.26); só é porque há o Outro (LEVINAS, 1980).

2.8 Sob a luz, o povo

Com o objetivo de ilustrar a reconstrução histórica, são apresentados neste tópico eventos históricos de tentativa de formação do povo brasileiro sob a luz das três linguagens da democracia. Restrepro (2013, p.138-139) afirma que o povo deve se reconhecer como uma coletividade que cria os seus próprios termos de ser. O povo está no começo, detendo o poder, e se mantém como tal após a formação do ordenamento jurídico, de modo que o pressuposto da democracia é que o sujeito político é, ao mesmo tempo, o governante e o governado (RESTREPO, 2013, p.155), ao mesmo tempo, administrador e administrado, sem categoria previamente definida.

Traduzir esses eventos históricos para as linguagens da democracia significa dizer que o Estado que aqui se formava, aparentemente, tentava impor as linguagens dos interesses e da razão sobre a linguagem dos afetos até então existente: uma linguagem barroca fruto de uma sociedade política fundada na lei natural que impossibilitava a existência do indivíduo antes da sociedade. A Administração Pública de então refletia essa sociedade barroca, pois era, segundo Costa (2008, p.834), uma administração centralizada, sem diferenciação de funções, legalista, formalista e morosa. Assim, não havia possibilidade de contrato social, pois se tem uma sociedade anti-individualista e antirracionalista que cancela de pronto a ideia de competição e felicidade coletiva (BARBOZA FILHO, 2010, p.32). Ao propor a modernização, as linguagens dos interesses e da razão encontraram limites na escravidão, no latifúndio, na ganância da Metrópole, “impedindo o desenvolvimento de uma linguagem bem compreendida do interesse, capaz de se articular com a linguagem dos sentimentos [afetos]” (BARBOSA FILHO, 2010, p.34).

Fernandes (2009, p.46 e ss.) tem diagnóstico semelhante, mas pauta a sua análise na sociedade de classes e no modelo produtivo imposto ao Brasil, o capitalismo dependente. As classes sociais brasileiras não seriam distintas das classes sociais norte-americanas ou europeias. A diferença está no modo pelo qual o capitalismo se objetiva e irradia historicamente como força social. Mantidas as condições de dependência, o capitalismo continuará socializando os custos sociais e privilegiando os interesses privados. Tem-se, portanto, um capitalismo incapaz de promover a revolução urbana e rural.

Na França, a aliança principal entre seus revolucionários se deu entre a linguagem da razão e a dos afetos, culminando na criação de um Estado republicano e democrático, dotado de uma religião civil, organizado para a formação de novos cidadãos. De igual forma, os Estados Unidos, ao promoverem a sua revolução liberal, também harmonizaram as linguagens

da democracia e construíram a ‘religião civil’, comentada por Tocqueville (2005). Em Portugal, a unificação precoce do reino culmina em uma verdadeira nação, que se une para conquistar o mundo. No Brasil colonial, é possível teorizar a existência apenas da linguagem dos afetos, o que acabou deturpando a moral social e fazendo com que o Estado fosse criado como uma forma de imposição da linguagem dos interesses e da razão. Nota-se que os caminhos de formação do Estado francês[25] e norte-americano[26] são distintos da formação do Estado brasileiro e que a nossa formação também é diferente da formação lusitana.

Entende-se que há, no Brasil, um ciclo histórico. Em nossa roda da fortuna, diversas rupturas que buscam o retorno a uma idade de ouro que nunca chega. Há um padrão político que se repete e insiste em ter como protagonista alguém que, no final do ciclo, apenas terá repetido o que antes já havia acontecido. Um eterno retorno, uma busca mitológica. Giradet (1987) identifica quatro etapas na construção mitológica da política. Apesar de seu estudo ter sido pensado de acordo com a sociedade francesa, é teoria que permite expansão para outras sociedades, pois, segundo o autor, “os mitos políticos de nossas sociedades contemporâneas não se diferenciam muito, sob esse aspecto, dos grandes mitos sagrados das sociedades tradicionais” (GIRADET, 1987, p.13). Dada a miscigenação portuguesa (FREYRE, 2013), nós, assim como eles, podemos identificar dentro dos quatro conjuntos mitológicos as rupturas e processos históricos. São eles (1) a conspiração, (2) a idade de ouro, (3) o salvador e (4) a unidade.

A *conspiração* é criada em narrativa sugestiva, tendo como centro a existência de um complô por parte de alguma temida organização. O segredo é uma das características da organização; os cumplices da conspiração estão ligados por um juramento do silêncio e pelo castigo inexorável. A organização tem estrutura hierárquica e, no topo, habita a autoridade soberana. É um mecanismo de engrenagem onde a personalidade se dissolve, o indivíduo se perde (GIRADET, 1987, p.35). Seja qual for a conspiração, o objetivo é sempre o de edificar um império, unificar o Estado sob uma única autoridade. A conspiração deve controlar a informação, tanto no aparelho político e administrativo, como também no sistema econômico e educacional, promovendo assim o aviltamento dos costumes e a desagregação sistemática das tradições sociais e dos valores morais (GIRADET, 1987, p.40).

---

[25] Sampaio (2013 p.245) informa que o Estado absolutista francês foi absorvido pela administração revolucionária, assim como o povo com todo o seu legado de história e tradição.

[26] “Se os valores políticos haviam mudado, especialmente pela necessidade de ruptura, era preciso que fosse reinterpretada a herança. Entretanto, nos dois casos [o francês e o norte-americano], evolui-se para um modelo de acréscimos constitucionais, próximo ao modelo inglês, seja porque a França, mesmo com as sucessivas Constituições, manteve o traço de continuidade. (...) seja porque os Estados Unidos passaram por significativas modificações formais (fim da escravidão) e informais (*New Deal*), sem perder, contudo, o sentido garantista do texto original” (SAMPAIO, 2013, p.245).

A conspiração é a descida para longe da luz, o subterrâneo; o quarto secreto e a cripta fazem parte da imagem mitológica; não por menos, é no escuro que estão os animais viscosos, peçonhentos e imundos. Para a salvação dessa temida perda de valores sociais deve ser proposta a salvação, onde se volta à idade de ouro. Deve haver então a denúncia do complô, fazendo com que a sociedade, que sofre com a conspiração, encontre alguém em que possa imputar o seu mal, vingar-se de suas decepções; o mal que se sofre ou que se teme precisa de um rosto. As imagens simbólicas formam a derivação psíquica que, segundo Giradet, harmonizam "com os velhos temores infantis e sua persistência tenaz através dos pesadelos da idade adulta" (1987, p.57).

A salvação está na *idade de ouro*, nos tempos de antes, expressão que invoca a infância, o local seguro, a imagem da ordem. O tempo de antes torna-se mito, tempo de ficção (GIRADET, 1987, p.98). Na mitologia política, a idade de ouro, são os bons velhos tempos que não são datados, postos apenas no começo da aventura daquela sociedade, um tempo de inocência e felicidade, o paraíso perdido. Toda evocação da idade de ouro tem como oposição o aqui e o agora. O tempo presente – objeto da conspiração – é a degradação e o passado – entendido como a idade de ouro –, é a salvação. A imagem mitológica é a da primeira manhã, do primeiro sol, do éden na Terra, tal a empolgação do primeiro cronista da Terra de Vera Cruz. A salvação é a tentativa de construir "além da história o equivalente do que foi aquém da história, de reconquistar um quadro institucional renovado 'a quietude dos dias antigos' e, com ela, a transparência perdida dos contatos entre os seres" (GIRADET, 1987, p.110). O mito da idade de ouro é o sonho de permanência, "o mundo da idade de ouro é o dos relógios parados" (GIRADET, 1987, p.129).

Para conduzir à idade de ouro é preciso um *salvador*. O herói surge por meio de um apelo, tempo em que se forma e se difunde a imagem do salvador, algo repleto de uma pretensa expressão coletiva, um conjunto confuso de esperanças, nostalgia e sonhos. Após o apelo, o salvador – que preenche os requisitos de momento –, surge e age. A ação do salvador é inicialmente pela palavra, pretendendo assim redefinir o curso da história. É o apelo do verbo em uma estranha comunhão: o salvador se dirige à multidão e a multidão se exprime na figura do salvador (GIRADET, 1987, p.79).

O salvador é sempre um lutador, está sempre ameaçado, mas sempre se recusa à derrota. Graças ao salvador o depois não será como o antes - ele é o agente da ruptura. A sua imagem mitológica relaciona-se com a árvore que se ergue e protege, o fogo que purifica, a coluna que sustenta, o sol ascendente que ilumina. Ou, no caso brasileiro, a vassoura, a limpeza, a estrela, a ave que alça o voo impossível. O processo de criar o herói implica em

uma adequação entre a personalidade do salvador e as necessidades da sociedade em um dado momento histórico (GIRADET, 1987, p.82). O salvador é o agente da socialização, de reestruturação, do combate à conspiração, é o herói que vai conduzir a sociedade à unidade.

Na *unidade* está a vida. É a busca pela grande e nobre unidade da pátria, de um lado a autonomia do indivíduo e do outro a vontade de unir uma sociedade homogênea e coerente. Na construção da mitologia política, o contrato social, a religião civil, não representa nenhum caráter exclusivamente totalitário; ele não pretende eliminar outros cultos, é apenas o testemunho simbólico de adesão. Para celebrar a unidade é que se realizam as festas coletivas que marcam o período revolucionário. A festa popular de unificação é a eliminação de todos os fatores individuais ou que representem diversidade: "a festa deve apoderar-se da totalidade da existência de cada um para levá-lo a perder-se na imensidão do fervor coletivo" (GIRADET, 1987, p.149).

As características iniciais do surgimento da identidade brasileira se projetam no tempo, em seguidas rupturas, por diversos heróis, contra diversas conspirações, mas nunca com a prometida unidade. Em princípio, por meio de revoltas populares em um período amplo, que vai de 1770 a 1930: Guerra dos Farrapos, Inconfidência Mineira, Cabanagem, Balaiada, Revolta da Vacina, Canudos, todas demandas oriundas da linguagem dos afetos contra a racionalidade e os interesses que o Estado tentava impor, sem, entretanto, haver qualquer incorporação dessas demandas ao projeto modernizante em curso. Não haveria, segundo Girardet (1987), nas revoluções populares, necessariamente a identificação do salvador[27], embora existisse o inimigo a ser derrotado. Segundo Ribeiro (2006, p.228), a resistência às forças inovadoras não nasceu no povo, mas nas classes dominantes, sempre elas. Essa descontinuidade reside na oposição entre os interesses dessa classe economicamente dominante e os interesses do povo brasileiro. Essa oposição de interesses se mantém ao longo da história brasileira, "pelo domínio do poder institucional e do controle da máquina do Estado nas mãos da mesma classe dominante, que faz prevalecer uma ordenação social e legal resistente a qualquer progresso generalizável a toda população" (RIBEIRO, 2006, p.229). Acrescenta-se que o próprio discurso tradicional de Riberio (2006) é legitimador do imaginário patrimonialista de um Estado corrupto, incapaz de atender às demandas populares.

Com a independência, esperava-se que a prática perversa do passado fosse

[27] Entretanto, não deixam de passar para a história, como salvadores, as figuras de Joaquim José da Silva Xavier, o Tiradentes, na Inconfidência Mineira; Manuel Francisco dos Anjos, na Balaiada; Bento Gonçalves na Revolução dos Farrapos; Antônio Vinagre e Clemente Malcher, na Cabanagem; e de Antônio Conselheiro em Canudos.

abandonada e o Estado brasileiro, por meio de suas elites, recriasse sua trajetória e adequasse valores às linguagens do interesse e da razão, organizando-se de forma a "proteger a liberdade, promover o progresso através de um mercado dinâmico e garantir a organização de uma sociedade civil livre" (BARBOZA FILHO, 2010, p.40). Mas a nova nação, aparentemente, apenas prolonga o que havia de velho e antagônico: a classe dominante esperava apenas lucrar com o regime autônomo, tal como lucrara com o regime colonial; manteve-se também, graças ao discurso da tradição ibérica, nas entranhas da Administração a pessoalidade, a imoralidade e o favorecimento aos interesses privados. Feita a nação, o governo se direcionava contra os interesses do próprio povo[28] (RIBEIRO, 2006, p.230).

A Primeira República (1889-1930), aparentemente, também demonstra os traços iniciais; tem-se uma constituição americanizada, que adota o liberalismo e um novo rompimento com a tradição até então estabelecida pelo Brasil. Segundo Souza (1982, p.138 e ss.), a Constituição da República do Brasil de 1891 pouco inovou as determinações antes estabelecidas pela Constituição do Império do Brasil de 1824. Os autores intelectuais do novo Estado eram originários de altas posições no regime anterior, razão pela qual conservaram, na figura do presidencialismo, poderes tão amplos quanto os do regime monárquico. Quanto à principal distinção no sistema de governo, aponta-se o abandono do modelo parlamentarista para a adoção do modelo estadunidense em bases positivistas.

O Positivismo influenciava a construção da nova república, pleiteando a ordem e progresso, e progresso significava "a modernização da sociedade através da ampliação dos conhecimentos técnicos, do crescimento da indústria, da expansão das comunicações" (FAUSTO, 1999, p.246). Entretanto, o projeto modernizante de então mantinha as linguagens da democracia mal compreendidas e incapazes de produzir uma ação estatal harmonizadora; nas palavras de Barboza Filho (2010, p.43-44): "o que escapa de nosso Liberalismo é o papel de uma 'religião civil', cujo alcance é claramente maior do que aquele suposto na necessidade de mera legitimação das formas de poder da sociedade". Sem a 'religião civil', sem a linguagem dos afetos bem compreendida, a sociedade permanece como um mero contrato, uma estrutura sem sentido, que não atende de forma justa às exigências das três linguagens[29].

---

[28] Sobre a máquina administrativa, esclarece-se que: "Nessas circunstâncias, o Estado apresenta também mais continuidades do que rupturas, estruturando-se como uma máquina político-administrativa de repressão, destinada a manter a antiga ordenação, operando nas mesmas linhas a serviço da velha elite, agora ampliada pelas famílias fidalgas que vieram com o monarca e por novos-ricos que surgem com a modernização" (RIBEIRO, 2006, p.230).

[29] Restrepo (2013, p.140) entende que o reconhecimento do povo depende de uma invocação pessoal, um fato que faça o povo se reconhecer no ato de um indivíduo. Como exemplo, é citado o tunisiano Mohamed Bouazizi, que ateou fogo em seu próprio corpo em protesto contra o confisco de suas mercadorias e se tornou o catalisador da revolução tunisiana.

Faltaria ao Brasil a unidade, etapa final da mitologia política de Giradet (1987).

A revolução de 1930 buscava, mais uma vez, reinventar o Brasil: os novos grupos oligárquicos que tomavam o poder pretendiam "a passagem do Brasil agrário para o Brasil industrial" (COSTA, 2008, p.841); nesse cenário criado, Barboza Filho (2010, p.47) lembra que não há direitos, salvo aqueles que o construtivismo estatal concede à sociedade para viabilizar o projeto modernizador para esculpir pela lei e pela força os novos personagens. Mais uma vez, embora a constituição de 1934 apregoasse um regime democrático que assegurasse à nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico, há falha na construção de uma sociedade ética capaz de somar o conteúdo das três linguagens democráticas.

O período seguinte, Estado Getulista – de 1930 a 1945 – se inicia com uma revolução composta por classes heterogêneas (FAUSTO, 1999, p.325) e culmina em um Estado tido como populista e de poder centralizado, que permitiu à burguesia vez e força no interior do governo. As razões da nova organização estatal estavam na conspiração da vez: a infiltração comunista e a necessidade de remédios radicais e permanentes que conduzissem o Brasil à unidade, pois as instituições anteriores não haviam dado ao Estado meios para tanto. Desse modo, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1937, regulou direitos sociais, garantiu os direitos de liberdade e propriedade (favorecimento às linguagens dos interesses e da razão), admitiu a intervenção estatal na ordem econômica, mas no sentido liberal estabelecido por Adam Smith, o de suprir as deficiências da iniciativa privada, de coordenar os fatores de produção e de introduzir a competitividade no interesse do Estado (SOUZA, 1982, p.145).

Novamente a política estatal beneficia alguns e deixa à margem outros tantos. Nesse período surgem instrumentos administrativos ainda hoje em vigor, como o decreto-lei da desapropriação[30], repleto de posições autoritárias e poucos direitos para os administrados. Para tentar reverter esse panorama, em 1945, após a queda de Getúlio Vargas, o salvador que se torna o conspirador de então, reinaugura-se a democracia e dá-se início a um novo projeto modernizante, inaugurado pela Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946. Na nova ordem há ideologia democrática e os mesmos princípios liberais presentes nas constituições anteriores.

O período foi marcado pela Guerra Fria, um conflito ideológico polarizado entre os Estados Unidos e a União Soviética. O Brasil, entre os dois modelos produtivos, o capitalista

[30] O decreto-lei em questão é o de número 3.365 de 21 de junho 1941, de autoria de Getúlio Vargas, que dispõe sobre a desapropriação por utilidade pública.

e o socialista, estava, às vésperas de 1964, sob a presidência de João Goulart, que propunha reformas como a garantia de voto dos analfabetos, a reforma agrária (sem previsão de indenização para os grandes proprietários), a reforma universitária e urbana. Em uma tentativa de favorecer o que se denomina de linguagem dos afetos, João Goulart pretendia a aprovação de um plebiscito para que o povo se manifestasse sobre as mudanças. A tentativa democrática, iniciada em 1946, foi interrompida pelo golpe de 1964. A conspiração vestia vermelho. Mas o salvador se alinhava com os Estados Unidos.

O golpe de 1964, mais um corte abrupto no caminho da revolução que a linguagem dos afetos tentava construir. Para afastar os membros da conspiração comunista, o salvador vestiu farda, prometeu o paraíso perdido e a unidade no Estado capitalista. Costa (2008) informa que, apesar dos avanços, a reforma administrativa de 1967 não conseguiu eliminar os vícios da Administração Pública brasileira; os entes administrativos indiretos, fazendo uso indevido da linguagem dos interesses e do afeto, se tornaram fonte de recrutamento de pessoal, prescindindo, em geral, do concurso público. Em 1968, através do Ato Institucional nº. 5, o Brasil entrava no mais longo período ditatorial de sua história (GASPARI, 2002, p.35). A burocracia, problema recorrente desde o modelo inaugural da Administração Pública, também se manteve arraigada na máquina pública. Não é demais especular que, nesse período, a linguagem dos afetos não encontrou nenhuma possibilidade de se relacionar com a linguagem dos interesses e da razão - esta última fruto apenas das razões militares[31] e do poder econômico. A solução seguinte seria a desestatização[32], que toma forma no período de transição entre o regime autoritário e o regime democrático.

Em 1988, o salvador da outra hora tornara-se o conspirador da vez; a idade de ouro e a unidade estavam representadas pela nova constituição. A retomada de democracia possibilita uma nova oportunidade para a modernização da linguagem dos afetos e harmonização com a linguagem dos interesses e da razão. Em 1988 tem-se ampla influência popular na formação do texto constituinte, em um momento que mais se aproxima da realização da linguagem dos afetos. No entanto, novamente a imposição das linguagens dos interesses e da razão sobrepõem as vontades estatais sobre a população; em 1990, imediatamente após tomar posse,

---

[31] Toma-se como exemplo a postura de Ernesto Geisel, militar que esteve presente na origem do golpe de 1964, no centro do primeiro governo constituído, após a chegada dos militares ao poder, e na presidência entre 1974 e 1979: postura moralista, defensor de um poder executivo forte, crítico do legislativo e contrário ao sufrágio universal (GASPARI, 2002, p36). Pela teoria exposta, identifica-se apenas a presença da linguagem da razão.

[32] A década de 1970 marcou o declínio das ideias keynesianas, e a aposta em um modelo de desestatização levou o Brasil a promover mais uma ruptura na narrativa da Administração Pública; o Decreto-Lei nº. 83.740 de 18 de julho de 1979 tentava desburocratizar e criar um sistema livre da forte presença estatal na economia.

Fernando Collor de Melo apresenta um conjunto de medidas, conhecido como Plano Collor[33], objetivando reduzir a intervenção do Estado na vida social (CARVALHO, 2009b).

No decorrer da década de 1990, a nova reforma do aparelho do Estado foi elaborada por Luís Carlos Bresser-Pereira, pretendendo efetivar uma atuação estatal para a cidadania (BRESSER-PEREIRA, 1998). Entretanto, os efeitos da reforma são tidos como neoliberais reguladores[34]. Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva, valendo-se da reforma de Bresser-Pereira, remodelaram o capitalismo nacional e incluíram milhões ao consumo de mercado[35]. Os que não conseguiram se incluir, aguardam, sob a proteção do Estado, a oportunidade de se injetarem no modelo capitalista (BARBOZA FILHO, 2010, p.53). Contudo, nem mesmo essas reformas e consequentes inclusões sociais na economia de mercado foram capazes de harmonizar as três linguagens da democracia; os problemas da Administração Pública permaneceram e devem agora ser combatidos por um Estado regulador, afastado da atividade econômica, evidenciando os problemas ilustrados por Avelãs Nunes (2011).

Em 2013 o Brasil experimentou nova oportunidade de revolução, e o povo foi às ruas protestar contra tudo. Apesar das consequências posteriores, a onda de protesto demonstrou que é possível influenciar o centro do sistema político por meio de atores sociais independentes de partidos políticos e do aparelho do Estado (LELIS; FARIA, 2014). Quanto às manifestações, a resposta mais significativa do Estado ocorre um ano depois, com o Decreto nº. 8.243 de 23 de maio de 2014, que institui a política e o sistema nacional de participação social como uma forma de ampliar os canais comunicativos entre a periferia e o centro do sistema político. Trata-se de verdadeira tentativa de comungar as três linguagens da democracia e constituir, no próprio povo, a imagem do salvador, ampliando a democracia participativa, fortalecendo o poder legislativo e fortalecendo a representação – que ganha mais canais de acesso aos representados. Entretanto, a iniciativa de mais participação popular sofreu ataques para mais uma vez excluir o povo do processo de formação nacional[36]. Outro

---

[33] O chamado Plano Collor foi instituído pela Lei nº. 8.024 de 12 de abril de 1990.

[34] O neoliberalismo regulador foi efetivado nos anos 1990 com a queda do socialismo real e o fim da guerra fria. Nesta forma de atuação estatal, o Estado mínimo volta-se para os comandos do capital globalizado, atuando no domínio socioeconômico por meio de agências reguladoras e normatização jurídica (CLARK, 2012, p149).

[35] Fernando Henrique Cardoso e Lula adotam modelos neoliberais distintos. Embora o plano geral seja o mesmo, garantir que a população tenha acesso ao mercado de consumo, os resultados sociais são distintos, pois o governo de Fernando Henrique Cardoso optou por produzir esse resultado com mais ênfase no mercado e Lula, com mais atenção aos programas sociais e ações afirmativas.

[36] Os contrários ao decreto afirmam que se trata de um fortalecimento do executivo que anularia todo o processo democrático eleitoral. O que se defende não se coaduna com essa afirmação, pois é possível ver na crítica apenas uma tentativa de manutenção do *status quo* de uma elite que não quer perder a realeza histórica e deseja

problema das manifestações de julho de 2013 no Brasil foi a ausência de pauta pré-definida. Protestar contra tudo, ou com expressões vazias, como ‘contra a corrupção’, comprovou ser extremamente perigoso. Sem organização, o movimento social fica à mercê de manipulações operadas pela grande mídia e por partidos políticos que financiam supostos organizadores de protestos. Sem uma pauta definida e a exata noção de suas necessidades, a linguagem dos afetos pode ser facilmente distorcida pela linguagem dos interesses.

A mais triste consequência das manifestações populares foi o arremedo de apoio popular que permitiu ao centro do sistema político promover, em 2016, uma nova ruptura institucional[37]. O Estado democrático de direito vigente no Brasil atua como verdadeiro governo autoritário que permite, apenas à elite econômica e dirigente, o acesso ao centro do sistema político. Se o povo insurge, a elite institucionalizada não demora a apresentar a reação. Vige, entre nós, um modelo de privilegiamento interno das elites dirigentes, cujos setores dominantes forjam um espírito capitalista alicerçado na combinação da dependência com o subdesenvolvimento, de caráter egoísta, autocrático e conservador de suas estruturas de poder. A institucionalização de um estado democrático de direito às avessas impede a realização de uma revolução dentro da ordem e faz com que a revolução fora da ordem dependa de que ocorra contra o capitalismo dependente e contra a classe a que ele dá origem (FERNANDES, 2009, p.100).

O escopo desta tese não permite aprofundar o tema, embora faça-se necessário constar que, mais uma vez, a história promove a ruptura e a ideia de que um novo Estado pode surgir. Não há dúvida quanto a essa possibilidade, mas defende-se a ideia de que a crise seja a oportunidade para que haja a comunicação das três linguagens da democracia e de que o povo seja autor de sua própria história. Quanto a este ponto, só o tempo dirá.

Nota-se que, ao longo da história, há sempre a ideia de ruptura, de criação de um novo marco zero que renove a modernização e impeça a percepção de uma trajetória nacional. Sem a possibilidade de fazer comunicar as três linguagens de democracia com o mito nacional – religião civil construída por Freyre (2013) –, instituições administrativas sólidas, bem estruturadas e atuantes em prol da realização de interesses públicos resguardados no texto constitucional não se edificam. Repete-se, reforma após reforma, o erro Português do início dessa história, a tentativa constante de arrebatar da vida política do Estado brasileiro o sujeito

em seu íntimo que o povo não participe do processo democrático com oportunidades de enfim fazer acontecer a junção das linguagens dos interesses, da razão e dos afetos.

[37] Souza (2016, p.95) também defende a tese de que as manifestações de julho de 2013 foram o ovo da serpente para a ruptura democrática ocorrida em 2016. Com uma campanha midiática bem-sucedida na tarefa de federalizar e direcionar as manifestações contra a figura da presidenta, a popularidade de Dilma Rousseff caiu 35 pontos. Era o começo da ruptura.

capaz da transformação democrática: o povo.

2.9 Os ventos do norte não movem moinhos

O ciclo histórico brasileiro retrata a falta de protagonismo do povo. A visão da tradição ibérica transmite a ideia de que nós seríamos inferiores a eles, os povos do Norte, os avançados dos países de tradição gótica. Entretanto, da miscigenação lusitana com os povos da América, da África, da Europa, do Oriente Médio, pode-se abstrair o que mais se aproxima de um mito nacional. Da miscigenação lusitana deveria resultar o protagonista do nosso processo histórico: o povo.

Não será o povo e o modelo estatal do Norte a definir a forma como nós, os brasileiros, devemos nos organizar. As distinções históricas levam cada nação por caminhos diversos. Em comum há a humanidade que, embora tente a resposta racional, acaba afetada por questões pessoais e emotivas. Em especial, nas sociedades modernas, o aparelho do Estado está sujeito aos defeitos do mercado, esteja ele operando acima ou abaixo da linha do equador.

Se a visão tradicional continuar prosperando, há o conhecido ciclo histórico à espera de um salvador que nos livre da conspiração do momento; que nos guie de volta para o paraíso perdido, para o prometido futuro que nunca chega. Tem-se, assim, a impossibilidade de comunicação das linguagens da democracia, prevalecendo, sobre os afetos da sociedade, os interesses do mercado e a razão dos que tiram proveito do atual estado das coisas. Tem-se a impossibilidade de uma política pública ética, afinal o Estado permanecerá como antro do homem-cordial, o tipo brasileiro emotivo e pessoal.

Nesse cenário, não basta repensar os paradigmas do aparelho do Estado, é preciso imaginar uma sociedade diferente, é preciso devolver o senso de história, interromper a relação metafísica com o pensamento europeu e norte-americano[38] e reconstruir um ponto de vista externo do futuro, com a possibilidade de que a administração pública brasileira se torne instrumento de uma verdadeira e consciente história de liberdade, igualdade e fraternidade. Para isso, é preciso institucionalizar a condição de Estado republicano e democrático, a noção de que o povo brasileiro não difere do povo do Norte, a ideia de que não há um povo gótico

[38] A frase é uma adaptação feita por Barboza Filho (2010, p.54) sobre a frase de Marx: “Marx dizia que o presidente tem uma relação metafísica com a nação, e o parlamento uma relação abstrata. (...) é possível imaginar que nosso horizonte (...) esteja contaminado pelo ceticismo pós-moderno (...) porque vivemos uma relação metafísica com o pensamento europeu e norte-americano e uma relação mais abstrata com a nossa própria sociedade”.

racional e impessoal, enquanto nós, o povo barroco, é apenas emotivo e pessoal. É preciso institucionalizar a ideia de que nós, o povo brasileiro, somos senhores de nossa história, e que dentre as diversas oportunidades apresentadas ao longo de nossa caminhada, torna-se imperativo agarrar-se à próxima.

Para que haja possibilidade de desenvolvimento, a mudança deve vir por meio institucional. Deve-se incorporar ao Estado a noção de que o povo precisa ser empoderado e de que ele não precisa de um salvador que diga por ele que há, além da situação atual, uma idade de ouro à espera. Acredita-se que essa institucionalização ocorrerá por meio de realizações de políticas públicas, intervenções do Estado no domínio econômico e social. Acredita-se que, assim, será possível vencer a limitação histórica. Acredita-se que será possível desenvolver a ideia de uma política pública ética.

Além da limitação histórica, existem medidas de ordem econômica que podem influenciar o poder decisório dos agentes estatais. Pressupõe-se que as decisões sejam racionais, favorecendo, em especial, as linguagens dos interesses e da razão. Para a possibilidade de políticas públicas pautadas em um marco ético, não basta a visão econômica do resultado financeiro, é preciso a visão econômica que concilia a ideia moral. A esse tema dedica-se o próximo capítulo.

Foto 02

Fonte: Fotografia feita pelo autor.

3 JULGAMENTO MORAL, ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

A modernidade, tomada pela razão cartesiana, imbuiu a ideia de que seria possível construir uma ciência social neutra; de que todos os processos decisórios são frutos de um ato de extrema consciência e controle do indivíduo; de que seria possível constituir uma sociedade em torno de uma norma unificadora chamada constituição; de que o Estado deveria ficar restrito a atuações políticas; de que o mercado, quando livre, soluciona os problemas sociais de maneira mais eficiente do que o próprio Estado; e de que os indivíduos agem racionalmente em busca do auto interesse. Entretanto, uma fragmentação estrutural, inspirada pelo surgimento de diversos sistemas autopoiéticos, permite o descentramento social, a pluralidade de ideias, culturas e concepções morais de vida, constituindo-se numa contracorrente à ideia totalizadora da modernidade.

Nessa contracorrente, é necessária uma teoria crítica, uma negação do direito positivado e da razão pura em um esforço de reinvenção jurídica das teorias que fundamentam a tomada de decisões. Não se trata de estruturar por completo um novo panorama do julgamento moral na atuação estatal, mas pretende-se destacar as teorias psicológicas que surgem e permitem ladear a razão com a emoção, com as explicações biológicas, psicológicas e culturais que estruturam uma miríade de possibilidades para a ação do indivíduo e podem, na atuação estatal no domínio econômico, reaproximar a economia da ética, não reproduzindo apenas o discurso dominante dos teóricos da economia de engenharia.

Desse modo, busca-se explorar as recentes discussões sobre julgamento moral levadas a estudo no campo da psicologia, para discutir a possibilidade de transposição dessas ideias para o campo de estudo do direito, em específico, na interpretação do texto constitucional, com o objetivo de desvendar se há apenas um caminho a ser seguido pelo indivíduo que ocupa a função pública de agente e tem como plexo de competência estruturar a atuação estatal, ou se o texto constitucional permite ampla possibilidade de políticas públicas.

3.1. Economia, ética e políticas públicas

As constituições do século XX, em especial após as constituições do México de 1917 e de Weimar de 1919, abandonaram o aspecto exclusivamente político para contemplar também o aspecto socioeconômico (SOUZA, 2002, p.6). No Brasil, desde a Constituição de 1934, adota-se a união de normas econômicas com o texto constitucional (SOUZA, 1956, p.60). A Constituição Brasileira de 1988, seguindo a tendência, prevê, em seu Título VII, Da

Ordem Econômica e Financeira, o conjunto de artigos que os teóricos chamam de *Constituição Econômica*. Dentre outras competências, essa parte da Constituição prevê a possibilidade de atuação estatal na economia por via direta: criação de pessoas jurídicas para intervenção no setor econômico ou prestação de serviços públicos; ou por via indireta: fomento de atividades e modernização de setores por meio de políticas públicas.

A formulação de políticas públicas pelo aparelho do Estado não é isenta da influência da ciência econômica e sua carga ideológica que, ao longo da história, privilegiou a estrutura racional e matemática em prejuízo de outras possibilidades de pensamento. Nessa perspectiva, Sen (1999, p.19) identifica duas origens para a economia que podem ser úteis ao entendimento do movimento totalizante da racionalidade: a da ética e a da engenharia.

A origem ética tem suas raízes em Aristóteles, que considerava a política como a arte mestra que deveria se valer das demais áreas do conhecimento para promover o bem para o homem. Segundo o filósofo grego, "a vida empenhada no ganho é uma vida imposta, e evidentemente a riqueza não é o bem que buscamos, sendo ela apenas útil e no interesse de outra coisa": a promoção do bem para o homem (ARISTÓTELES, 1991, p.10). Essa perspectiva econômica permite questionamentos sobre a motivação humana de como viver e a realização social de como adotar uma visão mais abrangente e comunitária do *bem*.

A origem de engenharia da economia ocupa-se de questões primordialmente logísticas e não se importa em como promover o bem para o homem ou como se deve viver. A economia de engenharia considera "que os fins são dados muito diretamente, e o objetivo do exercício é encontrar os meios apropriados de atingi-los" (SEN, 1999, p.20). As raízes dessa perspectiva também remontam ao século IV, na Índia, com Kautilya, conselheiro e ministro do imperador indiano Chandragupta. Kautilya é autor de um tratado econômico que descarta qualquer perspectiva ética e propõe apenas a solução dos problemas de ordem matemática enfrentados por seu imperador (SEN, 1999, p.22).

Contrariando DaMatta (1997), que indica uma ética dupla (a da casa e a da rua) apenas para o Brasil, o distanciamento ético da economia é atribuído por Moore Jr. (1998, p.68), sociólogo político estadunidense, à matriz de pensamento da era vitoriana, que estabelecia a distinção entre o lar, local da virtude e da pureza e abrigo contra as pressões do mundo exterior, e o mercado, local do mal e de transações aéticas.

Embora não exista um ramo econômico puro[39], mas apenas a predominância de uma

[39] Segundo Sen (1999, p. 22) há predominância ética nos trabalhos de Adam Smith, John Stuart Mill, Karl Marx e Francis Edgeworth e predominância de engenharia nos trabalhos de Sir William Petty, considerado o pioneiro da economia matemática, François Quesnay, David Ricardo, Augustine Cournout e Leon Walras.

das origens, Sen (1999) aponta que a economia moderna foi substancialmente empobrecida por esse distanciamento entre a ética e a economia, que resultou na fundamentação do comportamento racional como descrição do comportamento real. Como consequência, as políticas públicas levadas a efeito com fulcro nas pesquisas econômicas adotam também a posição unitária de comportamento.

Para o pensamento econômico tradicional, a racionalidade é considerada de duas formas: como uma consistência interna de escolha e como uma correspondência externa entre as escolhas do agente e seu auto interesse.

Na primeira abordagem, o agente, por ser racional, deve sempre escolher aquilo que deseja e valoriza, mesmo se consistentemente optasse pelo contrário. A escolha racional é sempre pautada em uma relação binária que pode ser matematizada de acordo com a função de utilidade da pessoa (SEN, 1999, p.28-30).

A segunda forma de racionalidade pressupõe que é unicamente racional empenhar-se pelo auto interesse, de forma que tudo que não for maximizado nesse sentido é irracional. O pensamento tradicional (SEN 1999, p.33) afirma que entre dilemas morais e a racionalidade do auto interesse[40], a última prevalecerá[41].

Em consonância com as tendências teóricas da economia, as políticas públicas[42] têm-se desenvolvido conduzidas pela máxima de que, em um comportamento exclusivamente racional, apenas o auto interesse rege as ações dos indivíduos. Sen (1999), ao criticar o distanciamento entre economia e ética, coloca em xeque a racionalidade, afinal: "A verdadeira questão é se existe ou não uma pluralidade de motivações ou se unicamente o auto-interesse rege os seres humanos" (SEN, 1999, p.35). A tentativa de construção de uma resposta para esse questionamento é objeto de análise do próximo tópico.

3.2. Expoentes do julgamento moral

A literatura da psicologia americana tem-se mostrado proficiente em estudos sobre o

---

[40] Se todos agem apenas por auto interesse, ao se considerar o Estado como um ator no cenário econômico, era de se esperar que as ações seriam movidas apenas por auto interesse. Entretanto, o capitalismo se salvou da derrocada em 1929 e em 2008 porque o Estado agiu, não motivado pelo auto interesse, mas voltado a conformar interesses alheios, os interesses privados e o bem-estar da coletividade (CAMARGO, 2008, p.51).

[41] "Permitam-me prever o resultado de testes sistemáticos e abrangentes do comportamento em situações em que o auto-interesse e valores éticos amplamente alardeados entrem em conflito. Na maioria das vezes, de fato, a teoria do auto-interesse (como eu a interpretei na linha smithiana) será vencedora" (SEN, 1999, p.33).

[42] "Toda questão envolvendo políticas públicas implica pressuposições acerca da natureza humana, em particular sobre as escolhas que as pessoas podem fazer e as consequências de suas escolhas para si mesmas e para a sociedade" (KAHNEMAN, 2011, p.146).

julgamento moral. Segundo Eagleman (2012, p.27), o atual estágio das pesquisas neurais permite vasculhar o cérebro humano em muitos níveis, de fagulhas elétricas em células isoladas a padrões de atividade de vastas áreas do cérebro, fornecendo informações com as quais os autores debatem sobre como o cérebro humano[43] processa as informações e produz a decisão em uma perspectiva de moralidade. O mapeamento do cérebro possibilita determinar onde a decisão é tomada, permitindo identificar se ocorre em ambiente cerebral destinado à racionalidade, ou à moral. Greene (2009) considera essa distinção importante para o chamado processo dual de moralidade.

Conforme Greene (2009), o cérebro não funciona em uma perspectiva de exclusiva racionalidade, mas com uma programação automática, intuitiva e moral e uma programação manual, justificativa e racional. Essa dupla programação cerebral é o *processo dual de moralidade*[44]. Uma analogia pode facilitar a compreensão: as máquinas fotográficas são disponibilizadas aos fotógrafos com uma programação automática de simplesmente apontar e fotografar. Mas há também a opção de reverter a máquina fotográfica para o modo manual, que demanda do fotógrafo preparo racional antecedente à fotografia. Note-se que uma programação não é, *a priori*, superior ou inferior à outra, apenas servem para situações distintas. Quando a programação automática não é suficiente para resolver o problema, a programação manual é acionada[45].

A funcionalidade do processo dual de moralidade é colocada à prova por meio de dilemas morais. Dentre os diversos estudos de ação do indivíduo por meio de dilemas morais, destacam-se[46] os dilemas do bonde, da passarela e do bebê que chora:

(1) *Dilema do bonde e da passarela*: No dilema do bonde, o agente deve escolher

---

[43] Tradicionalmente, esses elementos morais são explorados em estudos que envolvem pessoas sadias. Greene (2009) optou por analisar cérebros doentes e/ou danificados para entender e mapear onde e como ocorria o julgamento moral. Em seus experimentos, descobriu-se que pacientes com danos no cérebro (em especial pacientes com danos na área chamada VMPFC no lóbulo frontal) apresentavam distorções de julgamento moral, mas compensavam a falta de atividade em uma parte determinada do cérebro com outras áreas.

[44] Apesar de adotar a expressão *processo dual*, é bom que se ressalte a inexistência comprovada de apenas dois sistemas. Sigmund Freud, por exemplo, sugere três partes concorrentes: o Id (instintivo), o Ego (realista) e Superego (moralista). Paul MacLean, em seus estudos, também identifica três sistemas: o Reptiliano (dedicado à sobrevivência), o límbico (dedicado à emoção) e o Neocórtex (pensamento de ordem superior) (EAGLEMAN, 2012, p.121). Mesmo com a discussão científica sobre o tema, a visão do processo dual parece a mais adequada ao tema e aos propósitos deste texto.

[45] A programação automática e manual não atua apenas em decisões morais. O cérebro trabalha constantemente em rotinas conflitantes. Uma tarefa de instruções simples pode demonstrar o que se afirma: Diga em voz alta o nome da cor da tinta em que uma palavra é impressa. Ao apresentar a palavra *Direito*, em azul, pronunciar *azul* parece uma tarefa fácil. Mas, ao apresentar a palavra *Azul* impressa em *verde* a reação é mais lenta. Isto porque o cérebro não consegue atuar automaticamente e recorrer aos mecanismos manuais para não se equivocar (EAGLEMAN, 2012, p.145).

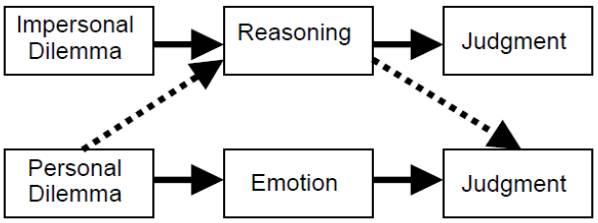
[46] Para análise mais exaustiva do tema indica-se a leitura de: Nado, Kelly e Stich (2006); Haidt e Joseph (2006); Cushman, Young e Greene (2014); Monin, Pizarro e Beer (2007); e Paxton e Greene (2010); autores que estão na linha de frente das investigações sobre o comportamento humano.

entre puxar a alavanca para desviar o bonde de um trilho em que cinco trabalhadores seriam mortos para um trilho em que apenas um indivíduo seria morto ou não agir, deixando o bonde seguir o caminho predeterminado, matando os cinco trabalhadores. No dilema da passarela, uma variação do dilema do bonde, o agente deve escolher se empurra do alto de uma passarela um homem com massa corporal suficiente para parar o bonde, que está prestes a percorrer o trilho em que mataria cinco trabalhadores. No processo, o homem empurrado da passarela morreria, salvando os cinco trabalhadores. A alternativa seria simplesmente deixar o bonde matar os cinco trabalhadores que estão no trilho, poupando o homem que se encontra na passarela.

Os dois dilemas apresentam, em termos utilitários, a mesma questão: deve-se salvar cinco vidas à custa de uma? Segundo a visão utilitarista, a resposta seria sempre positiva. Entretanto, apenas no dilema do bonde a maioria dos agentes opta por acionar a alavanca para salvar cinco vidas à custa de uma, enquanto no dilema na passarela, a maioria dos agentes prefere não empurrar o homem, provocando-lhe a morte, para salvar os cinco trabalhadores sobre o trilho.

Nado, Kelly e Stich (2006) atribuem essa distinção de resultados ao processo dual de moralidade de Greene (2001) e Greene (*et. Al*; 2009): o dilema do bonde tem conotação impessoal, visto que há o acionamento de um mecanismo que produz o resultado. O cérebro atua em uma perspectiva automática, a de que essa ação seria a moralmente correta e, posteriormente, a justifica por meio da racionalidade de que salvar cinco vidas justificaria a morte de uma. O dilema da passarela tem conotação pessoal, envolvendo apenas o processo manual e o contato direto entre o agente e a vítima, favorecendo a emoção para a tomada de decisão na qual a maioria dos agentes não quer ser responsável direto pela morte de alguém, ainda que isso possa salvar a vida de outras cinco. O pensamento de Greene (2009) sobre o julgamento moral pode ser resumido na figura abaixo:

Figura 01 – Modelo de Greene para o julgamento moral[47].



Fonte: Nado, Kelly e Stich (2006).

[47] Na linha superior se lê: Dilema impessoal → raciocínio → julgamento. Na linha inferior se lê: Dilema pessoal → emoção → julgamento.

(2) *O dilema do bebê que chora*: Em tempos de guerra, o agente, seus familiares e alguns vizinhos estão escondidos das tropas inimigas em um porão. O filho recém-nascido do agente começa a chorar e, para interrompê-lo, o agente coloca suas mãos sobre a boca do bebê. Se a mão for removida, o choro do bebê atrairá as tropas inimigas, que matarão todos os que se escondem no porão. Se a mão não é retirada, o choro não é ouvido, embora o bebê seja sufocado até a morte. A questão do dilema: é moralmente aceitável sufocar o bebê para salvar a própria vida, a de familiares e vizinhos?

Greene (2009, p.14) afirma que a resposta dos indivíduos ao último dilema é mais lenta e não apresenta nenhum consenso. Eagleman (2012, p.120) afirma que o cérebro é uma máquina composta de partes conflitantes: ao mesmo tempo, pode optar por uma ou outra solução, exigindo do agente grande esforço mental para racionalizar e justificar a alternativa escolhida. O processo conflitante pode ser comparado com o tribunal do júri, um todo composto por partes – os jurados – que vão conflitar até a decisão final. Da mesma forma, o Supremo Tribunal Federal é um todo composto por onze partes conflitantes, cada uma com capacidade de racionalizar e escolher uma resposta que pelo processo decisório restará vencedora ou vencida. Isso porque ele gera conflito entre o processo automático (emotivo) e o processo manual (racional). Se a resposta é pautada no processo automático e, portanto, na emoção, o agente, posteriormente à resposta, ativa áreas do cérebro responsáveis pela racionalidade para justificar a sua escolha. Se a resposta é oriunda do processo manual e, portanto, mais racional, o agente aciona áreas do cérebro responsáveis tanto pela emoção quanto pela razão para justificar a sua resposta (GREENE, 2009, p.15).

Eagleman (2012, p.161) explica a ambiguidade por meio de sistemas rivais. O cérebro é equipado com um conjunto de sistemas locais, sobrepostos e concorrentes, que se reinventam continuamente. A mente é uma fábrica de histórias que tentam explicar a dinâmica inexplicável da realidade. Em comparação com um país, pode-se ter que, em determinado momento, a vontade do país é prontamente definida pelo partido político no poder. Mas também o é pelas manifestações populares e pelos partidos que não estão no poder. Assim, a exemplo desse país hipotético, o cérebro é composto de multidões, embora, diante de determinado problema, como os dilemas morais de Greene (2009), apenas um resultado seja externado.

Trata-se, assim, da busca de equilíbrio entre os dois momentos do processo dual de moralidade: dilemas pessoais ligam áreas do cérebro destinadas à emoção, enquanto dilemas impessoais ligam áreas do cérebro destinadas à memória e à razão.

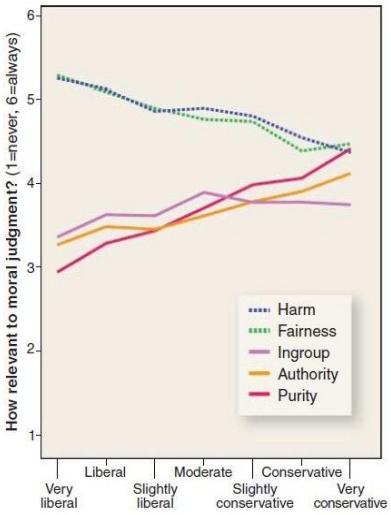
Experimentos com dilemas morais apontam a existência de um julgamento tanto racional quanto moral, responsável pela tomada e justificativa de decisões dos agentes. Sobre o comportamento moral, Haidt e Joseph (2006) consideram que qualquer comportamento que suprima o autointeresse e torne a cooperação possível é parte da moral.

Segundo Haidt (2007), a moral se fundamenta em quatro critérios: (i) uma intuição primária que entende, por exemplo, que é errado enfiar uma agulha na palma da mão de uma criança ou bater em seu próprio pai; (ii) uma moral que se importa com o que os outros estão pensando sobre o que o agente fez; (iii) uma moral cooperativa, que se importa com os outros e tem valor agregador; e (iv) uma moral que vai além de fazer o bem ou o mal, que amplia tratamentos entre indivíduos.

Os quatro critérios da moral podem ser classificados em dois eixos: o eixo (a), que estende a posição política do agente[48], de muito liberal a muito conservador; e o eixo (b), em que o julgamento moral sobre maldade, justiça, coletividade, autoridade e pureza é classificado como de nenhuma importância ou muita importância. A depender do entendimento político do agente, é possível prever qual será a resposta moral dada para determinados problemas (HAIDT, 2007), conforme a figura a seguir:

[48] As posições políticas expostas em Haidt (2007) e no texto refletem a posição dos norte-americanos. Traduzindo as posições para o Brasil, tem-se aproximadamente a direita como conservadora e a esquerda como liberal, entretanto esse posicionamento não é tão nítido e definitivo entre os brasileiros. Carece-se de uma pesquisa semelhante para que os estudos nacionais sobre as implicações do julgamento moral nas políticas públicas possam avançar. Mesmo sem os estudos específicos para o Brasil, ao não considerarmos a distinção forte entre os povos do Norte e os povos do Sul, torna-se possível a utilização destes resultados nesta pesquisa.

Figura 02 – Julgamento moral e posição política[49].



Fonte: Haidt (2007, p.1000)

Haidt (2007, p. 1000) constrói o gráfico reproduzido com base em quinze questões relevantes sobre dilemas morais, aplicadas a quatrocentos e setenta e seis estadunidenses. Aqueles entrevistados que se declaravam muito liberais atribuíam muita relevância para questões que envolviam maldade e justiça e relevância mediana para questões que envolviam coletividade, autoridade e pureza. Os pesquisados que se declaravam muito conservadores, em detrimento dos liberais, elevavam a relevância de questões que envolviam pureza e reduziam a relevância de questões sobre maldade e justiça[50] (HAIDT, 2007, p.1000).

Seguindo os passos teóricos de Haidt (2007), seria possível prever como os agentes públicos se comportariam diante de políticas públicas levando em consideração a posição política e o tema a ser tratado para além de um comportamento meramente racional, como a economia *mainstream* insistentemente vem adotando. Afora a posição política, Greene (2006) defende que é importante conhecer também o estado mental dos agentes. A saúde do cérebro é diretamente ligada ao comportamento moral. O uso de determinadas substâncias ou a privação de sono podem influir no julgamento moral. Da mesma forma, danos cerebrais podem influenciar a decisão[51].

---

[49] No eixo vertical se lê: quão relevante é para o julgamento moral (1= nunca, 6= sempre). No eixo horizontal se lê: muito liberal, liberal, levemente liberal, moderado, levemente conservador, conservador e muito conservador. Dentro do gráfico se lê, de cima para baixo: maldade, justiça, coletividade, autoridade e pureza.

[50] A pesquisa completa pode ser acessada em: www.yourmorals.org.

[51] Quanto ao dano, Eagleman (2012, p.142) esclarece que não existem áreas específicas do cérebro destinadas a funções específicas. As redes cerebrais realizam suas funções em estratégias múltiplas. Experimentos realizados com pessoas cegas de um olho comprovaram que, mesmo sem enxergar, a taxa de acerto ao chutar que figura estava no papel, um círculo, um quadrado ou um triângulo, é muito superior ao estatisticamente previsto pelo acaso. Assim, embora conscientemente não seja possível enxergar, algum sistema neural consegue prever a figura impressa no papel. Desse modo, o dano pode afetar a cognição consciente ainda que inconscientemente o cérebro saiba o que está acontecendo ou o que é certo e errado.

Enquanto uma mente doente tem dificuldades ou está impossibilitada de distinguir o que é certo e o que é errado, uma mente saudável consegue distinguir, com mais eficiência, o que é um dano direto (dilema da passarela) e o que é um dano colateral (dilema do bonde), o que é moralmente aceito ou reprovável. O caso de Charles Whitman, que em 1966 matou 13 pessoas e feriu outras 33 ao atirar do alto de uma torre de observação na Universidade do Texas, ilustra o ponto: Após ter sido morto pela polícia, Charles Whitman foi submetido a uma autópsia, que constatou a existência de um tumor em seu cérebro. Os cientistas constataram que o tumor havia se desenvolvido entre o tálamo e o hipotálamo cerebral, comprimindo a amídala, região responsável pela regulação da emoção e agressividade. Cogita-se que, se o cérebro de Charles Whitman fosse saudável, ele jamais teria tido a iniciativa de cometer tais assassinatos (EAGLEMAN, 2012, p.167). Entretanto, uma ressalva é necessária: nem todo tumor cerebral resulta em tiroteios em massa. Genes e ambiente interagem em padrões inimaginavelmente complexos (EAGLEMAN, 2012, p.193). O comportamento sempre será imprevisível e a complexidade será sempre irredutível.

Também de forma contrária à simplicidade de que há apenas comportamento racional, a teoria de Darwin (2014) informa que a moral é uma adaptação psicológica que possibilita tirar proveito da cooperação. Jogos como o dilema do prisioneiro acionam partes do cérebro que tratam de mútuo entendimento e recompensa, e não apenas de racionalidade e autointeresse. Afinal, nesse dilema, o resultado sem cooperação e apenas com autointeresse é pior do que aquele alcançado com cooperação. Sen (1999, p.102) nem mesmo dá crédito à justificativa de que a escolha em dilemas dessa natureza é tomada quando não há informação sobre o comportamento do outro, o que justificaria a resposta que busca o autointeresse. Para ele, é despropositado que um modelo de comportamento racional dependa da ignorância para ser capaz de obter bons resultados e deixe de funcionar se as pessoas se tornam bem informadas.

A aplicação da teoria dos jogos[52] para determinações comportamentais sofre críticas como a de Elster (2009), afinal, os estudos são realizados com indivíduos e os resultados são transpostos para a coletividade. Entretanto, “Elas [as coletividades] são compostas por vários indivíduos e nenhum deles ou nenhum subconjunto está no comando” (ELSTER, 2009, p.213), pois “a sociedade não tem nem ego nem id” (ELSTER, 2009, p.214). A proposta de

[52] Uma teoria da ação que se vale, tradicionalmente, do viés autointeressado e maximizador de utilidade é a teoria dos jogos. A estrutura da teoria dos jogos se baseia em um modelo de utilidade esperada da tomada de decisões, na busca pelo equilíbrio e ideia de que os atores conhecem plenamente as regras do jogo. Munck (2000), critica este viés por considerar que os atores não são tão somente racionais. Desse modo, a teoria dos jogos não deveria ser aplicada dissociada da ideia de evolução. Para aprofundamento do tema recomenda-se a leitura de Munck (2000) e Fiani (2006).

Elster (2009) já seria indicativa da não concordância para com o pensamento econômico fundamentado em um racionalismo forte. Pretendendo-se ir além, Levinas (1993) informa que a sociedade não é um conjunto de Eus, mas um infinito de Outros. Pensar de acordo com a proposta levinasiana é caminhar um pouco mais para além da racionalidade e da economia de engenharia como únicas determinantes de políticas públicas.

Thales e Sunstein (2008, p.22) também afirmam que o comportamento humano não é exclusivamente racional. Criticando as correntes econômicas que estabelecem políticas públicas pautadas na crença de comportamento puramente racional, esses autores dizem que tais políticas se aplicariam apenas aos imaginários *econs*, seres econômicos capazes de sempre consultar o aspecto racional de suas decisões[53]. As decisões desses seres seriam sempre racionais e imunes a erros. Os *econs*, também chamados de *homo economicus*, são uma "abstração que nasceu da cisão entre a filosofia moral e os limites da economia, é uma subtração das ações econômicas das demais dimensões (morais, éticas, religiosas, políticas, etc.) do comportamento humano" (COVRE, 2016, p.41). Kahneman complementa que, embora os humanos não sejam irracionais, "eles com frequência necessitam de ajuda para fazer julgamentos mais precisos e tomar decisões melhores e, em alguns casos, as políticas públicas e as instituições podem fornecer essa ajuda" (KAHNEMAN, 2011, p.423).

As pesquisas da psicologia, filosofia e biologia não deixam dúvidas na resposta à questão de Sen (1999): existe uma pluralidade de motivações regendo os seres humanos. De acordo com Greene (2006), a motivação pode ser tanto moral quanto racional. Segundo Haidt, a motivação também pode ser racional ou moral e, sendo moral, poderá ser classificada de várias formas, inclusive de acordo com a posição política do agente. Darwin (2014) entende que a motivação moral é uma forma de conseguir cooperação e mútuo benefício; e que o comportamento humano não se pauta apenas em autointeresse e maximização de resultado. Do ponto de vista da seleção natural as trocas sociais podem assumir cinco formas distintas: (i) mutualismo: quando os atores sociais cooperam simultaneamente com ganhos para todos; (ii) altruísmo recíproco: quando a cooperação não é simultânea e, embora os atores sociais tenham ganhos, para alguns deles o ganha ocorre no futuro e depende da retribuição do outro; (iii) altruísmo: quando apenas um dos atores coopera sem receber nada em troca; (iv) egoísmo: quando um ator social recebe vantagem da cooperação do outro mas não dá nada em troca; (v) vingança: quando o ator social prejudica alguém que o prejudicou ainda que este ato

[53] O *Econ*, premissa da teoria econômica tradicional, é também nomeado de *homo economicus*, ou homem econômico, considerado assim que "o tomador de decisão tem racionalidade perfeita, com preferências consistentes que maximizam seu bem-estar" (COVRE, 2016, p.2).

resulte em perda para si próprio (ALENCAR; YAMAMOTO, 2008, p.523).

No entanto, a economia *mainstream* segue a contramão desses estudos e contamina a elaboração de políticas públicas no setor econômico e social. Seria possível moralizar a intervenção do Estado na economia? Ou estaríamos reféns de uma ideologia pura? A essa questão dedica-se o próximo tópico.

3.3. Ideologia constitucional: predeterminação moral?

Na Constituição econômica, sempre respeitando os fundamentos e princípios estabelecidos no artigo 170, estabelecem-se as regras de atuação dos setores privado e público na prestação de serviços (artigos 174 e 175) e atividades econômicas (artigos 173 e 174). Fundamentando-se na ideia de Haidt (2007), sobre a posição política e julgamento moral, interessa saber se a constituição estabelece alguma ideologia prévia que determine como deve ser a ação do agente.

Souza (2002), ao interpretar a Constituição econômica[54], desenvolve o conceito de *ideologia constitucionalmente adotada* para justificar as políticas públicas de intervenção do Estado na Economia. O conceito merece aprofundamento. Inicialmente, para Francis Bacon, a ideologia é consciência que o sujeito tem de si; posteriormente, Hegel a concebe como o espírito popular, pensamento que perdeu força com o surgimento das nações. Para Weidlé, a ideologia difere da filosofia, dado que a primeira é um sistema de ideias com fins outros e a segunda tem um fim em si mesmo e, portanto, ausência de caráter ideológico. Chevalier pensa a ideologia como "um sistema coerente de ideais e representações intelectuais, suscetíveis de determinar, em certa direção, o comportamento humano" (SOUZA, 2002, p.78). Afinal, o que é a ideologia?

A ideologia, de acordo com Ricouer (1990), pode apresentar três funções – ou ser entendida por três perspectivas distintas. A primeira é a *função geral da ideologia*, pautada no conceito de ação social de Weber. A ação social ocorre quando o comportamento humano é "significante para os agentes individuais e quando o comportamento de um é orientado em função do comportamento de outro" (RICOUER, 1990, p.67). As ações sociais dependem de relação sociais que sejam estáveis, que tenham previsibilidade e que tenham um sistema de significações que possam ser compreendidos pela sociedade. Assim, a ideologia ganha a

[54] A expressão *constituição econômica* compreende o conjunto de artigos concentrados no Título VII – Da ordem econômica e financeira, composta pelos artigos 170 e seguintes, mas também todo e qualquer conteúdo de atuação do Estado no domínio econômico que esteja espalhado pelo restante do texto constitucional.

função de charneira, de ajuste entre o momento social inicial e a sua repetição ao longo do tempo. O papel da ideologia passa a ser o de difundir a convicção original para além do círculo dos pais fundadores, do mito inicial, da religião civil, convertendo as ideias presentes nesse momento capital num credo de toda a sociedade. A ideologia, assim concebida, promove, a um só tempo, a mobilização e a justificativa social. Seu nível epistemológico, entretanto, não passa da *doxa;* as ideias que a ideologia vincula tornam-se opiniões que mantém a memória do mito inicial e se transformam em crenças ou conjunto de ritualizações estereotipadas. É o "reino dos ismos" (RICOUER, 1990, p.69): liberalismo, socialismo, materialismo, capitalismo...

Sem ser reflexiva, a ideologia, ao reproduzir o momento inicial, também promove o enclausuramento ideológico, fazendo com que qualquer tomada de consciência ocorra dentro do próprio código ideológico. Daí porque é difícil escapar do ciclo histórico imposto aos povos, em especial ao Brasil, conforme se demonstrou no capítulo anterior. O que permite analisar a segunda função: *a ideologia como dominação*. A ideologia interpreta e justifica, por excelência, a relação com autoridades. A comunidade histórica só adquire realidade política quando se torna capaz de decidir. Contudo, a decisão fica presa na reprodução estereotipada do reino dos ismos. Sem reflexividade, a ideologia perde seu caráter de mediação e se transforma apenas em dominação.

A terceira e última função é *a ideologia como deformação*, proveniente do pensamento marxista. A ideologia ganha o sentido de falso discurso, ou análise da realidade deformada pela ideologia. A história, a liberdade e a justiça não possuiriam existência própria, mas dependente da ideologia. Assim, o fetichismo com a mercadoria seria fruto da ideologia e não das reais necessidades do indivíduo. À própria teoria Marx e Engels (2001), não denominaram ideologia. Isso porque acreditavam estar construindo cientificamente uma nova realidade social, na qual os interesses do proletariado seriam determinantes. Os autores do comunismo, presos ao horizonte de suas possibilidades, não perceberam que promoviam apenas mais uma totalização. Na função de deformação, a ideologia seria um fenômeno insuperável na existência social, pois a realidade social teria sempre uma constituição simbólica (RICOUER, 1990, p.75).

Entretanto, para Habermas (1968), com o (teórico) esvaziamento das grandes antinomias – direita *versus* esquerda; socialismo *versus* capitalismo –, a ideologia passa a ter a tecnologia como adversária. Habermas (1968) afirma, em análise dos escritos de Max Weber e Marcuse, que se forma uma consciência tecnocrática esvaziada de qualquer diferença entre a *práxis* e a técnica. Sem as grandes antinomias, o domínio da técnica tornou-se dependente do

progresso científico, e o progresso científico se tornou legitimador da dominação. Assim, a técnica e a ciência assumem forma de consciência comum, de consciência tecnocrática, que assume o valor histórico de uma ideologia sucedânea das ideologias burguesas desmontadas.

Assim, a ideologia – em suas três funções –, seria determinante na elaboração de uma ordem jurídica e, consequentemente, na elaboração de uma ideologia constitucional. No entanto, para Souza (2002), a ideologia constitucional "não tem compromisso fundamental com os tipos ou modelos puros de ideologia" (SOUZA, 2002, p. 80). A norma constitucional não deve ser refém das funções gerais da ideologia, de sua função de dominação, de deformação ou de transmutação em tecnocracia. Os modelos puros de ideologia são depurados no *princípio da ambiguidade* (SOUZA, 1956). A dialética humana é ambígua; a forma de pensar estrutura-se tanto em questões morais quanto em questões racionais. A análise das estruturas e dos sistemas sociais, históricos, políticos, jurídicos e econômicos, nos quais o homem se projeta e realiza os seus atos, em cada época, cultura e história, também são ambíguos (SOUZA, 1956, p.77).

A ambiguidade condiciona as estruturas sociais, econômicas, históricas, políticas, entre outras, à ordem jurídica existente. O termo *ordem* designa, em Souza (1956), a ideia de organização e harmonia nas ações sociais. As ações sociais têm sempre algum motivo, fundamento de sentido da conduta que, com os avanços das pesquisas em neurociência, ganham neste trabalho significado do *processo dual da moralidade* (GREENE, 2009). Em se tratando de ações sociais com implicância pessoal e impessoal, como as políticas públicas, tem-se uma conduta plural, em que a ordem para um determinado ponto de vista será desordem para outro, existindo assim tantas concepções de ordem quantos são os grupos em contradição.

Ao se pensar as políticas públicas, algumas ideias definem o conteúdo da expressão e demonstram o embate de vontades na formulação final da atuação estatal. *Política pública* pode-se referir a um programa, projeto ou plano de desenvolvimento elaborado pelo governo ou pelo governo e organizações da sociedade civil que transformam espaços e territórios (FERNANDES, 2015, p.393). Sabourin, Samper e Massardier (2015, p.597-598), ao analisarem o tema, informam que Jenkis (1978, p.15) entende a política pública como um conjunto de decisões interligadas, tomadas por um ator político ou por um grupo de atores políticos. Para Muller (2003), as políticas públicas são ações executadas por instituições privadas ou pela administração pública, em resposta a um problema público ou coletivo. Kingdom (1984) afirma que as políticas públicas são ações tomadas por influência de grupos de interesses e lobbies com capacidade de levar, para a agenda pública, certos temas de

interesse. Para Lindblom (1977), a política pública é mercado de oferta e demanda, onde os atores mais dotados de recursos e capital conseguem acessar os produtos, podendo privatizar ou publicizar bens e serviços. Em suma, trata-se de atuações contraditórias que pretendem modificar a realidade.

Um exemplo, no Brasil, de grupos em contradição pode ser encontrado nas políticas públicas desenhadas para a agricultura familiar e para o agronegócio. As ações sociais voltadas para o desenvolvimento rural defenderão a necessidade de maiores investimentos estatais em reforma agrária, concessão de crédito para a agricultura familiar, mecanismos simplificados de contratação com o Estado – como a realização de chamadas públicas – ou dispensa de licitação, como na contratação via Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), programas de segurança alimentar, entre outras comumente relacionadas com a ideologia socialista. As ações voltadas para o agronegócio defenderão a criação de crédito para aquisição de maquinário, melhores condições de exportação, flexibilização das leis trabalhistas, seguro da safra, entre outras medidas comumente relacionadas à ideologia do liberalismo econômico. A ordem para a concepção de um grupo é a desordem aos olhos do outro. A questão que Souza (1956) se propõe a responder é: existe aí verdadeira *contradição*?

A ordem é variável e sua concepção pode afetar diretamente o conceito de legitimidade; em um certo nível é ordem, em outro é desordem. O erro interpretativo está em se reduzir a complexidade da realidade em hierarquias e ordens estanques. A ordem, apresentada sem a possibilidade de modificação, fica reduzida, nas pesquisas das ciências sociais, à ideia de contradição, "pois que em verdade assim não deve ser definido, porém como *ambiguidade*" (SOUZA, 1956, p.69).

O ser humano está no mundo e, para cada indivíduo, há um horizonte histórico particular, em que o percebido "tende sempre a receber o seu sentido completo de uma exploração ulterior que, por sua vez, traça um novo horizonte de potencialidades" (SOUZA, 1956, p.71). As diversas visões do objeto decorrem da necessidade arbitrária da consciência, das visões ambíguas. A consciência está subordinada à experiência diária que se procura explicar. O estímulo psicológico, a biologia, o meio geográfico, a cultura, a economia, a política, a história, a ordem jurídica, a linguagem, etc. importam na compreensão da realidade. Tudo referente à orientação do homem diante da realidade é ambíguo. Tudo passa pelo processo dual de moralidade, pelos complexos sistemas neurais inconscientes e conscientes. Manifesta-se primeiro pelas estruturas sociais ou culturais que o fazem surgir e o aprisionam. Por meio da filosofia e da psicologia pretende-se explicar as existências e escolhas individuais que se revelam tanto dentro quanto fora de cada pessoa. O processo dual de moralidade revela

que a ordem é também conflitante dentro de nós, que a opção entre o julgamento moral e o racional compõe não uma desordem ou contradição, mas uma ambiguidade.

Deste modo, não é contraditória a existência de uma ordem econômica e outra jurídica. O sentido lícito jurídico ou lícito econômico só existe, porém, mediante a justaposição ou interinfluência destas duas ordens. Assim, em concordância com os escritos de Souza (1956), é possível afirmar que há presença de ideologias ou de orientações diversas em um mesmo documento legislativo. O que na concepção de redução da realidade poderia ser entendido como desordem passa a ser significado como ambiguidade. O marxista, o keynesiano, o liberal, estão todos presentes na constituição, o que leva à observação de que a legislação é ambígua no que toca ao econômico. Assim,

> O fato econômico cientificamente considerado, sem perder o seu sentido político, porque profundamente humano e eminentemente social, vai enriquecendo cada vez mais o direito moderno de um conteúdo de realidade que permite às leis se aproximarem da vida, prestando aos homens o elevado serviço a que se destinam (SOUZA, 1956, p.95).

De modo análogo, Bercovici (2011, p.263) afirma que não há uma única ideologia na constituição. O autor afirma que a livre iniciativa, prevista no artigo 170 da Constituição de 1988, não é um direito fundamental, mas garantia de uma liberdade pública que impede a Administração Pública de organizar a economia sem a autorização legislativa e permite aos particulares criar ou explorar um empreendimento econômico sem entraves injustificáveis. Além disso, a livre iniciativa modula-se pelos demais princípios constitucionais, como o valor social do trabalho, constitucionalmente mais amplo[55]. Assim, "o limite último da livre iniciativa é o respeito à essência da Constituição, ou seja, a busca de melhores condições sociais de vida e mais bem-estar para todos" (BERCOVICI, 2011, p.267).

Bandeira de Mello (2009) deixa claro que a Constituição de 1988 apresenta-se como uma antítese do neoliberalismo, "pois não entrega a satisfatória organização da vida econômica e social a uma suposta (e nunca demonstrada) eficiência do mercado" (MELLO, 2009, p. 787). Há, assim, obrigatoriedade de articular a ordem econômica com a ordem social, cumprindo os objetivos apontados pela própria Constituição de 1988. Ademais, o artigo 219 da Constituição informa que o "mercado interno integra o patrimônio nacional e será

[55] "A proteção ao trabalho está presente em uma série de dispositivos constitucionais, dos direitos fundamentais (art. 6º a 11) à ordem econômica (artigos 170, VIII e 186, III, por exemplo), entre vários outros. A garantia da propriedade, por sua vez, está condicionada ao cumprimento da sua função social (artigos 5º, XXIII e 170, III), do mesmo modo que a livre iniciativa em geral, e a livre iniciativa econômica privada em particular, deve atender ao seu valor social" (BERCOVICI, 2011, p.264).

incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do país" (BRASIL, 2014).

Grau (2010) também compartilha da opinião de que não há na Constituição de 1988 posição ideológica que comprometa a sua interpretação. Grau, em seu voto na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 1950 (BRASIL, 2005, p. 52), afirma que a ordem econômica posta na Constituição de 1988 opta pelo sistema capitalista, que deve, assim, suportar um papel primordial de livre iniciativa. Contudo, "essa circunstância não legitima (...) a assertiva de que o Estado só intervirá na economia em situações excepcionais" (GRAU, 2005, p.59). Ou seja, o sistema capitalista é uma opção que não afasta os preceitos sociais dispostos nos artigos da Constituição de 1988.

Clark, Corrêa e Nascimento (2013) retomam a ideologia constitucionalmente adotada, teoria de Washington Albino Peluso de Souza, para quem a ordem econômica e a ordem jurídica não representam uma contradição, mas uma ambiguidade. Explica-se: a ordem econômica deve ser justaposta à ordem jurídica. O lícito/ilícito, código do Direito, resultante depende da relação entre as duas ordens – a econômica e a jurídica. A constitucionalização depende dessa ambiguidade, criando-se, assim, a ideologia constitucionalmente adotada, tida como categoria analítica fundante, como um filtro hermenêutico contra a utilização de ideologias puras: A ideologia constitucionalmente adotada "refere-se ao processo jurídico-político de conversão de ideologias econômicas puras (capitalismo, nacionalismo, socialismo) em uma ordem juridicamente positivada, mesclando-as em um único texto a ser aplicado" (CLARK; CORRÊA; NASCIMENTO, 2013, p.276). Uma ordem que admite o capitalismo e outras formas de produção que sejam paralelas e/ou concorrentes.

A ideologia constitucionalmente adotada faz com que o discurso econômico passe pelo crivo constitucional. Um exemplo: a propriedade. Os romanos foram os primeiros a desenvolver o direito de propriedade privada; em Roma, a propriedade não era mistificada ou de qualquer forma publicitada juridicamente. O direito de propriedade era de usar e abusar da coisa. O fundamento da propriedade privada era simplesmente um fato: a posse. Para os germânicos, em comparação com os pioneiros romanos, a propriedade tomava a forma de morgadio[56], assumindo a forma de liame universal do Estado (MARX, 2013). Assim, o poder imperial era derivado da propriedade privada, que tomava forma de uma religião, e pela força

[56] O morgadio é uma forma de sucessão da propriedade, em geral instituída em favor do primogênito, e na ausência deste, ao segundo filho ou ao parente mais próximo. Era instituído como uma forma de evitar a partilha excessiva dos bens e consequente pobreza da família. O morgadio não permitia a alienação dos bens, apenas que se fossem acrescidos outros bens ao patrimônio. Segundo Marx (2013, p.130), na Alemanha o morgadio tinha forma clássica, sendo instituído em favor do primogênito e convertendo-se em poder político.

do morgadio, a propriedade privada ficava assegurada contra o arbítrio do proprietário; assim, "o sujeito é a coisa e o predicado é o homem" (MARX, 2013, p.127). Neste embate de ideias, algumas questões se assumem relevantes: a propriedade como categoria jurídica *a priori* compreende tanto a propriedade privada quanto a existência de bens públicos? É possível exigir função social no uso da propriedade e sanção em caso de desrespeito? A teoria da ocupação afirma que a propriedade privada poderia ser adquirida ao se tomar posse de um bem não pertencente a ninguém. Não seria necessário modificar a natureza do bem, bastaria apenas tomá-lo para si para garantir a propriedade. A teoria da especificação em sentido estrito ou teoria do trabalho afirma que, por meio da modificação da coisa, adquire-se a propriedade, pensamento próximo ao defendido por Locke (2005)[57]. Quando a propriedade é constitucionalizada, o que a fundamenta é a transformação do instituto em um instituto-jurídico-econômico-constitucional refundado pela constituição econômica.

Esses argumentos são sintetizados por Souza (2002, p.372) no entendimento de que a ordem econômica de cunho liberal tem como fundamento a livre iniciativa e, como princípios, a propriedade privada e a livre concorrência. A ordem econômica de cunho social tem como fundamentos a valorização do trabalho humano e a existência digna e, como princípios, a função social da propriedade, a defesa do consumidor, a redução das desigualdades regionais e sociais e o tratamento favorecido às pequenas empresas com sede e administração no Brasil. Sobre esse conjunto de ideias aparentemente antagônico, Souza (2002, p.380) ressalta que, na verdade, há uma soma de ideias que cria um modelo ideológico misto, orientando para uma linha de maior vantagem, resultando numa interpretação mais justa ou recomendável mediante a circunstancialidade apresentada.

Seguindo os passos originais da ideologia constitucionalmente adotada, tem-se que a constituição não pode permanecer neutra, mas com natureza instrumental e transformadora das estruturas econômicas e sociais. A ideologia constitucionalmente adotada deve servir como um *filtro hermenêutico* para justificar as políticas econômicas (CLARK; CORRÊA; NASCIMENTO, 2013, p.280).

Embora sofisticada, a proposta original da ideologia constitucionalmente adotada apresenta limitações que, segundo Clark, Corrêa e Nascimento (2013), podem ser aprimoradas. A primeira limitação se dá pela vinculação entre a ideologia constitucionalmente adotada e o texto constitucional positivado. Entende-se que a interpretação não pode ocorrer

---

[57] "Assim, essa lei da razão torna o cervo propriedade do índio que o abateu; permite-se que os bens pertençam àqueles que lhes dedicou seu trabalho, mesmo que antes fossem direito comum de todos" (LOCKE, 2005, p.411).

apenas entre sujeito e texto, como uma racionalização científica que separa o sujeito do objeto. O intérprete, por não estar separado do objeto, por não estar separado do mundo (HEIDEGGER, 2005a, p.33), deve atuar em análise do horizonte passado e presente. Entre o elo do Eu e o da alteridade, o tempo do ordenamento jurídico é importante para a (re)significação dos institutos. Assim, a ideologia não nasce apenas de uma nova constituição, ela nasce também da (re)interpretação da constituição existente, na fusão entre passado, presente e a possibilidade de futuro, entre fato e norma, entre eu e alteridade.

A segunda e última limitação da teoria original se dá pela aplicação da ideologia constitucionalmente adotada apenas aos aspectos da economia de mercado – ou ao sistema produtivo capitalista. Entende-se que a ideologia constitucionalmente adotada não é um conjunto de normas de cunho liberal ou social que devem prescrever um modelo normativo-axiológico ao sistema econômico capitalista. A ideologia constitucionalmente adotada deve estar aberta ao conceito de economia em sentido amplo, incluindo-se tanto as relações mercantis de economia de mercado e relações não-mercantis, como a solidariedade e a dádiva (CLARK; CORRÊA; NASCIMENTO, 2013, p.281).

É possível que as intervenções estatais e as políticas públicas sejam desenvolvidas para auxiliar as escolhas dos indivíduos, promover o bem-estar, promover valores éticos, e não contar simplesmente com a racionalidade de todas as decisões dos cidadãos. Contudo, a economia – com as políticas públicas derivadas de suas teorias – é o setor em que o senso da obrigação moral é mais fraco (MOORE JR. 1999, p.146).

Observa-se, portanto, que não há na Constituição de 1988 uma ideologia determinante, mas dispositivos que são frutos de diversas ideologias, que devem ser harmonizados por meio de uma interpretação que busque a solução mais justa – há, portanto, amplitude de possibilidades nas ações dos agentes estatais e não apenas a ação racional e autointeressada. Não há no texto da constituição uma predeterminação econômica ou moral, sendo, portanto, perfeitamente possível encontrar um significado ético que determine a atuação do aparelho estatal em prol do desenvolvimento. Nos termos de Sen (1999), a ideologia constitucionalmente adotada comporta tanto a economia de engenharia quanto a economia da ética, sendo a economia da ética o limite para a economia da engenharia. Apesar dessa ambiguidade, a reaproximação com a economia da ética é o que se entende como a concretização da constituição. Ou, do contrário, restaria a pergunta: além de fundamentar a atuação estatal para solução de problemas matemáticos, de que vale a constituição?

Assim, a economia ética é a concretização da Constituição de 1988. Estão presentes nessa interpretação os fundamentos de Estado Democrático de Direito (art. 1º da Constituição

de 1988); os objetivos fundamentais da república (art. 3º da Constituição de 1988); e também os fundamentos, fins e princípios da constituição econômica (art. 170 da Constituição de 1988). É do texto destes artigos que se retira a força executória da atividade estatal no sistema produtivo e na sociedade. É com força nestes artigos e no filtro hermenêutico que se soluciona a ambiguidade constitucional. Pode-se afirmar que uma política pública que seja menos afeita à economia de engenharia deve ser uma política pública que se preocupe em concretizar a previsão constitucional. Eis aí uma atuação estatal de acordo com a economia da ética.

3.4. Conduta ética e economia

Sen (1999) atribui a ausência da ética no setor econômico ao distanciamento dos cientistas econômicos da origem ética e da sua aproximação da origem de engenharia. O enfoque pautado em autointeresse desvirtua, inclusive, o pensamento de Adam Smith, autor a quem Sen (1999) atribui viés ético, mas que pelo atual pensamento econômico é dotado apenas de virtudes matemáticas, utilitárias e de autointeresse.

A leitura deturpada e amplamente aceita de Smith (1996a; 1996b; 2006) é o vestígio deixado pelo pensamento liberal. Levinas ensina que nenhum ato é puro, deixa sempre vestígios: "É assim que somos responsáveis para além de nossas intenções" (LEVINAS, 2009, p.25). Assim, pensar ou interpretar as ideias de outrem não é mera contemplação, mas engajamento, estar englobado pelo que se pensa. É ser-no-mundo. Em geral, é o pensamento liberal, e sua aproximação sistemática com o modelo de capitalismo descrito por Smith (1996a; 1996b), que diz o que Adam Smith pensou. Um *dito* carregado de *dizeres*. Certo de que não há um observador racional e imparcial, afirma-se que há, nos escritos de Adam Smith, mais do que comumente se propaga (ou pelo menos esta é a nossa intenção e aqui fica o nosso vestígio).

Adam Smith, antes de ser economista, foi filósofo. Tornou-se professor de filosofia moral na Universidade de Glasgow, preenchendo seus pensamentos com grande influência estoica[58]. Ao contrário do que comumente afirmam os smithianos, Adam Smith não valorizava o autointeresse como única virtude, pois o indivíduo, segundo os estoicos, deve ser

[58] O estoicismo foi uma escola filosófica ateniense fundada no século III a.C por Zenão de *Citium*, filho de Mnáseas. Os que procuravam por seus ensinamentos ouviam a predileção pelo caminho da virtude e da temperança. O indivíduo ético para o estoicismo é aquele que respeita o universo e suas leis cósmicas e respeita a si próprio. É uma ética de ataraxia, estado de harmonia corporal, moral e espiritual, por saber a distinção entre o bem e o mal. Não se trata de uma vida de contemplação, mas de ação em busca de uma ética pelo simples dever. O agir não deve buscar o enriquecimento, a honra, o reconhecimento, a ética deve ser cumprida porque é o mandamento correto do agir. No mandamento correto do agir há busca de um benefício para a comunidade (BITTAR; ALMEIDA, 2005, p.140-143).

um cidadão do mundo, um membro da vasta comunidade da natureza e, "no interesse dessa grande comunidade, ele [o indivíduo] deve em todos os momentos estar disposto ao sacrifício de seu mesquinho auto interesse"[59] (SMITH, 2006, p.123) em prol da comunidade. Este é o agir com beneficência.

Na *Teoria dos julgamentos morais*, obra de Adam Smith publicada originalmente em 1759, tem-se, na seção dedicada à justiça e beneficência, Capítulo 2, Seção 2, que a justiça seria coercitiva. Um comando obrigatório aos indivíduos que, diante de uma eventual desobediência, poderiam sofrer coerções para além da mera reprovação social, quando do descumprimento da beneficência. Essa visão retributiva (e autointeressada), da justiça ocorre porque Smith (2006, p.74) prevê na punição a única forma de desestimular a conduta de um agente que é alheio ao sofrimento do outro, mas que, diante da ameaça coercitiva, pode pensar em não agir para evitar o próprio sofrimento.

Ao contrário da justiça, no entanto, a beneficência seria livre, não podendo ser objetivada por meio da coerção – nem mesmo a jurídica. O ato de ser beneficente seria um ato de simpatia, de solidariedade, de se colocar no lugar do outro e imaginar o que ele está sentindo (FAGGION, 2016, p.398). Existem duas formas de se colocar no lugar do outro: uma forma auto-orientada, em que o ator se imagina na situação do outro; e outra mais afeita à alteridade, em que o ator imagina como o outro se sente naquela situação. Adam Smith (2006), apesar de fazer uso da manifestação auto-orientada, descreve uma forma de não agir em autointeresse. Nesse sentido, a beneficência seria agir em prol da comunidade, do interesse público, e não apenas de modo egoísta e auto interessado. Para Smith (2006, p.74), aqueles que não praticassem a beneficência estariam fechados aos sentimentos da humanidade e deveriam ser, na mesma medida, abandonados do convívio social[60].

O tema sempre presente nas obras de Smith é o de que as pessoas seriam conduzidas, na promoção do bem social, por uma *mão invisível*[61], independentemente das vontades individuais. A sociedade, como um todo, poderia estar em qualquer um dos estágios econômicos (a caça, o pastoreio, a agricultura e o comércio), não havendo, obrigatoriamente, que se passar por um estágio para se chegar ao próximo. Na Inglaterra, por exemplo, o

---

[59] A tradução deste trecho foi retirada de Sen (1999). No original, "To the interest of this great community, he ought at all times to be willing that his own little interest should be sacrificed" (SMITH, 2006, p.123).

[60] Note-se que tal medida não é uma retribuição pela ausência de beneficência. Afinal, não se pode, segundo Smith (2006), coagir para a prática solidária. Entretanto, a sociedade, ao perceber a falta de preocupação com o interesse público, reagiria de modo a isolar, sem retirar fisicamente do convívio social, aquele indivíduo que só age em autointeresse.

[61] A mão invisível não seria fruto da vontade de nenhum indivíduo; e sim o funcionamento sistemático das leis naturais - a força que levaria o indivíduo, mesmo contra a sua vontade, a realizar o bem comum em detrimento de seu autointeresse (HUNT; LAUTZENHEISER, 2013, p.37).

crescimento das cidades tornou a agricultura medieval obsoleta e, com o advento do comércio, os senhores feudais podiam trocar seus excedentes agrícolas por manufaturas, o que levou ao movimento dos cercamentos: grandes proprietários de terras que, em busca da eficiência na produção, promoveram o bem social de permitir que as famílias menos abastadas, os antigos servos, pudessem gozar de certos direitos de propriedade e de segurança (HUNT; LAUTZENHEISER, 2013, p. 39).

Com a agricultura orientada para o comércio, estabeleceu-se a base econômica para a expansão das cidades e, consequentemente, do crescimento das manufaturas lucrativas. Assim, o trabalho seria a única forma de criação de valor ou riquezas. Na luta entre as classes[62] dos trabalhadores e dos proprietários, estabeleceu-se a divisão: o lucro para os proprietários dos meios de produção e o salário para os trabalhadores. Havia no pensamento smithiano um reconhecimento da importância da luta de classes, sendo a principal distinção entre uma classe e outra a propriedade da terra e do capital. Smith "também via que o poder dos capitalistas advinha de várias fontes inter-relacionadas: sua riqueza, sua capacidade de influenciar a opinião pública e seu controle do governo" (HUNT; LAUTZENHEISER, 2013, p. 41).

Ainda sobre a conduta auto-orientada, em especial quando se trata da empatia, Smith (2006, p.120) já previa que a racionalidade – ou a escolha moral – poderia variar a depender de quem é o afetado por uma ação. Na mesma direção em que a neurociência atual aponta, Smith afirma que a empatia pode significar a compaixão ou o sacrifício. A opção entre um extremo e outro depende do julgamento moral do agente. Por exemplo, Smith (2006, p.120) afirma que uma pessoa sofreria mais ao saber que perderia um dedo no dia seguinte do que sofreria com a morte de cem milhões de pessoas desconhecidas. Desse modo, sabendo que a empatia poderia ser parcial, Adam Smith propõe o que deveria ser o comportamento moral: ao agir de acordo com a moral, o indivíduo espera a aprovação de um terceiro imparcial. Esse terceiro imparcial é quem determina o valor moral em jogo. Assim, a sociedade, no papel desse terceiro imparcial, espera que qualquer pessoa esteja disposta a sacrificar o próprio dedo para salvar cem milhões de pessoas, mesmo que desconhecidas, simplesmente porque essa

[62] Smith (1996a; 1996b) tem consciência de que os motivos de auto interesse levavam ao conflito social, individual e de classe. "Todavia, no contexto do capitalismo concorrencial, esses conflitos eram apenas aparentes e acabavam não sendo reais. A 'mão invisível' solucionava automaticamente os conflitos superficiais ou aparentes da melhor maneira, para a felicidade humana" (HUNT, LAUTZENHEISER, 2013, p.51). O que chama atenção na argumentação da Adam Smith é a sua *ambiguidade*. Em especial quanto ao conflito de classe e à harmonia social, o que leva às duas tradições rivais na interpretação do pensamento econômico: uma que prioriza a teoria do valor-trabalho e o conflito de classes (o capitalismo só pode ser compreendido pela luta de classes), e outra que prioriza a teoria do valor-utilidade, a harmonia e a mão invisível.

atitude, apesar de causar o sofrimento em um indivíduo, seria a moralmente aceita, a socialmente esperada e a que o próprio indivíduo esperaria, caso ele fosse o único terceiro a determinar o valor moral (SMITH, 2006, p.120).

Nessa pouco explorada linha de pensamento econômico, é possível afirmar que Smith (2006) não desaprovava a ajuda aos pobres, era favorável à intervenção estatal, tanto por meio da criação de direitos como por meio da transferência direta de renda (SEN, 1999, p.43). O pensamento smithiano, entretanto, que sobreviveu ao tempo foi o de que (1) as pessoas se comportam de maneira autointeressada; e (2) comportando-se dessa maneira, elas alcançam resultados eficientes[63].

Os resultados eficientes ganharam os contornos dados por Pareto (1996), segundo o qual há: (1) eficiência técnica, quando não é possível gerar mais de um determinado produto sem produzir menos de outro produto; e (2) eficiência econômica, como a condição em que ninguém pode melhorar seu estado sem piorar o de outra pessoa. O *ótimo de Pareto* (PARETO, 1996) faz parte da análise de eficiência dos sistemas econômicos, sendo utilizado como apoio para a implementação de políticas públicas em prol do bem-estar. Concretamente, a ética utilitária trata da utilidade que cada indivíduo tem na sociedade: o bem-estar da sociedade é máximo se não existe outra situação tal que seja possível aumentar o bem-estar de um indivíduo sem diminuir o bem-estar dos demais. No *ótimo de Pareto* é impossível fazer alocações de recursos mutuamente benéficas, pois não é possível melhorar a situação de um indivíduo sem piorar a situação de outro (GARCIA, 1996, p13).

Para atingir o *ótimo de Pareto* é necessária uma economia de concorrência perfeita. Algo impossível na realidade. Além dessa condição, o *ótimo de Pareto* não é sinônimo de justiça e equidade. A situação de mudança para beneficiar um único indivíduo pode perdurar no tempo e no espaço, desde que essa melhora não prejudique o restante da sociedade. Seguindo esse axioma, um pode se tornar cada vez mais rico, desde que os demais não fiquem cada vez mais pobres. Em Pareto (1996), Estado, sociedade, consumidores e produtores são entidades semelhantes, todas buscam satisfazer, da melhor forma possível, seus interesses (a conquista de mais bem-estar), sem se importar com critérios morais. Utiliza-se um consequencialismo forte, critério não jurídico, no qual o padrão de vantagem (mais bem-estar)

[63] O pensamento liberal de Adam Smith é tributário dos escritos de Giovanni Botero, para quem as guerras, internas ou externas, não eram as principais ameaças à coesão interna do Estado. A principal ameaça é a deterioração da vida material, a economia. Com esse entendimento, a economia foi levada para dentro do Estado, deslocando-se o discurso político da ética para a economia. Na visão de Botero, que relaciona pela primeira vez a motivação econômica (utilitarista) e o comportamento individual, os pobres seriam perigosos, pois não teriam nenhum interesse econômico, devendo, portanto, ser obrigados ao trabalho ou excluídos da sociedade (BERCOVICI, 2013, p.76-78).

é usado para compreender a licitude de uma ação e o padrão de desvantagem (menos bem-estar) é utilizado para compreender a ilicitude.

Deve-se ressaltar que a eficiência econômica, conhecida como ótimo de Pareto, consiste em um tipo muito limitado de êxito, pois um Estado pode estar no ótimo de Pareto com algumas pessoas na miséria extrema e "outras nadando em luxo, desde que os miseráveis não possam melhorar suas condições sem reduzir o luxo dos ricos" (SEN, 1999, p.48). Assim, o pensamento econômico fundamentado nessa vertente capta a eficiência apenas segundo a utilidade na troca, produção e consumo, subestimando as demais formas de avaliação do êxito das pessoas e da sociedade.

Em se tratando de atuação estatal no Brasil, pode-se afirmar que essa ideia de eficiência extrapolou o sistema econômico e chegou até o ordenamento jurídico por meio da emenda constitucional nº. 19 de 1998[64] que, entre outras reformas no aparelho do Estado, incluiu a necessidade de observância de mais um princípio: o da eficiência. Como destaca Carvalho Filho (2010, p. 32), "o núcleo do princípio é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional".

O princípio da eficiência impõe uma visão utilitarista[65] à Administração Pública e, por consequência, aos que promovem a agenda de intervenções do Estado na economia. Distante da pluralidade constitucional, que impõe tanto a busca da linha de maior vantagem, quanto a realização social em consonância com outros princípios, inclusive o da moralidade, a eficiência estatal encontra respaldo apenas na utilidade. A busca pela eficiência pública exige cuidados. Severos são os equívocos e os danos ao bem comum quando se toma a eficiência pública com o mesmo sentido que eficiência tem no mundo privado. Na onda da mania reformista, não é incomum a invocação de modelos gerenciais privados, como se a

---

[64] Na análise de Venâncio Filho (1968), a intervenção estatal está, desde a década de 1930, afeita à economia de engenharia e pouco disposta a atuar em favor de uma economia ética. Nesse sentido, a emenda constitucional que viabilizou o estado liberal regulador na nação brasileira apenas sacramentou uma tendência histórica de favorecimento ao crescimento econômico e o desprezo ao desenvolvimento.

[65] A expressão é utilizada aqui como um hedonismo moral que importa no reconhecimento do livre mercado e sua relação exclusiva de custo-benefício para satisfação das vontades. A história da economia reconhece duas formas de valoração: a teoria do valor do trabalho (perspectiva da produção) e a teoria do valor utilidade (perspectiva do mercado). Bentham é quem inaugura a sistematização do utilitarismo ao afirmar que todos os motivos podem ser reduzidos à busca do prazer e que cada pessoa é o único juiz de seus próprios prazeres. Frédéric Bastiat, precursor da Escola Austríaca e da Escola de Chicago, fundamentando-se no axioma de Say (a base do valor é a utilidade), ampliou os princípios do utilitarismo à teoria econômica, afirmando que os impulsos dos homens, quando motivados pelo autointeresse, se enquadram em um padrão social harmonioso. Nesse sentido, não há nenhum argumento favorável à pluralidade de sentimentos e valores morais, apenas uma tentativa universalizante de espalhar o livre mercado (HUNT; LAUTZENHEISER, 2013).

administração pública pudesse funcionar como uma grande empresa privada (BATISTA JÚNIOR, 2008, p.144). É preciso que o aparelho estatal vá além da mera análise de custos e benefícios (em termos monetários) e encontre mecanismos de atuação que respaldem conteúdo moral.

Certo é que todas as instituições econômicas são instituições jurídicas, mas a recíproca não é verdadeira. Nem todas as instituições jurídicas são instituições econômicas, "justamente porque não se podem reduzir as regras estabelecidas para a convivência entre os seres humanos a apenas um dos seus aspectos, tomando-se a parte pelo todo" (CAMARGO, 2008, p.57). Para os adeptos da análise econômica do direito, a maximização da eficiência alocativa seria o único critério válido para justificar a escolha estatal. Trata-se do já alentado ótimo de Pareto (1996), teoria que pressupõe que a sociedade age de modo eficiente e com o objetivo de maximizar a riqueza coletiva por meio de formalidades jurídicas, como os contratos e as relações trabalhistas, que visam, em última instância, preservar a propriedade privada. Este modelo, de economia de engenharia, amplamente adotado pelas correntes tradicionais, é que precisa ser rompido.

Jonas (2006), identifica a necessidade de uma ética que rompa com o modelo tradicional. Segundo esse autor, a ética tradicional é voltada para a atividade privada, tem fins meramente antropocêntricos e se preocupa somente com o presente. Em sua proposta, a ética deve ser praticada em especial pelo poder público, pois não está presa ao tempo presente e tampouco se preocupa apenas com as questões antropocêntricas. O autor argumenta ainda que "se a esfera do produzir invadiu o espaço do agir essencial, então a moralidade deve invadir a esfera do produzir, da qual ela se mantinha afastada anteriormente, e deve fazê-lo na forma de política pública". Poderia ser esse o caminho, no Brasil, para um planejamento e execução de políticas públicas com fins menos utilitários e mais éticos.

De modo similar à definição de moral apresentada[66] por Haidt e Jospeh (2006), Levinas discorre sobre a condição do Outro[67] frente ao Estado:

> Estado liberal – categoria constitutiva do Estado – e não possibilidade empírica contingente; Estado que admite, para além de suas instituições, a legitimidade, mesmo que transpolítica, da busca e da defesa dos direitos do homem. Para além da justiça, lembrança imperiosa de tudo o que, em seus rigores necessários, deve ser acrescido proveniente da unidade humana em cada um dos seus cidadãos reunidos em nação (LEVINAS, 2004, p.270).

[66] Segundo os autores, tudo aquilo que se preocupa com o outro e deixa de lado o benefício próprio faz parte da moral (HAIDT; JOSEPH, 2006).

[67] "A sociedade não constitui uma estrutura diversa, uma unidade de sujeitos, uma simples comunhão de pessoas iguais, mas a constituição de uma nova ordem que se dá na órbita do outro" (MELO, 2003, p. 253).

A posição ética de Levinas (1980) é uma proposta que vai além da ontologia[68] e se dedica à ética primeira[69], uma ética disposta a abandonar o egoísmo e privilegiar o Outro. Na ontologia, seguindo a tradição de Kant e Descartes, a ética é posta de acordo com a existência do ser e, se há existência, esta deve ser boa e considerar também o Outro. Na ética primeira, seguindo o pensamento de Levinas, deve-se primeiro considerar o Outro, pois sem o Outro não há existência (CRUZ; WYKROTA, 2015, p.27). Interpretando o pensamento de Levinas (1980), Melo (2003, p.257) complementa: "o Estado, as instituições e as leis, como forma de ordem econômica, sem a responsabilidade ética individual, não chegam a realizar o seu papel". Motivos pelos quais, "a utilização do conceito de homem econômico [*econ*] como lei geral pode ser definida como o 'postulado do egoísmo, onde o objetivo maior é a maximização da utilidade, oriunda do auto interesse dos indivíduos" (COVRE, 2016, p.42).

Nessa perspectiva e, em se tratando de políticas públicas de intervenção no domínio econômico, a questão deve ser: o que se entende por um resultado eficiente? Compreender o princípio da eficiência administrativa apenas por pressupostos da análise econômica do direito, fundamentada nos incentivos econômicos para agentes supostamente racionais, resulta no mero código binário de custo/benefício financeiro[70]. Contudo, em uma aproximação ética, os valores e fins que a constituição apresenta para a administração pública não se confundem com a eficiência de mercado, pois o Estado não deve ser regido pela lógica lucro/prejuízo. Em diversos momentos, a atuação estatal resultará necessariamente em prejuízo, pois o Estado deve atuar na economia para assistir hipossuficientes.

Segue-se então a trilha deixada por Smith (1996a; 1996b; 2006) para defender a ajuda aos pobres (SEN, 1999, p.41), em uma tentativa de reaproximação da economia e da ética. Como exemplo dessa reaproximação, tem-se o já citado trabalho desenvolvido por Rego e Pinzani (2013) sobre o programa de transferência condicionada de renda Bolsa Família que, mesmo em seu minimalismo, pode ser visto como uma política de urgência moral com capacidade de estabelecer condições mínimas para o desenvolvimento ético e político da

---

[68] O termo implica dizer que não se refuta o pensamento ontológico, trata-se apenas de apresentar uma alternativa ao pensamento ético (CRUZ, WYKROTA, 2015).

[69] As incursões filosóficas terão espaço e explicação mais detalhada no próximo capítulo.

[70] A análise econômica do direito, para além do utilitarismo, permanece uma teoria consequencialista. Ainda que os estudos da área já não se pautem apenas na relação custo/benefício financeiro, o pressuposto de racionalidade, com as preferências sendo consideradas completas e estáveis, ainda está presente. Na relação justiça-eficiência, a análise econômica do direito não pretende dizer sobre o justo, pois este assunto pertence ao terreno da ética; mas entende ser possível dizer sobre o injusto, pois o desperdício (ineficiência) é injustiça. Para aprofundamento dos argumentos metodológicos e epistemológicos da análise econômica do direito recomenda-se a leitura de Gico Jr. (2010) e Alvarez (2006).

população. No programa Bolsa Família identifica-se na intervenção estatal o catalisador para uma política pública comprometida tanto com a economia de engenharia quanto com a economia da ética, do desenvolvimento econômico. Tem-se, no programa Bolsa Família, a tentativa de institucionalização da ideia oposta à tradição ibérica[71], dando voz e oportunidade para que o povo seja o principal agente da mudança. As atuações sociais, como o programa Bolsa Família, têm gerado resultados satisfatórios não apenas em termos das condições de vida dos beneficiários, mas para o desenvolvimento econômico e social de toda a nação.

Clark, Corrêa e Nascimento (2013, p.291) também apresentam meios alternativos à produção capitalista: o *associativismo*, que defende uma economia pautada pela cooperação e mutualidade; o *desenvolvimento alternativo*, reação ao modo de atuação dos programas de desenvolvimento econômico, deflagrados após a Segunda Guerra Mundial para os países em desenvolvimento; e as *alternativas ao desenvolvimento*, que defendem que o crescimento econômico é impossível de sustentar sem destruir as condições de vida sobre a terra. Eis aí formas que convivem e concorrem com o sistema produtivo capitalista, entrelaçando tanto a perspectiva da economia de engenharia quanto a economia da ética. Nesse cenário de pluralismo produtivo, torna-se possível estabelecer a agenda estatal não apenas pelo binômio industrialização-agronegócio, mas também pelos ditames da agricultura familiar, da produção e vida dos povos tradicionais e originais.

É possível, portanto, humanizar a política pública. É possível exigir que o Estado, além de sua atuação utilitarista na economia, por meio do filtro hermenêutico da ideologia constitucionalmente adotada, adote também políticas com conteúdo ético.

Uma alternativa econômica à visão tradicional é a economia comportamental. Ao contrário da visão de engenharia, que entende as pessoas como racionais e, portanto, incapazes de cometer equívocos, a economia comportamental acredita que nem sempre os indivíduos agem com racionalidade e, mesmo defendendo uma perspectiva de liberdade de escolhas para os agentes, entende-se que a liberdade tem um custo que precisa sofrer a intervenção estatal por meio de políticas públicas. Não se trata de obrigar os indivíduos a exercerem determinados comportamentos, mas de auxiliar nas escolhas por meio de políticas

[71] O termo *tradição ibérica* é utilizado para englobar os ciclos históricos que buscam continuamente e sem êxito por uma unidade (GIRADET, 1987). O termo engloba a dualidade entre os países centrais, racionais e impessoais, e os países periféricos, emotivos e pessoais. Pelas razões expostas no capítulo anterior, rejeita-se essa forma de enxergar o mundo e propõe-se uma visão em que há racionalidade, emotividade, pessoalidade e impessoalidade de forma inerente à condição humana. Igual argumento é comprovado pelas experiências e resultados apresentados por Greene (2009) e Greene *et al.* (2001), que afirmam ser inerente ao ser humano o pensamento dual, racional e emocional. Para além do comportamento humano, o que também auxilia na formação comportamental de um povo são as instituições (religião, cultura, direito, política, economia) às quais os indivíduos estão submetidos.

públicas, como incentivar a previdência (KAHNEMANN, 2011).

Thales e Sunstein (2008), igualmente adeptos da economia comportamental e intervenção por meio de políticas públicas, adotam uma postura de paternalismo libertário, que busca: (i) auxiliar as escolhas sem interferir na liberdade individual, como tornar a previdência a política padrão, deixando ao indivíduo a possibilidade de não contribuir; e (ii) proteger os indivíduos contra quem quer simplesmente tirar vantagens, como obrigar as instituições a terem transparência na relação com o consumidor – o que se entende possível também em uma relação de Administração e administrado.

Sen (1999), na mesma perspectiva, adota o discurso de que a reaproximação da economia e da ética pode resultar em boas implicações para ambas, em especial na economia do bem-estar. Essa posição implicaria em um abandono das matrizes utilitaristas da economia, à moda de Bentham, que serviram de base filosófica para a economia neoclássica e para a teoria do valor-utilidade. São construções teóricas que partem de uma perspectiva de harmonia social e reforçam intelectualmente as justificativas ideológicas do *status quo* do capitalismo de livre mercado (HUNT; LAUTZNHEISER, 2013, p.133); afinal, na perspectiva tradicional, os direitos são vistos como meros instrumentos para a obtenção de bens, pois "não se atribui nenhuma importância intrínseca à existência ou fruição de direitos, e estes têm sido avaliados segundo sua capacidade de obter boas consequências, entre as quais não figura o gozo de direitos" (SEN, 1999, p.65).

A economia *mainstream*, seguindo a racionalidade iluminista, entende que o comportamento humano pode ser previsto exclusivamente com base na maximização do autointeresse. Ao se dar importância ao aspecto da condição do agente, admite-se, porém, que o indivíduo pode se empenhar em outros objetivos que não o próprio bem-estar ou interesse individual (SEN, 1999, p.71). Trata-se de permitir uma estrutura plural de comportamento em contraposição à dominante estrutura monista – todo comportamento é racional – arbitrariamente excludente.

Os estudos comportamentais da economia *mainstream* extrapolam para outros ramos do conhecimento. Neste estudo, importa-se com os efeitos nas ações estatais de intervenção econômica por meio de políticas públicas – que adotam o discurso reducionista e também se distanciam da ética. Afinal, a constituição e a legislação do direito econômico podem e devem editar normas impositivas, proibitivas, diretivas e indutivas do comportamento. Defende-se apenas que tais normas tenham aproximação com a econômica ética e atuem além dos limites tradicionalmente delimitados pela economia de engenharia.

Seguindo a visão da economia de engenharia, tem-se, no Brasil, um capitalismo

concentrador (SOUZA, 2015, p.112). Desde 1964, instaura-se no Brasil a ideia de uma produção agrícola para abastecer as massas urbanas e um agronegócio capaz de exportar. Há, em determinadas regiões brasileiras, grande concentração de terras nas mãos de poucos produtores. No campo, os salários são mais baixos do que os pagos na cidade e as normas trabalhistas, por motivos econômicos, distintas para os dois ambientes. A industrialização adotada por aqui é pautada na importação de tecnologia. Como resultado desses fatores, concentra-se a renda em uma pequena parcela de capitalistas. Os atores individuais ou coletivos produzem e reproduzem esse consenso social que é mera decorrência de interesses econômicos (SOUZA, 2015, p.115).

A esse modo capitalista Fernandes (2009) denomina *capitalismo dependente*, um capitalismo que sempre vem de fora e impede a possibilidade de integração nacional, as mudanças sociais, políticas e culturais. Trata-se de um capitalismo de dominação externa que estimula o crescimento, mas impede a autonomia real. Desde o período colonial, toda e qualquer dominação econômica impôs, ao Brasil, a concentração de renda, de prestígio social, de poder em alguns estratos sociais e a exclusão permanente do povo da ordem econômica, social e política (FERNANDES, 2009, p.29). Para institucionalizar a mudança, será necessária a *revolução*, por dentro da ordem[72], com a atuação estatal por meio de políticas públicas para o desenvolvimento, conquistando-se, assim, a autonomia e a participação democrática do povo.

Bercovici (2013, p.335) identifica, no Brasil, o predomínio da constituição financeira, garantidora do capital privado e do equilíbrio macroeconômico, em detrimento da concretização da constituição econômica. A visão distorcida do texto constitucional importa em uma *constituição dirigente invertida*, em que o ativismo judicial, imbuído da visão tradicional, tem servido muito mais para preservar a ordem de mercado e limitar o poder de atuação estatal do que para efetivar direitos fundamentais.

Em se tratando de políticas públicas, Sen (1999, p.83) aponta que, com vários objetivos a serem atendidos, deve-se estabelecer uma escala que examine os custos e benefícios, decidindo os valores antes da implementação da política. À primeira vista, trata-se de uma abordagem racional, mas que deve comportar essencialmente um conteúdo moral.

A primeira inserção moral é não esperar uma escolha plenamente justificada; o

---

[72] Fernandes (2009, p.39) aponta outra alternativa: a *revolução contra a ordem*, que promova a ruptura com o passado e com o presente, bem como a criação de um novo patamar evolutivo. Nesta via seria preciso construir uma nova economia, nova cultura, nova ordem, novo Estado. É a via socialista. Contra a ideologia do reino dos ismos, nesta tese, ao se defender a ambiguidade e a ideologia constitucionalmente adotada, defende-se apenas a revolução dentro da ordem.

importante é que alguma política pública deva ser implementada. Em termos econômicos, esse método é de consistência simples e busca estabelecer uma escala prévia de valores que capacite o Estado na resolução de casos difíceis. Trata-se não de uma teoria de julgamento moral dos valores, mas de justificativa moral dos valores. Na resolução do caso difícil, o Estado deve se contentar com escolhas parcialmente justificadas para aplicar alguma política pública – mecanismo bem próximo do processo dual de resolução de dilemas morais: em um primeiro momento opta-se pelo agir que se julga correto; em um segundo momento racionaliza-se sobre a justificativa (GREENE, 2006). O que Sen (1999) não admite é a possibilidade de duas ou mais políticas públicas para o caso concreto e nenhuma vir a ser aplicada por motivos de consistência[73].

A segunda inserção é admitir uma incompletude, pois a incerteza e a hesitação dos dilemas morais determinam como os indivíduos se comportam, e, se a economia e as políticas públicas tentam estudar e afetar a vida de seres humanos, os correspondentes psicológicos do processo de tomada de decisão/justificativa devem ser levados em conta. Considerando que a análise consequencial pode ser necessária, mas não suficiente, para elevar o status ético nas políticas públicas, deve-se avaliar tanto o caráter intrínseco quanto a consequência do direito.

A terceira inserção é entender que o consequencialismo – quando necessário – deve ser combinado com a relatividade, quanto à posição de quem decide a situação. Toda decisão implica em uma pessoalidade, um horizonte de origem, um mundo da vida de quem decide (CRUZ, 2011, p.105). Essa decisão leva em conta o falante (agente público) e o ouvinte (beneficiado pela política pública). Deve-se importar com uma ética primeira, com uma preocupação com o Outro.

3.5. Ética e economia, um casamento possível

A complexidade da realidade impõe um desafio a todos os campos do conhecimento. Para as ciências sociais, em especial, a complexidade é a impossibilidade de redução conceitual ou padronização de conteúdos e comportamentos. A ciência econômica, embora tenha uma origem ética que permite uma miríade de possibilidades de ação, acabou por optar majoritariamente por um movimento totalizante de sua origem de engenharia, um viés

[73] A economia *mainstream* entende que as pessoas agem sempre de forma racional e essa racionalidade é pautada em consistência: todo o comportamento é orientado de acordo com um padrão comportamental. Desse modo, um indivíduo pode acreditar em fantasmas e ser racional; basta que todo o seu comportamento se paute por essa crença (KAHEMANN, 2011). O que Sen (1999) defende é que a escolha da política pública a ser aplicada não deve depender da consistência da racionalidade.

racional que compreende apenas ações em prol da reprodução do sistema vigente.

As recentes incursões da psicologia no processo de decisão confirmam teorias filosóficas que se importam não apenas com o conhecimento ontológico, mas também com a ética primeira, e demonstram que não há simplesmente a atividade racional, mas atividade dupla, emocional e racional no processo decisório. A depender do dilema enfrentado, o agente tenderá à emoção, pois se encontrará diante de questões pessoais, ou que atinjam determinado campo de seu comportamento político. Em outras situações, o agente tenderá à razão, pois estará lidando com questões impessoais ou distantes de seu comportamento político. Entre uma e outra possibilidade há inúmeras decisões.

As ideias apresentadas contrapõem-se à ideia de que há sempre racionalidade em busca exclusiva do autointeresse. Os axiomas de que todos os motivos humanos devem ser reduzidos a um único princípio, o da ação autointeressada que promove um padrão de livre mercado harmonioso, devem ser abandonados e darem vez e força à ideia de que, além do utilitarismo e da racionalidade, existem outras possibilidades de atuação – estatal ou individual – capazes de promover o desenvolvimento e a justiça social.

A constituição, em especial na parte do seu texto destinada ao exame das questões econômicas, comporta a multiplicidade de ações. Deve-se pensar a questão social tanto quanto a liberdade de mercado, tão proclamada pela tradicional doutrina econômica. O texto da Constituição não possui ideologia declarada e sua interpretação não deve ser refém de teóricos que têm apenas o utilitarismo como critério moral. As ações estatais não devem se preocupar com a mera relação de custo/benefício, e sim com o Outro, com a comunidade, motivo pelo qual a reaproximação ética deve se dar, em especial, na economia do bem-estar e, portanto, nas políticas públicas que se preocupam com os hipossuficientes. Esta é a economia da ética que concretizará o texto constitucional.

A economia tem procurado alternativas para viabilizar a reaproximação ética. Trata-se da economia comportamental que, ao constatar que os indivíduos podem agir de maneiras prejudiciais a si próprios ou à sociedade, permite intervenções estatais. Outra alternativa é a tentativa de fazer com que as políticas públicas, essencialmente racionais e utilitárias, comportem flexibilizações morais.

Acrescente-se que as diversas formas de produção não podem ser excluídas, mas devem conviver. “O que a nossa Constituição Econômica veda é a eliminação total dos meios de produção privados e econômicos e o desplanejamento público” (CLARK, CORRÊA, NASCIMENTO, 2013, p.293). A Constituição de 1988 permite diversas formas produtivas e garante a soberania econômica do Brasil para que ele não se torne dependente do capital

internacional. Para reforçar esses valores, é necessário um aparelho estatal em uma perspectiva filosófica de alteridade, bem como políticas públicas comprometidas com a possibilidade ética para as ações estatais e para a economia do desenvolvimento, em especial, as políticas públicas que se importam com os hipossuficientes, que se relacionem com o absolutamente Outro: verdadeiro exercício do estatuto ético e prática da justiça. Para que a proposta deste trabalho tenha respaldo na prática jurídica, é preciso questionar se o aparelho do Estado tem condições de adotar o filtro hermenêutico da ideologia constitucionalmente adotada em prol de políticas públicas éticas. A este tema se dedica o próximo capítulo.

Foto 03

Fonte: Fotografia feita pelo autor.

4 POR UM APARELHO DO ESTADO ÉTICO

A senda por uma atuação estatal que promova a revolução exigiu, até aqui, que se investigasse o ciclo histórico em busca de oportunidades. Encontrou-se essa possibilidade na necessidade de se permitir ao povo protagonizar sua própria sorte. Entende-se que não há, entre os brasileiros, apenas emoção e pessoalidade, mas racionalidade e impessoalidade, como há em todos os povos. A política pública ética exige que a intervenção do Estado na economia não se resuma à economia de engenharia, permitindo-se, assim, florescer também a economia ética, e aí está a verdadeira concretização da constituição. Entretanto, essas mudanças carecem de um veículo: o aparelho do Estado.

A teoria tradicional aponta que o modelo de administração da tradição continental europeia, nascido da construção jurisprudencial do Conselho de Estado francês, desembarcou no Brasil com os retoques lusitanos, que apenas "aguçaram as contradições intrínsecas que o modelo jusadministrativista europeu continental trazia desde a sua gênese" (BINENBOJM, 2008, p.17). Os atuais pensadores do direito administrativo brasileiro questionaram a origem desse ramo jurídico em busca de novos paradigmas para administração pública[74].

Binenbojm (2008) e Sundfeld (2014), dois expoentes dessas investigações, propõem uma análise que relaciona a Administração Pública ao Estado Democrático de Direito e reafirmam a separação dos poderes executivo, legislativo e judiciário. Trata-se de uma análise do caráter sistemático e unitário do direito administrativo, um ramo que, segundo Sundfeld (2014, p.19), deve ser utilizado não para fazer ciência, mas para resolver problemas. Em xeque as idealizações centrais no discurso administrativista: a constitucionalização, que seria utilizada por juristas como um flexível instrumento de trabalho e por estatais e paraestatais como escudo para seus interesses; a utilização exagerada dos princípios no direito brasileiro; e a ideia de que os administradores públicos são meros braços mecânicos do legislador "sem muito espaço para criar soluções, políticas e programas" (SUNDFELD, 2014, p.20). Estaria, no pensamento desses autores, a estrutura para uma atuação estatal pautada na ética primeira?

4.1. Direito Administrativo descrente

A versão de Binenbojm (2008), para a relação entre a administração pública, Estado Democrático de Direito e separação dos poderes, tem em conta a construção de um mito em

[74] Entre esses incluem-se Marçal Justen Filho (2005), Gustavo Binenbojm (2008), Carvalho, (2009), Oliveira (2010) e Ferraz (2013).

torno do direito administrativo[75]. O Conselho de Estado francês, que elegeu as categorias básicas da disciplina, tratou apenas de reafirmar a autovinculação do Poder Executivo à sua própria governança: O Estado, em antítese ao Estado Democrático de Direito, legisla para si e julga a si próprio. Assim, o Direito Administrativo, "nascido da superação histórica do antigo regime, serviu como instrumento retórico para a preservação daquela mesma lógica de poder" (BINENBOJM, 2008, p.308).

A lógica de poder referida por Binenbojm (2008) é a de um Poder Executivo que edita as suas próprias normas, julga a si próprio e justifica a sua ação discricionária, via supremacia do interesse público. Trata-se, portanto, de um direito que tenta "diminuir as garantias de que os cidadãos disporiam, caso pudessem submeter o controle da atividade administrativa a um poder equidistante, independente e imparcial" (BINENBOJM, 2008, p. 13).

Para Sundfeld (2014), o caráter plural do direito administrativo está sendo desvirtuado por vícios ideológicos, que contaminaram tanto a teoria quanto a prática desse ramo que rege o aparelho do Estado. Assim, o direito administrativo se encontra em disputa quanto às orientações ideológicas adotadas pelos juristas, na prática ou nos livros (SUNDFELD, 2014, p.31). O direito administrativo seria multifacetado, ora privilegiando o mercado, ora privilegiando o Estado com um conjunto de normas destinadas a organizar e controlar a administração pública e de assegurar o direito dos particulares (SUNDFELD, 2014, p.35).

A solução para a multiface administrativa depende da visão do administrativista. Assim, aqueles que valorizam o legislativo frente ao executivo defendem a legalidade como uma reserva total de lei (as normas devem ter origem exclusivamente no legislativo). Se a visão é de uma rigorosa regulamentação econômica por parte do Estado, amplia-se a visão da legalidade para comportar normas editadas, com agilidade, pelo poder executivo. Há também aqueles que preferem o fortalecimento do judiciário frente ao executivo, possibilitando maior controle da atividade administrativa (SUNDFELD, 2014, p.46).

Em qualquer uma das vertentes, há, segundo Sundfeld (2014, p.49-54), um forte conservadorismo dos autores administrativistas. Desde os escritos de Visconde do Uruguai no segundo império, com influência francesa; de Alcides Cruz, na República Velha, com influência norte-americana; de Themístocles Brandão Cavalcanti, na Era Vargas; de Hely Lopes de Meirelles, durante a ditadura civil militar, focado nos poderes da administração pública, a evolução do direito administrativo caminhou devagar. É com Celso Antônio

[75] Alega-se o nascimento do Direito Administrativo pela *Loi* de 28 do *pluvoise* do ano VIII, editada em 1800. A lei supostamente organizava e limitava externamente a Administração Pública (BINENBOJM, 2008, p.10). Na visão de Bercovici (2013), a exclusão do povo do processo democrático e constitucional, ocorrido na administração francesa, é uma constante em todo o mundo ocidental.

Bandeira de Mello, com a estruturação pioneira de colocar o direito administrativo como um *direito dos administrados*, que a disciplina passa a se importar com o povo. A Constituição de 1988 faz com que as concepções de Bandeira de Mello (2009) ganhem suporte legal explícito.

O pensamento administrativista, segundo Sundfeld (2014, p.73-111), foi regido por uma ordem de publicistas[76], composta de constitucionalistas, administrativistas, municipalistas e tributaristas com status de professores e com cargos de destaque na máquina estatal. O grupo comporta tanto os teóricos quanto os práticos. Em sua maioria, os publicistas estão comprometidos com o ideário civilizador do Estado, mas não são estudiosos das questões sociais, tampouco do liberalismo. O objeto de estudo é apenas o Estado. A ordem dos publicistas foi extremamente influente na formação da legislação administrativista brasileira. As propostas do grupo acabariam incorporadas pela Constituição de 1988, sendo esse o triunfo de anos de debates e construções teóricas. Entretanto, a reforma do Estado promovida por Fernando Henrique Cardoso modificaria muitas das ideias da ordem dos publicistas, o que levou à divisão do grupo em dois: de um lado Adilson Abreu Dallari, que apoiava as alterações da Constituição, e de outro Celso Antônio Bandeira de Melo que considerava as emendas à Constituição como traição (SUNDFELD, 2014, p.107).

As emendas constitucionais, entre elas a emenda 19 de 1998, referente à da reforma administrativa, e a emenda 20 de 1998, que tratava da previdência, significaram, para os publicistas da ala de Celso Antônio Bandeira de Mello (2009), um verdadeiro ataque neoliberal regulador à cidadania; para outros, como José Carvalho dos Santos Filho (2010), motivo de celebração. A tese de Sundfeld é de que o debate entre autores pró-Estado e autores pró-Mercado tem ocultado o verdadeiro sentido da Constituição: o de assegurar posições de poder a corporações e organismos estatais e paraestatais. “O conteúdo da Carta de 1988 é menos para proteger o cidadão frente ao Estado que para defender essas corporações e organismos contra as deliberações governamentais e legislativas” (SUNDEFELD, 2014, p. 348). De acordo com essa proposição, a Constituição de 1988 dedica-se, em sua maior parte, a realizar o arranjo político de divisão de poder e recurso entre pessoas da administração pública. Isso fez da Constituição de 1988 uma lei maior de organização administrativa, diretrizes orçamentárias e vantagens de servidores públicos. Os verdadeiros protagonistas do

[76] Em princípio, a ordem estava localizada no Rio de Janeiro mas, com o deslocamento da capital para Brasília, São Paulo torna-se a sede do Direito Público no Brasil. Sundfeld (2014, p.87) escala o grupo do Rio de Janeiro com Ruy Barbosa, Amaro Cavalcanti, Viveiros de Castro, Carlos Maximiliano, Francisco Campos, Castro Nunes, Themístocles Brandão Cavalcanti, Pontes de Miranda, Seabra Fagundes, Carlos de Medeiros Silva, Caio Tácito, Afonso Arinos de Mello Franco e Victor Nunes Leal. O grupo paulista é formado por: Vicente Ráo, Miguel Reale, Mário Masagão, Ataliba Nogueira, Cretella Jr., Oswaldo Aranha Bandeira de Mello e Hely Lopes de Meirelles (SUNDFELD, 2014, p.88).

Estado seriam esses organismos e corporações e não o povo.

Do debate sobre a Reforma do Estado da década de 1990 surge o Estado gerencial, amparado por um *Direito Administrativo dos Negócios*, que gerencia a escassez de prazo, de recursos e fixa prioridades. Contraposto a esse direito está o *Direito Administrativo dos Clipes* ou o direito administrativo, que preza a burocracia, pois "age por autos e atos, trata de direitos e deveres em papel e é estatista, desconfiada dos privados, despreza a relação tempo, custos e resultados, não assume prioridades" (SUNDFELD, 2014, p.147).

As medidas adotadas com a reforma estatal do governo Fernando Henrique Cardoso abordam a desestatização da gestão em uma perspectiva do direito administrativo dos negócios. Seguidores de Celso Antônio Bandeira de Mello afirmam que se tratava de tentativa grosseira de fugir do regime administrativo construído com muito esforço e previsto na Constituição de 1988. Os defensores do judiciário forte, por sua vez, têm fechado o cerco contra o estatismo. No centro da discussão estão novamente o Estado e o Mercado, as instituições da sociedade moderna. Nessa disputa ideológica não se vislumbra a possibilidade de transformar o direito administrativo em um veículo da revolução, da política pública ética, da intervenção no domínio econômico em uma perspectiva da economia da ética. Ambos, os clipes ou os negócios, não passam de um direito administrativo descrente: um privilegia o Estado, o outro, o mercado. Nenhum deles enxerga o povo.

Na tentativa de se afastar dessa perspectiva, Sundfeld (2014, p.208) aborda a questão dos princípios, tidos como norma indeterminada e inicial com forte conotação ideológica e conteúdo escasso. Haveria no direito administrativo três sentidos para os princípios: (1) o de norma inicial, oriunda da dicotomia *princípio X fim*, não precisando os princípios serem expressos, como, por exemplo, o da segurança jurídica ou da boa-fé; (2) o de norma principal, oriunda da dicotomia *principal X secundário*, com distinção entre os princípios gerais, previstos no artigo 37 da Constituição de 1988; e (3) os princípios reconhecidos que não estão expressos em textos normativos. Segundo Sundfeld (2014, p.215), os princípios, em sua concepção tradicional, estão se tornando arma de espertos e preguiçosos que fazem uso da indeterminação para a satisfação dos próprios interesses. Caberia, então, aos poderes do Estado, em especial ao judiciário na análise do caso concreto, a determinação final do sentido dos princípios.

A Constituição de 1988 é ponto de debate nas propostas de um direito administrativo que se distancie da visão tradicional. Na visão de Sundfeld (2014, p.347), trata-se de uma constituição chapa branca, uma lei maior de organização administrativa: uma visão institucional, garantidora de recursos e limitadora das ações governamentais. Não se trata,

segundo o publicista paulista, do desejo coletivo de uma constituição cidadã.

Com visão diversa, Barroso (2007) e Binenbojm (2008) afirmam que se vivencia, merecidamente, o ápice tardio do direito constitucional em nossa nação, com consequente constitucionalização dos demais ramos jurídicos. Isso porque toda e qualquer realização do Direito deve envolver direta ou indiretamente a aplicação da Constituição[77]. À luz do neoconstitucionalismo[78], a mudança dos paradigmas no direito administrativo brasileiro compreende, segundo Binenbojm (2008), quatro tópicos: (i) superação da supremacia do interesse público para a colocação do dever da administração pública de utilizar o critério da proporcionalidade em suas ações; (ii) ampliação da legalidade para além da vinculação positiva à lei, tornando-a próxima da juridicidade; (iii) superação da discricionariedade administrativa para a implementação dos graus de vinculação à juridicidade[79]; e (iv) criação de uma Administração policêntrica em contraposição ao Executivo unitário.

Ao criticar a origem formal do direito administrativo, Binenbojm (2008) afirma que a administração pública estruturou-se no princípio da autoridade que, de forma alguma, pretendia promover as conquistas liberais e democráticas. Assim, da autoridade nasce a ideia de supremacia do interesse público e, portanto, de quatro mudanças de paradigmas: a primeira é de supremacia do interesse público para o dever de proporcionalidade: uma norma que determina a supremacia *a priori* de um valor não pode ser qualificada como princípio, pois o princípio é uma norma aberta cujo fim deve ser sempre ponderado com outros princípios (2008, p.308). Desse modo, o interesse público

> só pode ser obtido a partir de um procedimento racional que envolve a disciplina constitucional de interesse individuais e coletivos específicos, bem como um juízo de ponderação que permita a realização de todos eles na maior extensão possível. O instrumento desse raciocínio ponderativo é o postulado da proporcionalidade (BINENBOJM, 2008, p.308-309).

O problema teórico verdadeiro não é a prevalência do interesse público, conceito que deve ser mantido nos novos paradigmas da administração pública; mas o conteúdo do que deve prevalecer. Nesse ponto, entende-se que o conteúdo deve ser a realização da constituição da república, em especial a realização de seus direitos e garantias fundamentais.

---

[77] Na aplicação direta, a pretensão encontra fundo em uma norma constitucional; na indireta, a pretensão fundamenta-se em norma infraconstitucional que, obrigatoriamente, deve ser compatível com a Constituição.

[78] O neoconstitucionalismo é a consagração do positivismo jurisprudencial, da formalização da constituição e da política pela interpretação jurisprudencial da constituição. Com o retrato idealizado dos juízes e com a má-fama do legislador, os juízes foram convertidos em legitimados para a interpretação constitucional (BERCOVICI, 2013, p.324).

[79] Para a refutação dos graus de vinculação recomenda-se a leitura de Ferraz (2013).

A segunda mudança proposta por Binenbojm (2008) é a de ampliação da legalidade para além da vinculação positiva à lei, tornando-a juridicidade. Essa ampliação do princípio da legalidade se dá, no *dizer* de Binenbojm (2008, p.311), pela identificação de uma crise da lei formal, causada por uma inflação legislativa, pelo uso da lei como um instrumento de injustiças, pelo controle excessivo do processo legislativo pelo poder executivo, pelo advento da constitucionalização do direito e pela multiplicação de novas formas de juridicidade, como os regulamentos e fontes normativas de origem privada e social. No *dito*, a crise da lei formal é tentativa de ir além do positivismo. Assim, o fundamento da atuação administrativa não é a lei, e sim a Constituição, entendida como um sistema de regras e princípios.

A essa ampliação Carvalho (2009a) dá o nome de mutação, de modo que o sistema não é legítimo se meramente cumpre as regras legais que o integram. É necessária a mutação para ampliar a legalidade para a juridicidade, "em cujo bojo inserem-se valores como eficiência, moralidade, segurança jurídica, proporcionalidade" (CARVALHO, 2009a, p.55). Essa mutação permite afirmar que, no processo de atuação administrativa, deve-se aplicar não apenas a lei, mas os valores consagrados na sociedade e os objetivos expressos na Constituição, repudiando-se "uma absurda inversão hierárquica entre os valores fundamentais que devem prevalecer na sociedade e regras específicas tantas vezes divorciadas das finalidades públicas" (CARVALHO, 2009a, p.56).

A terceira mudança é a superação da discricionariedade administrativa para a implementação dos graus de vinculação à juridicidade. A discricionariedade é, segundo Binenbojm (2008), um atributo do poder real absoluto, situado fora do direito, que sobreviveu ao advento do Estado de Direito. Para se adequar aos novos paradigmas, a discricionariedade deve ser entendida como graus de vinculação à juridicidade. Essa vinculação deve se dar por meio das regras, dos conceitos jurídicos indeterminados e dos princípios (constitucionais, legais e regulamentares).

A última mudança de paradigma é a criação de uma administração policêntrica em contraposição ao executivo unitário. A criação das agências reguladoras rompe com a concentração de poder no chefe do poder executivo, fazendo com que a administração deixe de ser concentrada e passe a ser policêntrica. O fenômeno mundial da regulação ocorreu no mundo e no Brasil. As agências surgiram com a tarefa de regular as privatizações e desestatizações de maneira autônoma. Entretanto, essa autonomia gera, segundo Binenbojm (2008, p.317), focos de tensão com a estrutura do Estado Democrático de Direito: a autonomia política e a competência para edição de regulamentos geram tensão com a legalidade; a autonomia administrativa gera tensão na ausência de controle das ações

regulatórias; e a autonomia financeira gera tensão com o regime democrático, pois os administradores das agências, escolhidos politicamente, não estão sujeitos ao crivo eleitoral e podem ter mandatos que ultrapassem os limites dos agentes políticos eleitos. Para solucionar esses problemas, Binenbojm (2008) preconiza o aprimoramento de um sistema de controles parciais da atuação das agências, tanto pelo setor político, quanto jurídico e social.

As matrizes de mudança, propostas por Binenbojm (2008) e Sundfeld (2014), não contemplam a estrutura para a atuação estatal pautada na ética primeira, pois estão ainda pautadas por uma distinção entre regras e princípios, por vagueza pautada no conceito de *khow that*, por entendimento de que o conhecimento é fruto apenas de um eu cognoscente, conforme Galileu, Descartes e Kant imaginavam. Assim, a atuação do Estado será pautada apenas pelas linguagens dos interesses e da razão. Não há, na proposta dos dois juristas, espaço para que as linguagens da democracia se interliguem; não há vez e voz para o povo; não há possibilidade de uma intervenção estatal no domínio econômico em uma perspectiva ética; e não há possibilidade de evasão do eu pela linguagem e a responsabilidade pelo Outro. O paradigma filosófico que fundamenta a administração pública deve mudar.

4.2. Filosofia para um aparelho do Estado ético

O direito é exprimível pela linguagem, e uma palavra só pode ser explicada por outra palavra. Um fato, coisa, relação, ou política pública, igualmente, só se explicam por palavras. Portanto, afirma-se que a linguagem permite infinitas possibilidades de abertura para o mundo. Entre as infinitas possibilidades de abertura, o sistema jurídico, pensado em um viés ontológico, pretende diferenciar um instituto de outro por meio da classificação e conceituação.

O surgimento da ciência moderna, no século XVII, fundamenta-se em um espírito classificatório, em oposição ao método até então fantasioso, de estabelecer relações entre objetos. Surge a epistemologia, que estuda e classifica os mesmos objetos com a universalidade da razão. Assim, o conhecimento, entendido como epistemologia, torna-se a apropriação da realidade pela linguagem da ciência. Em um movimento para se distanciar da filosofia do medievo, do iluminismo e da filosofia da linguagem, todas essas entendidas como a supremacia da ontologia, apresenta-se a contradita dos argumentos de Sundfeld (2014) e Binenbojm (2008) em uma perspectiva de *ética primeira*.

Com a categorização, estabelecem-se direitos e deveres. Havendo dúvida sobre qual categoria pertence determinada coisa, haverá também dúvida sobre quais direitos e deveres

são devidos. O conhecimento depende desse reducionismo conceitual. Essa "é a ontologia como forma de se alcançar igualdade e universalidade, pressupostos do cálculo racional e dos sistemas políticos e jurídicos pensados como adequados na modernidade" (PIMENTA, 2011, p.121). Ao se dizer que uma coisa *é*, autoriza-se sobre ela um poder. Levinas (1980) lembra que a história da ontologia é uma história do poder, que autoriza a coação e a violência. Conceituar, classificar, descrever, dizer o que *é* são maneiras de justificar a violência dentro do sistema jurídico. Apesar dessa visão que fundamenta uma teoria filosófica revolucionária, a ontologia faz parte do trato diário; a conceituação ocorre pela decomposição das coisas em elementos mais básicos, com os quais se pode acessar e compreender a realidade.

O problema está em como essa realidade é compreendida e acessada. Poderia o direito compreender a realidade em seus conceitos, ou trata-se de acreditar que a conceituação utilizada comumente pelo direito, tanto no ensino quanto na prática, apenas a-presenta (um)a realidade?

Tem-se que a política pública é uma forma de o Estado intervir na realidade. Esta intervenção ocorre em duas etapas. Na primeira decodifica-se o real, de modo a limitar a complexidade. Na segunda, recodifica-se o real para definir um programa de ação pública. Seguindo os passos de Cruz (2011)[80], que apreende a história do pensamento filosófico em quatro etapas: (i) a filosofia da antiguidade e do medievo, denominada *Ser em si;* (ii) o iluminismo, que apresenta o *Ser para mim*; (iii) a virada linguística, que trata do *Ser da linguagem*; e (iv) a ética primeira, que denomina as três primeiras etapas como egologia, o objetivo desta breve incursão na filosofia é a-presentar o modo como se acessa o real, decodifica-se o real e o recodifica-se, pois as formas de compreensão da realidade e os meios de intervenção modificaram-se ao longo do tempo e do espaço.

4.3. 'Ser em si' e 'ser para mim': representação do mundo

Segundo Cruz (2011), na primeira etapa do pensamento filosófico, capitaneada pelos filósofos da antiguidade e do medievo, a indagação de como era possível conhecer esbarrou no Ser (ontologia); sendo que, naquele momento, o Ser era dado em si mesmo, independentemente do observador e do mundo. Trata-se da relação denominada *Ser em si*, em que o sujeito está separado do objeto. Sócrates, representante desta vertente, ao questionar o

[80] Os filósofos apresentados resumidamente no texto desta tese não foram escolhidos ao acaso. São os filósofos elencados por Cruz (2011), como os expoentes do pensamento humano em cada uma das quatro etapas do pensamento filosófico. Entende-se que a breve revisão teórica é necessária para a-presentar o pensamento de Emmanuel Levinas.

pensamento transmitido pela tradição mítica, permite o nascimento da filosofia: a procura da verdade e a crítica do conhecimento. Iniciava-se o movimento que pretendia abandonar a *doxa* e edificar o conhecimento apenas com força na *episteme*. Nessa estrutura, o conhecimento teórico não mais se explica pela mitologia, mas pelas leis da natureza que permitem a elaboração de teorias justificáveis. Sócrates buscava essas teorias justificáveis por meio do *conhecer a si mesmo* e por isso se valia de um método de inquirição para encontrar as respostas que já estariam contidas no Ser. Segundo Sócrates, para encontrar o conhecimento e a verdade seria preciso apenas *relembrar*. Tudo dependia do Eu.

De modo distinto, Platão, discípulo de Sócrates, para explicar as leis da natureza e a organização social, se fundamentava em um idealismo forte. No Livro VII de *A República*, texto conhecido como a alegoria da caverna, Platão trata do conhecimento. Na referida alegoria, as pessoas vivem acorrentadas nas profundezas de uma escura caverna, de onde só têm acesso a imagens projetadas do mundo real; tudo que conhecem são apenas reflexos da realidade, de modo que desconhecem outro mundo e acreditam ser a caverna o único e verdadeiro plano de existência. Entre os cativos surge uma pessoa que se liberta dos grilhões, sai da caverna e, no mundo exterior, contempla a verdade. Maravilhado com a descoberta, esse indivíduo retorna à caverna para dizer que as imagens na caverna são apenas projeções da realidade. Os acorrentados não acreditam nos relatos e matam o liberto. Para o pensamento platônico, essa pessoa que contempla a realidade seria o filósofo, que se liberta dos grilhões por meio do conhecimento (PLATÃO, 1989, p. 52).

Interpretando a alegoria, é possível afirmar que Platão imaginava a existência do mundo das ideias, perfeição; e do mundo real, imperfeição. O mundo das ideias seria imutável, enquanto o mundo real seria mutável. A linguagem era mero instrumento para a comunicação, tornando o pensamento independente da linguagem e isomorfo de uma correspondência entre a estrutura linguística e ontológica. Havendo correspondência entre o significado e o significante, haveria a relação direta entre o objeto e o conceito desse objeto.

Sócrates e Platão buscavam estabelecer leis naturais para explicar a realidade. Para Platão, a forma da justiça seria a forma para as demais coisas, pois, enquanto virtude, regularia todo o cosmos. Entretanto, haveria para Platão uma diferença entre o mundo como ele é e como ele aparece para nós. A função do conhecimento seria, nessa dualidade, preencher o hiato.

Aristóteles, ainda que relacionado à ideia do *ser em si*, concebe uma ideia distinta da platônica: a realidade não dependeria de um mundo das ideias e poderia ser explicada pela própria realidade, por meio de conceitos (o que se concebe para si mesmo), perguntando-se *o*

que é determinada coisa. O sujeito entra em contato com o objeto, concebe uma representação de acordo com seus conhecimentos e atribui o significado ao objeto. O pensamento aristotélico se estrutura em torno da *essência*, que existiria como substância[81] primeira na ideia e como substância segunda na realidade. Segundo Aristóteles, haveria seres mais fundamentais do que os outros. Havia, portanto, elementos imutáveis que permitiriam conceituar o objeto. Para encontrar o que um Ser é, deveria se encontrar a essência desse Ser.

De acordo com essa teoria, *o conceito representa a realidade*. A linguagem seria o símbolo da realidade, afinal é impossível pensar sem ela. Considerando que entre a ideia e a realidade existe a linguagem, há também um distanciamento entre o símbolo e a realidade. O símbolo seria mais do que a realidade porque traria consigo a intervenção humana; mas também seria menos do que a realidade, pois teria convenções que a simplificariam ou adulterariam. No esforço de entender o que seria essa representação, Aristóteles elabora suas categorias.

Morici (2008, p.15) afirma que o termo *categoria* advém da forma inovadora com que Aristóteles utilizou o termo no grego antigo. A ideia influenciou Kant (2001) na elaboração da *Crítica da razão pura*, que se valeu do termo *categoria* para se referir aos conceitos mais fundamentais do entendimento humano que, ladeados das formas puras de sensibilidade, formariam as condições para o conhecimento. Embora não haja em *Categorias* nenhuma exposição de propósitos e temáticas que serão abordados, tampouco a definição do termo, é possível afirmar que, para Aristóteles (2000), uma categoria seria o conjunto de objetos que possuem características comuns e podem ser referidas por um conceito genérico. As categorias "pretendiam responder a indagação acerca de o que é possível querer dizer sempre que afirmo de um sujeito que ele *é* alguma coisa" (MORICY, 2008, p.33).

Com as categorias, a verdade seria obtida por meio da essência na qual se determina a forma de apreensão da realidade. A relação entre a ideia e a realidade ocorreria por correspondência e coerência. Essa estrutura de pensamento se desenvolve pelo silogismo, contendo a premissa maior, a menor e a conclusão. "A verdade surge de uma inferência meramente formal da correlação entre os termos do silogismo" (CRUZ, 2011, p.23).

Os institutos jurídicos comumente são classificados em uma pretensa natureza jurídica. A expressão, que no jogo de linguagem do direito, significa uma classificação aos

---

[81] O termo *substância* é utilizado por Aristóteles como forma de expressar aquilo que é. No grego antigo o termo seria próximo ao verbo Ser. A construção aristotélica da *substância* é diversa da visão platônica das formas. Para Platão haveria formas, ideias que determinariam o que alguma coisa é. Para Platão a *substância* não se modificaria. Para Aristóteles, a substância era a primeira e a mais básica das categorias, a que poderia ser predicada por outras características e poderia ser modificada.

moldes das categorias de Aristóteles, mostra-se equivocada tanto em fundamento quanto em aplicação. Ao classificar e conceituar um determinado instituto em uma dada natureza jurídica, imagina-se que a natureza jurídica é como um gênero supremo e irredutível[82].

Categorizar trata de responder *o que é*?. A indagação "o que é esta coisa?" responder-se-á: "uma política pública". Resposta que leva à pergunta: "o que é uma política pública?", cuja resposta é "uma forma de atuação do Estado na realidade"; que leva à pergunta: "o que é uma atuação do Estado na realidade?", cuja resposta aristotélica seria "uma substância", que significa enfim dizer o que *é*. A essa substância alguns interpretam como um gênero supremo e irredutível, esquecendo-se que uma substância pode ser colocada em duas categorias, em dois gêneros, o que acaba com a ideia de categoria suprema ou, no caso do Direito, da natureza jurídica.

A atuação do Estado na sociedade ou na economia aqui seria a natureza jurídica, suprema, indivisível, o *que é* definitivo sobre a questão. Esquece-se, porém, que a atuação do Estado pode ser categorizada como política social, política econômica (CLARK, 2009, p.104), política ambiental, que pode ter participação social ou ser feita unilateralmente, que pode, entre tantas origens, ser oriunda do MAPA e atender aos desejos do agronegócio, ou ser oriunda do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e contemplar a agricultura familiar. Todos esses apontamentos e tantos outros não elencados neste texto precisam ser explicados e demonstram que a natureza jurídica não é de forma ou substância alguma definitiva. A categorização em natureza jurídica pode ser um eterno questionar, simplesmente porque não se percebe que se trata de mera redução conceitual, incapaz de compreender o infinito que a realidade apresenta[83].

O pensamento platônico e aristotélico é renovado no medievo pelas palavras de Santo Agostinho e São Tomás de Aquino, que mantêm a estrutura do conhecimento presa à ideia do *ser em si*. O neoplatonismo de Agostinho fundamenta a fé cristã, enquanto Aquino, também sob os dogmas do cristianismo, retoma a visão aristotélica da realidade. Santo Agostinho, seguindo os preceitos idealistas, divide a justiça entre a humana e a divina. A justiça humana seria representada pela *lex temporalen*, uma lei imperfeita, mas essencial para a garantia de

---

[82] Alguns intérpretes das Categorias de Aristóteles igualmente pensam dessa maneira, mas Morici (2008) demonstra que esse entendimento é equivocado.

[83] O Ser em Aristóteles possui quatro dimensões: (1) o *ser em si*, que se explica pela substância; (2) o *ser como acidente*, que se apresenta de modo casual, como Sócrates está sentado, sendo que *sentado* não é substância de Sócrates; (3) *ser como potência* ou como *categoria*, em que se importa mais a forma que a substância, como por exemplo, a árvore e a cadeira, ambas feitas de madeira, mas distintas na forma, sendo que a semente que resulta na árvore tem a potência de se tornar árvore pela força da natureza, enquanto a produção da cadeira é realizada pelo esforço humano, distante da vontade natural; (4) *Ser como verdade*, do qual se ocupa a lógica. Para aprofundamento, recomenda-se a leitura de Cruz, (2011).

ordem social, pois é ela quem comanda o comportamento humano para com seus iguais. Já a justiça divina seria representada pela *lex aeterna*, sendo esta a que tudo governa, de modo perfeito, imutável, infalível e absoluto (BITTAR; ALMEIDA, 2004).

São Tomás de Aquino, pensador da escolástica[84], adota um realismo moderado, em que a verdade é obtida por meio da adequação entre uma verdade lógica (humana) e uma verdade ontológica (divina). Nem todo pensamento teria correspondência com a realidade, que só seria explicada pela capacidade de abstração do intelecto. A correspondência tomista não é coincidência entre pensamento e objeto; trata-se de uma constituição ontológica de cada ente, pois, se existem objetos que correspondem com o pensamento, é porque Deus pensou, em um primeiro momento, os objetos. Assim, a verdade ontológica informa que todo ente, por ter sido pensado primeiro por Deus, é verdadeiro. A verdade lógica, intelecto humano, esforça-se para identificar o significado do objeto com o significado primeiro fornecido pelo divino. Para Aquino, a verdade lógica depende da verdade ontológica.

Dentro da lógica de adequação com o divino, a justiça seria um hábito, uma reiteração de atos voluntários com o fim da virtude. A distinção entre o justo e o injusto emergiria da ética, do meio termo nos interesses. Seguindo os preceitos aristotélicos, a justiça tomista poderia ser *geral*, feita em conformidade com a lei; ou *particular*, que se subdivide em *comutativa*, correção de valores contratuais, e *distributiva*, dar a cada um o que é seu. São Tomás de Aquino acrescenta ainda a justiça legal, que teria como finalidade alcançar o bem comum por meio do elemento Direito. Contudo, como explica o próprio filósofo em sua obra Súmula Teológica, o bem comum representa não somente o bem da sociedade, mas, sobretudo, o bem dos particulares (AQUINO, 1980), transformando o direito em meio para se alcançar o justo.

O pensamento tomista, embora tenha conciliado a fé e a razão, é questionado, entre outros, por Guilherme de Ockham, com argumentação que conduz ao pensamento da modernidade. A ideia de substância e essência é trocada pelas palavras. O transcendente e o antropocentrismo perdem espaço. As ciências naturais florescem, e com elas o pensamento humano ganha novos rumos. Chega-se à segunda etapa do pensamento filosófico, representada pelo *iluminismo*, que tem, neste trabalho, os principais expoentes em Descartes (1996) e Kant (2001), os quais apresentam o *Ser para mim*, em que há uma relação de sujeito/objeto para a experimentação e observação e uma relação objeto/sujeito em que há obtenção, por meio da razão pura, de novos conceitos.

---

[84] Pensamento do medievo que tentou conciliar o ideal de racionalidade e o contato direto com a verdade revelada pelo divino.

Nessa nova onda de possibilidades, o indivíduo ganha importância, enquanto a religião enfrenta a reforma protestante e a ciência tornava-se experimental, abandonando a carga grego-medieval das suposições. O sistema de produção começa a se organizar em um modelo capitalista e o Estado sofre limitações quanto à possibilidade de intervenção na esfera individual. O direito não mais se origina no divino, tampouco é obra de um soberano, o direito começa a ser entendido como produto do esforço humano. É nesse cenário de amplas mudanças que Descartes pretendia lançar *O Mundo ou Tratado da Luz*, em que discorreria sobre o heliocentrismo; todavia, a prisão de Galileu, pelo Santo Ofício, por também expor o heliocentrismo, faz com que Descartes escreva *Discurso do Método*, onde justificava o seu ponto de vista (CRUZ, 2011, p.41). Descartes (1996) encontrou salvação para a própria pele na estrutura de um conhecimento originário anterior, em semelhança à verdade ontológica de Aquino. Para o filósofo francês, os sentidos humanos não seriam capazes de compreender nada além das aparências; a verdade estaria na forma de o homem se colocar diante da própria verdade, na possibilidade de duvidar.

Na terceira de suas meditações, Descartes (2004, p.69) desejava provar a existência de Deus pelo princípio da causalidade. Apenas o divino poderia explicar a existência de um ser finito capaz de pensar a ideia do infinito. Em seu esforço teórico surgem mais dúvidas do que verdades, o que o leva a questionar se há algo de verdadeiro no mundo: a dúvida é o critério da certeza. Todo o conhecimento deveria passar pelo crivo da dúvida. Nessa ótica, o conhecimento torna-se solipsista. Segundo Pimenta (2011, p.50), a ideia do infinito que o ser humano (finito) tem é dada por Deus (o próprio infinito). O *ideatum*[85] da ideia do infinito não pode ser concebido dentro de um ser finito, mas é a ideia do infinito que possibilita a correspondência entre conteúdo e ideia, objeto e forma, *ideatum* e ideia, noese e noema[86]. Ao tentar pensar o infinito, o ser humano só conseguiria pensar uma parte: o finito.

De acordo com Descartes, apreende-se o conhecimento por meio dos sentidos. Contudo, os sentidos seriam falhos, incapazes de permitirem uma correta apreensão do objeto da observação. O conjunto dos sentidos não seria suficiente para apreender a essência do ser; os sentidos humanos não iriam além das aparências. Para Descartes, o conhecimento se pautaria em uma certeza primeira: a capacidade de duvidar.

Um passo adiante, Kant (2001) teoriza o conhecer pela capacidade de se conceituar a multiplicidade de eventos sensíveis. O conhecimento só é possível se for ordenado,

---

[85] O *ideatum* significa o objeto do conhecimento, a realidade na qual as ideias devem encontrar correspondência.

[86] Noese é o ato de se perceber, trata do real, noema é o que é percebido, trata do intencional, o pensamento como objeto do pensar.

categorizado, confinado em leis de caráter geral. Dessa forma, o conhecimento depende da existência do mundo que, uma vez observado pelo intelecto, permite a criação de conceitos puros. Kant (2001) também estabeleceu categorias: a da quantidade, a da qualidade, a da relação e a da modalidade. As categorias seriam conceitos *a priori* não encontrados na experiência, mas em funções lógicas do pensamento. O pensamento seria a união de representações na forma de juízos e inferências. É de sua terceira categoria que Kant extrai o imperativo categórico (SALATIEL, 2006).

De acordo com o imperativo categórico, a moralidade e a liberdade se implicam reciprocamente. Agir moralmente seria agir com liberdade. A única maneira de agir com plena liberdade é agir com moralidade. Deve-se, portanto, agir de acordo com algum princípio (máxima), que designe uma regra subjetiva sobre o que se está fazendo e o porquê; as causas das ações não podem ser desejos ou impulsos. Existem, segundo Kant (2001), dois princípios pelos quais se pode agir: (1) o princípio material, que informa imperativos hipotéticos (desejos) e trata da racionalidade que orienta como se deve agir se pretende satisfazer algum desejo; e (2) o princípio formal, que descreve como alguém age, sem fazer referência ao desejo – é o imperativo categórico, que comanda de forma incondicional como se deve agir.

Se a ação é realizada para satisfazer os nossos desejos, está se deixando que a natureza escolha no lugar do indivíduo, o que, para Kant (2001), não poderia ser, pois está-se sempre livre no sentido de que há sempre possibilidade de controle racional do Ser. Na eventualidade de falha, na capacidade de controle racional das ações, a única maneira de agir livremente, exercendo a plena autonomia, é proceder de acordo com o imperativo categórico. Deve-se, assim, agir de forma que o princípio (máxima) torne-se uma lei universal. A autonomia estaria na ação moral permissiva pelo princípio (máxima), pois esta ação seria também permitida pela moral, tornando a ação moral.

O Direito em Kant passa a ser pensado como um idealismo transcendental, uma possibilidade de verdade *a priori* (conhecimento existente independentemente dos sentidos e da experiência), alcançável por meio da razão pura. Desse conhecimento seria possível estabelecer juízos sintéticos, dependentes dos sentidos e da experiência, por meio da razão prática. A ideia é estabelecida como um *dever-ser*, um imperativo categórico capaz de coordenar as ações práticas. Na razão prática há ação de acordo com os fins propostos. Cruz (2011, p.59) explica que a razão pode inferir imperativos categóricos (leis gerais), tanto para as ciências naturais quanto para as ciências humanas, uma vez que a razão prática seria elemento suficiente para conduzir a vontade humana.

Para garantir que a vontade humana seja direcionada para o justo, o imperativo

categórico imporia a sua força. Esses imperativos ordenariam a ação independentemente de um objetivo determinado, independentemente da experiência, pois estaria construído *a priori*. De acordo com o imperativo, a ação deve ser uma máxima capaz de ser uma máxima universal, como o *não mentir*. Em Kant, "a verdade assume uma ideia capaz de regular a ação e a conduta do ser humano, permitindo que sua razão prática se torne juiz da correção de suas ações" (CRUZ, 2011, p.63). A racionalidade de Kant (2001) informa que primeiro se é racional, depois se é ético.

O conhecimento deve cooperar com a sensibilidade para construir o espaço-tempo no qual a representação estará relacionada. Se a representação não encontrar compreensão no mundo objetivo, ela não poderia ser designada por um 'eu penso', ou por meio do conhecimento via representações. Assim, toda representação deve se relacionar a um objeto no mundo e às categorias tidas como fontes fundamentais das leis da natureza (ROHLF, 2014, [s.p]). A experiência real, composta da apreensão, da associação, da reprodução e da recognição dos fenômenos, contém, neste momento último, conceitos que tornam possível a unidade formal da experiência e, com ela, toda a validade objetiva (verdade) do conhecimento empírico (KANT, 2001, A125).

Wittgenstein (1968), ao escrever a obra *Tratado lógico filosófico*, trata desses dois períodos (*ser em si* e *ser para mim*) como a representação ou espelhamento da realidade pela linguagem. O *Tratado* fundamenta-se em uma análise semântica da linguagem, em que a realidade pode ser representada pela linguagem, afinal, a comunicação teria em seus signos sentidos únicos, capazes de gerar a perfeita compreensão. Nesse período, Wittgenstein procura estabelecer as condições lógicas que o pensamento e a linguagem devem atender para representar o mundo.

Para demonstrar que uma proposição representa uma coisa real ou possível, o primeiro Wittgenstein[87] estabelece que uma proposição é uma representação figurativa dos fatos, assim como uma maquete representa figurativamente um edifício. Todas as proposições que não precisavam ser confrontadas com a realidade seriam necessariamente verdadeiras e denominadas de *proposições tautológicas*. As proposições que precisavam ser confrontadas com a realidade seriam denominadas de *proposições factuais*. As proposições desprovidas de verdade ou de qualquer conteúdo descritivo seriam denominadas *contradições*. Questões transcendentes, como o infinito, Deus e a ética, seriam proposições absurdas do ponto de vista

[87] O pensamento de Ludwing Wittgenstein divide-se em duas etapas: (1) o pensamento constante no *Tratado lógico filosófico*, pelo qual se denomina o autor como o *primeiro Wittgenstein*; e (2) o pensamento das *Investigações filosóficas*, pelo qual se denomina o autor como o *segundo Wittgenstein*. A distinção entre o *primeiro* e o *segundo Wittgenstein* evita a confusão entre as duas etapas do pensamento do filósofo.

lógico; sendo impossível falar sobre estas questões, a alternativa seria o silêncio (WITTGENSTEIN, 1968, p.129).

Se o primeiro Wittgenstein estivesse com a razão, as palavras das normas-regras seriam proposições factuais e suficientes para que se representasse perfeitamente a realidade. Nesse cenário, não haveria dificuldade para que políticas públicas concretizassem a constituição. Entretanto, as palavras não contêm um único sentido (*know that*). Wittgenstein, após diversas discussões com o Círculo de Viena[88] e com Frank Plumpton Ramsey, percebe que por esse caminho não conseguiria avançar na filosofia da linguagem e ruma para os jogos da linguagem em sua obra *Investigações filosóficas*. A terceira etapa do pensamento filosófico surge, e junto a ela o *Ser da linguagem*.

4.4. 'Ser da linguagem' e 'ética primeira': a-presentação do mundo

Na terceira etapa do conhecimento, o *Ser da linguagem* passa a compreender a realidade não mais como *representação*, mas como *a-presentação*. As *Investigações filosóficas* de Wittgenstein (1999) ensinam que os conceitos dependem de sua aplicação (*know how*) e não são dados *a priori* (*know that*). Na perspectiva do *Ser da linguagem* o mundo torna-se o ambiente para o sistema semiótico. A linguagem é vista como forma de interação, não em um sistema fechado, que impediria os jogos de linguagem e o uso de uma gramática profunda, mas como uma prática social constantemente aberta para as interações com o mundo: "os conceitos não podem mais ser entendidos como significados determinados ou significados indeterminados, pois essa referência baseava-se na lógica semântica do grau de intenção e da extensão conceitual" (CRUZ, 2011, p.113).

O segundo Wittgenstein abandona a cruzada em busca da essência da linguagem e afirma que a linguagem não é unívoca, mas sim um conjunto de linguagens praticável por meio de jogos (WITTGENSTEIN, 1999, p.52). Existe uma ampla variedade de jogos, explica Wittgenstein, há jogos de tabuleiro, esportes, de cartas, role play games, entre outros. Mas não há essência do que seja jogo. Houve semelhanças e distinções entre os diversos jogos. O mesmo se dá com a linguagem. Não há essência do que seja a linguagem, mas diversas linguagens que se valem de regras, convenções e finalidades próprias, formando os jogos de linguagem. "O termo '*jogo* de linguagem' deve aqui salientar que o falar da linguagem é parte

[88] Círculo de Viena é o como ficou conhecido o grupo de filósofos que, entre 1926 e 1936, se reuniam na Universidade de Viena para reconstrução do empirismo, por meio do positivismo lógico e refutação da metafísica. Entre os frequentadores das reuniões estavam Karl Menger, Richard Von Mises e Rudolf Carnap.

de uma atividade ou de uma forma de vida" (WITTGENSTEIN, 1999, p.35). Desse modo, a "significação de uma palavra é seu uso na linguagem" (WITTGENSTEIN, 1999, p.43).

O que interessa no jogo de linguagem é o que o falante e ouvinte produzem com a linguagem. Aos partícipes do jogo cabe o dever de correção no acolhimento dos termos na prática social. A linguagem, na construção do Wittgenstein das *Investigações filosóficas,* deixa de ser veículo de informações e converte-se em uma atividade social. As proposições do segundo Wittgenstein fazem com que a filosofia se dedique às questões da linguagem e à a-presentação.

Se a filosofia havia avançado com relação à representação/a-presentação do mundo, ainda era preciso ir adiante nas questões ontológicas. Heidegger (2005a; 2005b) propõe-se a essa busca. Conforme suas reflexões, o Ser estaria perdido desde os pensamentos de Platão e Aristóteles, que construíram um pensamento pautado no *Ser em si* e independente do objeto. Para Heidegger (2005a; 2005b), todo o esforço filosófico em busca do *Ser* acabava sempre por estudar e explicar o *Ent*e. Em busca de alternativa a essa estrutura filosófica, Heidegger, discípulo de Husserl na fenomenologia[89], escreve *Ser e Tempo*, umas das obras mais importantes da história da filosofia.

A filosofia de fundamento grego-medieval, iniciando-se com a tradição platônica, buscava entender o que era a verdade, ou como seria possível dizer que algo *é* alguma coisa por meio da ideia. Aristóteles, por meio de suas categorias, buscava entender as características das coisas para tornar possível dizer que algo *é* alguma coisa. Os esforços dessas duas tradições, que separavam o sujeito do objeto, tornavam o conceito de Ser o mais universal e o mais obscuro (HEIDEGGER, 2005a, p.28-29). Para Heidegger, o sistema categorial poderia ser o mais rico e estruturado que, ainda, manteria toda ontologia cega e distorcida de propósito, se não compreendesse o sentido do Ser como tarefa fundamental.

Questionar o Ser seria um modo de ser do próprio Ente que questiona. Elaborar a questão do Ser significaria tornar transparente um Ente que questiona em seu Ser: "Como modo de *ser* de um ente, o questionamento dessa questão se acha essencialmente determinado pelo que nela se questiona – pelo ser" (HEIDEGGER, 2005a, p.33). Para esse Ser que existe em todos e tem a capacidade de questionar, Heidegger dá o nome de pre-sença (Dasein). Para Heidegger não haveria separação sujeito-objeto, o Ser não estaria separado do mundo, é um ser-no-mundo. A pre-sença é abertura para com o mundo e realiza a compreensão de maneira

[89] A fenomenologia e o além da ontologia de Edmund Husserl representavam a preocupação de conferir cientificidade à filosofia. Para Huserl, a consciência humana moldaria a realidade: assim que se entra em contato com uma coisa, a consciência toma a coisa por aquilo que já se conhece. Heidegger criticou esta forma solipsista de conhecimento, pois não haveria um sujeito isolado do mundo.

que, ao mesmo tempo em que toca o mundo, também é tocada pelo mundo, não há separação sujeito-objeto. A pre-sença existe faticamente, não é transcedental, não é razão pura, não é um observador externo e neutro. Um indivíduo não *é* e nunca é dado sem mundo, nem há um *eu* isolado sem os outros.

O método fenomenológico, utilizado pelo filósofo alemão, tenta desvencilhar-se até mesmo de vícios de linguagem que separam o sujeito do objeto, por isso sua obra possui gramática própria e termos com significação distinta do usual. A pre-sença é o Ser que não separa o sujeito do objeto, tão pouco é dado em um determinado momento. Nesse sentido, o questionamento socrático de conhecer a si mesmo seria constante, pois a existência não seria mera presença, e sim um caminho de possibilidades (CRUZ, 2011, p.137-138).

A pre-sença, portanto, constitui-se fundamentalmente em ser-no-mundo, que depende de uma abertura para uma existência própria, um poder ser que ainda não é. “Ser-no-mundo significa, assim, estar junto às coisas, tendo um sentido, e cuja significância coerente, a partir de preocupação em ser, constitui precisamente o mundo” (LEVINAS, 2009, p.256). Ainda que se possa dizer o que a pre-sença *é*, restaria algo pendente, algo pertenceria ao fim, à morte. Além do ser-no-mundo haveria o ser-para-a-morte, um testemunho de um poder-ser próprio, fornecido pela consciência. O Ser estaria na temporalidade, que o levaria à condução de sua existência e na relação com a verdade (HEIDEGGER, 2005b).

O processo de compreensão do mundo aconteceria em um ciclo de como se interpretam e entendem as experiências e como essa interpretação e experiência influenciam em como se experimentam os acontecimentos para novamente influenciar como se interpretam e entendem as experiências. O estar no mundo não aconteceria de forma incondicional, certos fatores não podem ser alterados pela escolha, são coisas dadas, como o corpo que se tem, o período histórico em que se nasce, que fazem o ser-jogado-no-mundo. No entanto, a forma como se vive pode ser alterada, e a vida pode ser imprópria, quando se age de acordo com a vontade de um anônimo (Dasman), apenas seguindo as normas do sistema social, ou pode-se, também, ter uma vida própria onde se desenvolve a potencialidade do Ser.

A existência imprópria é uma vida sem reflexão com aquilo que é dado como abertura da pre-sença. É esconder-se atrás do impessoal e ser apenas mais um na multidão. Desse modo, “repetir sem questionar implica quase sempre ser aceito por aquilo que todos desde sempre aceitam. A existência inautêntica [imprópria] é sempre alienante, mas também confortável” (CRUZ, 2011, p.137).

O movimento da vida imprópria para a vida própria ocorre pela angústia trazida pelo nada. Preencher o nada é uma escolha da pre-sença; trata-se de um poder-ser que acontece na

temporalidade. Essa compreensão desentranha-se como um querer-ter-consciência, uma escolha que importa em uma de-cisão, um projetar-se no tempo, de angustiar-se e abrigar o ser-para-a-morte (HEIDEGGER, 2005b, p.97).

A temporalidade da pre-sença é limitada pela morte, mas na vida imprópria; no trato cotidiano, a pre-sença esquece da limitação temporal imposta à sua existência. Apenas ao compreender que, como pre-sença, se é também um ser-para-a-morte, é quando a vida própria se revela: o supérfluo é abandonado, e a percepção de que não se é melhor ou pior que outro ocorre. Segundo Heidegger, "tempo é o ponto de partida do qual a pre-sença sempre compreende e interpreta implicitamente o Ser" (2005a, p.45).

A verdade, para o pensamento heideggeriano, seria um desvelamento que sempre geraria outro velamento. A apreensão do mundo dependeria sempre da perspectiva dada pelo observador, a qual seria moldada por diversos fatores: política, cultura, economia, linguagem, história... A cada verdade desvelada, outras verdades possíveis seriam veladas. A vida autêntica não significa necessariamente comportamento ético ou esclarecimento filosófico. Heidegger, indiscutivelmente, possuía esclarecimento filosófico e exercia a potencialidade de seu Ser, ao desenvolver as ideias de *Ser e Tempo*, mas faltava-lhe humanismo. Quando o nazismo ascende ao poder na Alemanha, Heidegger filia-se ao partido nazista, colaborando com o regime totalitário, o que permite a interpretação de que, a partir de então, sua vida passa a ser imprópria, apenas de acordo com a vontade de um anônimo (Dasman). Das críticas ao pensamento heideggeriano surgem as ideias que motivam a ética primeira de Levinas[90] (1980), quarta e última etapa desta breve reconstrução filosófica.

A *ética primeira* de Levinas, movimento posterior e derivado da fenomenologia, denomina as três etapas posteriores como ontologia (ou egologia) e trata a linguagem como evasão de si para o outro. A filosofia ocidental, até aqui apresentada em três etapas – o *ser para si*, o *ser para mim* e o *ser da linguagem* –, afirmava que era função da humanidade explicar os acontecimentos da realidade. Se a razão não for capaz de realizar uma explicação, o acontecimento permanecerá obscuro. Nas tradições filosóficas posteriores, quando se conhece algo, pergunta-se *o que é*, estabelecendo os universais. Quanto mais universais sobre um determinado acontecimento ou objeto, mais se pode saber sobre ele; quanto mais padrões

[90] O pensamento de Levinas, para fins didáticos, pode ser dividido em quatro etapas: (1) até 1930, em que o filósofo lituano se dedicava ao diálogo com a fenomenologia de Husserl e a ontologia de Heidegger; (2) entre 1930 e 1960, em que Levinas, sensibilizado pelos horrores da Segunda Guerra Mundial, se distancia do pensamento de Heidegger e inicia a construção de seu próprio pensamento filosófico. Surgem os questionamentos sobre o ser, sobre a vida humana, sobre a ética; (3) entre 1961 e 1973, em especial com a publicação de *Totalidade e Infinito*, a ética se torna nuclear no pensamento de Levinas, com destaque para a sua proposição de uma ética primeira; (4) de 1974 até o fim da vida de Levinas, em especial com *Outramente que ser*, em que a ética da alteridade é consolidada no pensamento levinassiano.

universais se conhece, mais se conhece sobre o mundo.

Na ontologia, as coisas passam por um sujeito que é dado como um conceito neutro. Essa noção de Ser é o caminho para que tudo faça sentido, para que tudo tenha seu lugar, para que exista uma totalização – uma explicação racional para cada acontecimento. Se cientificamente tudo está em ordem e sujeito às leis, a sociedade igualmente deve estar em ordem e sujeita às leis. A política, a sociedade e o direito, ao longo da história, caminharam no sentido de totalizar os indivíduos em padrões e normas cada vez mais universais (PIMENTA, 2011, p.26). Seria preciso, portanto, pensar uma nova forma de organizar a relação dos indivíduos uns com os outros. Uma pre-sença capaz de se abrir para o mundo e de se relacionar com o Outro de forma inovadora.

Segundo Levinas (1980, p.75), até mesmo Heidegger, que pretendia estabelecer uma pre-sença que se abre para o mundo, termina por subordinar a relação com Outrem à ontologia: "No projeto filosófico de Heidegger, com efeito, a relação a outrem está condicionada pelo ser-no-mundo e, assim, pela ontologia, pelo entendimento do 'ser do ente', cujo ser-no-mundo é fundamento existenciário" (LEVINAS, 2009, p.258). O conhecer não poderia ser em si, não deveria se encerrar no "conhece-te a ti mesmo" de Platão e tampouco transformar-se em constante busca nos escritos de Heidegger. Se para Heidegger a pre-sença está aberta para conhecer a si mesma, ela encerra o conhecer em si mesma, todo o tempo, independente do Outrem.

Na ontologia do Dasein heideggeriano o que importa é o próprio ser. "O ser-para-a-morte de Heidegger marca, certamente, para o *ente*, o fim de seu ser-ao-qual-importa-seu-próprio-ser e o escândalo deste fim, mas neste fim não desperta escrúpulo algum por ser" (LEVINAS, 2009, p.195). Assim, enquanto poder-ser, o Dasein jamais pode ultrapassar a morte. "A morte é a possibilidade da pura e simples possibilidade do ser-aí, do Dasein" (LEVINAS, 2009, p.259).

Levinas (2009, p.260), ao interpretar o ser-para-a-morte de Heidegger (2005a; 2005b), registra que, apesar de a morte possibilitar o poder-ser-mais-próprio ou o mais autêntico, é com ela que todas as relações com os outros Dasein se encerram. De modo oposto, Levinas (2009, p.260) entende que a morte não dissolve todas as relações com Outrem. A ética de Levinas exige que o Eu esteja disposto morrer a por Outrem, pois este é o apelo do Rosto: "a prioridade do outro sobre o eu, pelo qual o ser-aí humano é eleito e único, é precisamente sua resposta à nudez do rosto e à sua mortalidade" (LEVINAS, 2009, p.262). Erro semelhante ao de Heidegger (2005a; 2005b), segundo Levinas, foi o cometido por Descartes ao entender que na procura da verdade, tarefa eminentemente individual, o Eu reduzia-se à liberdade

individual. O ‘eu penso’ cartesiano, para Levinas, representa apenas a certeza de si e a desconsideração dos outros. O ‘eu penso’ cartesiano duvida de sua própria existência e encontra no infinito (Deus) a solução para os problemas. Entretanto, “a ideia do infinito não pode ser objetivada em um ente, pois transborda a noção de algo que pode ser descrito, explicado, compreendido” (SILVA, 2014, p.87). A ideia do infinito em Descartes é um pensamento sem igual, que pensa mais do que pode conter (LEVINAS, 2009, p.203).

Contra a ordem totalizante, que prende a humanidade nessa forma de pensar, Levinas pensa o humano como uma singularidade que não se reduz a um conceito. A razão poderia até se esforçar a dizer o que uma coisa *é*, mas sempre restará algo (*il y a*). Cada evento ou coisa é único em sua essência, de modo que, após se afirmar todos os universais conhecidos sobre o evento ou coisa, ainda restaria algo. Algo que ultrapassa o sistema de referência do Ser, que presencia o evento ou coisa, algo que é um anonimato, que não possui nomes ou conceitos. Dentro da matriz da ontologia, o Outro é desconsiderado, reduzido a um conceito. Ação que se desdobra em desrespeito e violência.

No entanto, como abandonar a condição da ontologia como filosofia primeira? Para Levinas (1980), a solução estaria em uma *ética primeira*, um acolhimento do Outro. Só quem se coloca de frente com o rosto poderia se relacionar com o Outro, entendido aqui como uma alteridade insuperável, o *absolutamente Outro* que escapa da redução conceitual dada pela razão. Diferentemente do infinito cartesiano, que é colocado na figura de Deus, Levinas pensa o infinito como ente que é anterior à própria ideia do infinito. Desse modo, estar diante do infinito é estar diante da própria subjetividade, da concepção que nenhum conceito abarca: a infinitude do humano. Isso é transcendência.

Acolher o Outro como Outrem se dá pelo frente a frente, pelo *Rosto*. O Rosto ultrapassa a ideia do Outro em mim; trata-se da recusa de ser reduzido a um conceito, de ser totalizado. O rosto a-presenta-se sem poder ser representado. A liberdade não é mais relacionada à subjetividade; quem impõe a norma é o Outro. Desse modo, Levinas contraria o pensamento kantiano, para quem a subjetividade estaria ligada à liberdade do indivíduo, tanto no plano teórico quanto no plano prático; afinal, sem a liberdade o conhecimento e a ética não se sustentariam. Ao contrário do pensamento kantiano, Levinas entende que a liberdade não está fundamentada em um indivíduo autônomo e com livre-arbítrio, que racionalmente toma consciência do mundo para tomar a sua decisão livre e correspondente à máxima. A liberdade, em Levinas, está sujeita ao Outro. Somente pelo Outro se age pela liberdade.

O Rosto, quando se a-presenta, anuncia o *não matarás*, que quer dizer concretamente um convite a uma relação sem paralelos, quer seja fruição, quer seja conhecimento

(LEVINAS, 1980, p.176). O *não matarás* levinasiano é mais amplo que o *não mentirás* de Kant. O mandamento kantiano está inserido em uma perspectiva totalizante que projeta o Outro no Eu. O mandamento levinasiano é o acolhimento do Outro, autoriza a mentira se a ordem vem do Outrem. O *não matarás* expresso pelo rosto é uma alegoria que compreende toda a ética. A relação com o Outro introduz no Eu o que não estava lá, impedindo a violência (não matarás) e instaurando a razão (ética). O que impede a corrupção do mandamento levinasiano é a existência de um terceiro na relação, o qual representa a vida em sociedade.

Se existisse apenas o Eu e o Outro, o Eu teria apenas obrigações, porém na sociedade existem diversas pessoas; surge então a figura do Terceiro. O *Estatuto do Terceiro* tem especial importância na concepção levinasiana de justiça. Em *Totalidade e Infinito*, a justiça é fundamentada na relação de responsabilidade entre o Eu e o Outro. Em *Outramente que Ser* (LEVINAS, 2003), informa Pimenta (2011, p.92), a justiça é fundamentada como reconhecimento do Terceiro, o que demanda uma relação de equidade, visto que em sociedade haveria uma relação assimétrica entre os indivíduos. Desse modo, entre o Terceiro e o Eu existe a mesma relação que o Eu estabelece com o Outrem. O Eu se relaciona com o Terceiro e com o Outro, comparando um com o outro e consigo mesmo, com vistas a encontrar outro que seja também responsável e para quem seu agir justo será direcionado.

A presença do Rosto é também a presença do Terceiro e de toda a humanidade que observa. A relação social é uma relação entre o Outro e o Eu, "sem qualquer intermediário de imagem ou de sinal, unicamente pela expressão do rosto" (LEVINAS, 1980, p.191), pois "a presença do rosto – o infinito do Outro – é a indigência, presença do terceiro (isto é, de toda humanidade que nos observa) e ordem que ordena que mande" (LEVINAS, 1980, p.191). A sociedade, em Levinas, não é um conjunto de Eus, mas um infinito de Outros.

Segundo Levinas (1982), as leis teriam condições de evitar certas consequências, mas a justiça só teria vez e sentido se conservar o espírito do des-inter-esse que fundamenta a ideia da responsabilidade pelo Outro. Esse seria o caminho para desfazer a ontologia (LEVINAS, 1982, p.91), afinal "a responsabilidade é o que exclusivamente me incumbe e que, *humanamente*, não posso recusar (LEVINAS, 1982, p.93).

Se é o Outrem quem determina a liberdade, a responsabilidade é do Eu, quer o Outro aceite ou não. Na ótica levinasiana, o Outrem é o mestre do Eu, e dessa relação que nasce no rosto vem a responsabilidade e a justiça. A relação ética está entre a passividade e a atividade contemporaneamente. Aceitar a relação com o Outro é o aspecto passivo; agir em relação ao Outro é o aspecto ativo de uma responsabilidade intransferível. O Eu se torna responsável pelo Outro, que em uma estrutura social é toda a humanidade. O Eu é responsável tanto pelo

mocinho quanto pelo *bandido*, afinal o conceito *bandido* não é capaz de dizer tudo sobre aquela determinada pessoa; além da redução conceitual, ainda haveria algo. Nessa relação ética não há expectativa de recompensa para o Eu, não há segurança ou felicidade ao fim do comportamento ético, apenas sacrifício. A recompensa é para o Outro, afinal "preocupar-se com o outro acima de si mesmo é um absurdo possível" (PIMENTA, 2011, p.84).

A ética levinasiana determina que a responsabilidade do Eu deve ser indistinta, tanto para o *mocinho* quanto para o *bandido*, afinal essas duas palavras, *mocinho* e *bandido*, são meras reduções conceituais incapazes de conter o infinito do indivíduo que a-presentam. Levinas comumente se vale de uma frase de Dostoiévski[91], a qual diz que todos somos culpados e eu mais do que outros: "Somos todos culpados de tudo e de todos perante todos, e eu mais do que os outros"[92] (LEVINAS, 1982, p.90-91). Nessa perspectiva, a responsabilidade e a justiça não são exclusivas do Estado, como imaginam os teóricos contratualistas, a responsabilidade e a justiça pertencem a todos. Na ética levinasiana não se autoriza o pagamento do mal com outro mal; rememore-se que a ética de Levinas é uma relação desproporcional, que não resulta em felicidade ou recompensa. Na ética levinasiana, primeiro se é ético, depois racional.

Para Levinas, a "significação dos seres manifesta-se não na perspectiva da finalidade, mas na da linguagem" (1980, p.83). Somente por meio da linguagem, em que se ensina e é ensinado, seria possível renovar a promessa de esclarecer o que foi obscuro na palavra. Quem dá a significação é o Outro e não o Mesmo[93]. Apenas por meio da palavra se aparece para o mundo, deixa-se de ser invisível. O mundo se torna objeto na presença do Outro, com quem é possível falar, afinal, a linguagem não é uma atividade solitária. A verdade não teria, dessa forma, signo, significado e significante construídos de maneira egológica. Haveria, para a construção de uma verdade, necessidade do diálogo com consciência moral. A verdade estaria no acolhimento do Outro (LEVINAS, 1980, p.87).

---

[91] A frase é parte da obra *Os irmãos Karamázov*, escrito por Fiódor Dostoiévski em 1879. No livro, o personagem niilista descobre a alteridade quando contrai uma enfermidade. De seu leito afirma: "E eu lhe direi ainda mais, mãe: cada um de nós é culpado de tudo, em relação a todos, e eu mais do que todos os outros" (DOSTOIÉVSKI, 2013, p.319).

[92] Ao se considerar o conhecimento como algo mais amplo que a episteme, pode-se recorrer também a Guimarães Rosa, que não totaliza o mocinho e o bandido, afinal, "tudo é e não é... Quase todo mais grave criminoso feroz, sempre é muito bom marido, bom filho, bom pai, e é bom amigo-de-seus-amigos!" (ROSA, 2015, p.22).

[93] O termo *Mesmo* é utilizado por Levinas para designar o caráter inalterado do Eu. Quem permanece o *mesmo* realiza representação da realidade, não se altera nas relações com o Outro. Trata-se de um pensamento universal, um pensamento em primeira pessoa. Diz Levinas em *Totalidade e Infinito*: "O pensamento universal é um pensamento na primeira pessoa. É por isso que a constituição, que para o idealismo refaz o universo a partir do sujeito, não é a liberdade de um eu que sobrevive à constituição que permanece livre e como que acima das leis que ele terá constituído. O eu que constitui dissolve-se na obra que ele compreende e entra no eterno. A criação idealista é a representação" (LEVINAS, 1980, p.111).

Acostumou-se a pensar que, por meio de nossos sentidos, pode-se ver um objeto e descrevê-lo, dando-lhe significado e atributos, de modo que o conhecimento resultante será verdadeiro se o conceito universal for coincidente. “A verdade tão almejada pelo conhecimento seria uma coincidência média, como diria o ensinamento socrático (o homem como medida de todas as coisas)” (SILVA, 2014, p.94). Trata-se de movimento da mesmidade, de neutralidade, que totaliza um Outro ao Mesmo.

A teoria levinasiana permite uma nova concepção de mundo, uma concepção em que o infinito sempre excede aquilo que pensamos. Essa concepção de mundo e de infinito não é diferente com relação ao Outro separado totalmente do Eu. Há, na teoria levinasiana, a demonstração da insuficiência da ontologia: um pensamento infinito que a entificação não pode traduzir; afinal, após todo o esforço descritivo ainda restaria algo, a realidade se recusa a ser totalizada, e fora do conceito permanece infinita. Em um mundo totalizante, preocupado com a categorização de tudo e de todos, imaginar o acolhimento do Outro é uma alternativa necessária.

4.5 Por uma visão renovada do aparelho do Estado

Cruz e Duarte (2013) afirmam que a estrutura positivista do direito pauta-se em uma necessidade de demonstração e certeza na qual a linguagem atua como representação da realidade. Nessa ótica, que coloca a ciência jurídica no pensamento filosófico da antiguidade e do medievo, o *Ser* é diverso do *Dever-Ser,* e os juízos empíricos, distintos dos juízos normativos. Para a aplicação da norma, basta a utilização da subsunção (para as regras) e da ponderação (para os princípios), em geral por um observador externo e inalcançável pelas inflexões mundanas. A verdade é mera correspondência, coerência e certeza. A ética só encontra espaço em um segundo momento, pois primeiro a filosofia do Eu é aplicada por meio de uma racionalização metódica e pautada na episteme. A lei torna-se, teoricamente, distinta da violência.

A visão de Sundfeld (2014) e Binenbojm (2008), apesar de tentarem inovar o modo do aparelho do Estado, ainda está presa à filosofia do *ser em si* e do *ser para mim*. Há, em suas teorias, uma visão forte de Princípios e Regras, da linguagem como *khow that*, do conhecimento como proveniente de um eu cognoscente da revolução científica. Há adoção da ponderação na solução dos conflitos de normas e uma visão que separa o Estado incapaz de lidar com a modernidade e o Mercado como centro virtuoso das realizações sociais. Esses traços teóricos se aproximam da visão patrimonialista, da tradição ibérica e colocam a atual

administração como continuidade da administração colonial.

O modelo colonial instalou no Brasil uma administração meramente fiscalizatória que, por todos os meios possíveis, buscava reter e encaminhar para a Metrópole quantidades cada vez maiores de recursos extraídos da colônia. A fiscalização era exercida, em especial nas Câmaras Municipais, por vereadores e juízes ordinários, ambos escolhidos pelos homens de bens: fazendeiros, mineradores, entre outros que por conta de seu poder econômico exploravam o trabalho alheio (VENÂNCIO FILHO, 1968, p.22). Eis uma ideologia que persiste no capitalismo dependente (FERNANDES, 2009), vigente no Brasil, mas que não é imutável se o povo tomar as rédeas da democracia e a *ideologia constitucionalmente adotada* permitir a adoção da economia da ética.

Sundfeld (2014, p.31) alerta para a existência de disputas ideológicas no direito administrativo, desconsiderando a impossibilidade de se separar os sujeitos do objeto. Seguindo os passos de Heidegger, seríamos todos seres-jogados, limitados pelo horizonte histórico. Para Souza (2005) a ideologia não representa um revés. Há, na ideologia constitucionalmente adotada, um filtro hermenêutico que atua contra as ideologias puras e permite, via *princípio da ambiguidade*, a realização das disputas que regem a concretização do texto constitucional. Ao se interpretar uma política pública (ou qualquer outra ação estatal), não se pode fazê-lo por meio de uma ideologia pura, própria dos seres-jogados, mas deve-se fazê-lo pelos mandamentos constitucionais que são permanentemente reinventados e reinterpretados. Trata-se do eterno *conhecer a ti mesmo* na (re)construção do texto constitucional.

Sundfeld (2014, p. 46) também discute sobre onde deve estar o poder, se deve privilegiar o legislativo, o executivo ou o judiciário. Na equação proposta não há espaço para o povo, que, repetidamente nas rupturas históricas e políticas, é retirado do protagonismo. Clark (2008, p.108) explicita a necessidade da participação social na construção do Estado e da democracia. O jogo de poder não se resume aos três poderes, constitucionalmente previstos. Na democracia, o povo é o titular do poder antes, durante e após a criação do Estado. As normas jurídicas estatais não podem ser produzidas, aplicadas e fiscalizadas sem a participação social. Na ótica levinasiana, o Estado não é o único, é apenas mais um responsável na sociedade de infinitos Outros.

Há, em *Direito administrativo para céticos*, crítica da ordem dos publicistas, um grupo que, nas palavras de Sundfeld (2014, p.83), não está preocupado com o estudo da sociologia ou do liberalismo. Acrescente-se que a referida ordem não se preocupa com os avanços da filosofia. Sem a interdisciplinaridade (com a filosofia, a história, a economia, entre outras

disciplinas), a Constituição está fadada a ser interpretada como mero arranjo político (SUNDFELD, 2014, p.347) e sujeita à dominação da ideologia neoliberal. Ao se subtrair a possibilidade da interpretação constitucional que une o eu e a alteridade para uma política pública ética, em uma abertura temporal que une passado e presente na tentativa de construção de um futuro distinto, restará tão somente os comandos constitucionais que organizam o Estado em torno do seu próprio jogo de poder. Um Eu que satisfaz seu desejo de poder sem se preocupar com o Outro, com a sociedade, que necessita da concretização constitucional para ter e realizar direitos.

Há, tanto em Sundfeld (2014) quanto em Binenbojm (2008), uma distinção forte entre princípios e regras[94], ao se considerar que determinadas normas (regras) possuem sentido de *know that*, enquanto outras (princípios) permitiriam maior interpretação e discricionariedade por parte do intérprete. Considera-se que há um verdadeiro e único significado das expressões da linguagem. Ferraz (2013, p.152), ao analisar a visão tradicional dos administrativistas, lembra que "é possível que diferentes pessoas compartilhem o mesmo conjunto de propriedades (intensão) e, portanto, construam um conceito, sem que obrigatoriamente estejam se referindo ao mesmo objeto". Na prática, a regra serve para aumentar a violência da decisão que não carece de argumentação. Entretanto, se a subsunção não é tão clara ou se desejasse argumentação, utilizam-se os princípios. Mas, o que *é* um e o que *é* outro não está claro. Ao final de qualquer esforço classificatório, ainda restaria algo, e ambos seriam apenas normas[95].

Binenbojm (2008), ao defender a distinção entre *princípios* e *regras*, fundamenta-se no neoconstitucionalismo para se afastar do positivismo, enquanto promove um constitucionalismo de efetividade social (CRUZ; GUIMARÃES, 2015, p. 115). Entretanto, a distinção entre Regras e Princípios, utilizada por Binenbojm (2008) e por Sundfeld (2014), não contém nenhum desdobramento prático. Ao se aplicar o direito, resta apenas a ideia de

---

[94] Não se olvida a distinção entre (i) fundamento, (ii) princípio, (iii) regra, (iv) norma e (v) lei arquitetada por Souza (2003, p.115-120), que também difere das classificações (ou da ausência de classificação) apresentada no texto. (i) *Fundamento*: é a razão de ser, embora na Constituição de 1988 tenha se dado pouco apreço ao termo. No Título I, que reúne *princípios fundamentais*, as palavras, embora apresentem significados diversos, são tratadas como sinônimo. No Título VII, dos *princípios* gerais da atividade econômica, o que se apresenta, na verdade, são os *fundamentos* gerais da atividade econômica. (ii) *Princípio*: encerra o elemento ideológico que define a ordem jurídica. Em uma constituição plural, como a brasileira de 1988, encontram-se modelos ideológicos ambíguos entre si, que são depurados pela função de filtro hermenêutico atribuída aos princípios. (iii) *Regra*: apresenta as hipóteses indicadoras de solução para o caso concreto. As diversas soluções, até mesmo as contraditórias entre si, devem ser apreciadas como opções na busca do justo. (iv) *Norma*: concede à regra o sentido de o *dever ser*, garantindo a legitimidade jurídica. (v) *Lei*: é o que define a opção da regra, elemento oriundo do poder político e garantidor da força cogente.

[95] Sobre a mudança de paradigma da discricionariedade para os graus de vinculação proposta por Binenbojm (2008), recomenda-se a leitura de Ferraz (2013), que oferece excelente argumentação contra a posição do publicista carioca.

norma que ambas as categorias carregam. Como todos os conceitos, aquilo que se define como regra ou como princípio está acompanhado de uma grande carga histórica, de um jogo de linguagem que os participantes daquela dada sociedade compreendem. O Direito é a hermenêutica, a narrativa, a gramática social, a moral que muda a forma de se conhecer a realidade. O Direito é um conhecer ético e estético que supera o observador externo de Descartes e o ato da razão pura de Kant. Não se trata de um sistema neutro de normas, mas de um sistema que clama por conteúdo ético.

Binenbojm (2008) e Sundfeld (2014) constroem suas ideias sob o fundamento de um eu cognoscente, que constrói uma "analítica transcendental supondo que nossa consciência seria uma 'máquina de categorizações', permitindo-lhe examinar 'racionalmente' a argumentação desenvolvida nos processos" (CRUZ; GUIMARÃES, 2015, p.131). Entretanto, a argumentação jurídica não se afasta da hermenêutica, não desvincula a descoberta da decisão de seu contexto de justificação. A justificação pode ser revista, pois é narrativa que não pretende descrever o real. O compreender não se afasta das limitações humanas; é o ser-jogado de Heidegger, que no horizonte de possibilidades estabelecerá o que se conhece. Não se pode construir um *know that* do conceito do Direito ou de qualquer outro conceito, pois o ato de conceituar acontece *no* e *pelo* tempo, no jogo de linguagem (CRUZ; DUARTE, 2013).

Pela exposição, a distinção forte entre *princípios* e *regras*, utilizada tanto por Binenbojm (2008) quanto por Sundfeld (2014), ainda se pauta na ideia de representação da realidade. Já, para os fins desta tese, entende-se que a linguagem apenas a-presenta o mundo. A adequação e a necessidade não são etapas do método de decisão, são *standards* inerentes à aporética e à zetética da interpretação. Não precisam ser consideradas dentro da ótica do ótimo de Pareto, mas podem (e devem) ser consideradas pela ótica da linguagem deontológica (CRUZ; GUIMARÃES, 2015, p.179).

Sobre a mudança de paradigma da supremacia do interesse público, proposta por Binenbojm (2008), também se apresenta objeção. Segundo o administrativista carioca, não deveria haver uma supremacia, *a priori*, do interesse público, pois o axioma de que qualquer que seja o conteúdo do interesse público, obtido em concreto, ele sempre prevalecerá não é um princípio jurídico. "Um princípio que se presta a afirmar que o que há de prevalecer prevalecerá não é um princípio, mas uma tautologia" (BINENBOJM, 2008, p.102). Assim, para Binenbojm (2008), o interesse público seria determinado pela ponderação entre os princípios em conflito no caso concreto.

Discorda-se da conclusão de Binenbojm, pois acredita-se que o interesse público, entendido como o conteúdo jurídico dos direitos fundamentais, deve prevalecer. Para Justen

Filho (2005, p.35), o interesse público é indisponível, pois seu titular é a comunidade. Daí um problema: não há instrumento jurídico que determine o efetivo interesse público e, pior, o poder público pode se refugiar nesta afirmação para justificar atos defeituosos. Assim, toda ação do aparato estatal pode ser justificada, a depender de quem justifica, como ação de interesse público.

Sendo impossível totalizar o interesse público, é necessário delimitar o que não é o interesse público. O interesse do Estado não é interesse público, este existe antes do Estado. O Estado Democrático de Direito é um instrumento de realização dos interesses públicos estatais e não-estatais, tendo em vista que o Estado tem função de "institucionalização dos correspondentes processos e pressupostos comunicacionais, como também o jogo entre deliberações institucionalizadas e opiniões públicas que se formam de modo informal" (HABERMAS, 2010b, p.21). O interesse público também não se confunde com o interesse do agente público nem com o aparato administrativo, que são, na verdade, instrumentos para que o Estado atue.

Refuta-se a teoria italiana de existência de dois interesses públicos: o primário, interesse público aqui definido como os direitos e garantias fundamentais da constituição; e o secundário, o interesse da administração pública. Pois, a administração pública, enquanto instrumento para realização dos interesses públicos, não pode se valer da posição de vantagem para impor suas próprias vontades, sob a máscara de um falso interesse público. Portanto, deve-se considerar que os *interesses secundários* não são interesse público, aliás nem são interesses, na acepção jurídica do termo. São circunstâncias alheias ao direito (JUSTEN FILHO, 2005). Reforça-se mais uma vez que o Estado deve sempre realizar fins públicos, de modo a harmonizar a mão dupla estabelecida entre o próprio Estado e o direito que o legitima. Esse argumento permite também constatar a existência da *indisponibilidade* do interesse público, pois, se o Estado e seus agentes são meros instrumentos, não lhes cabe a prerrogativa de abrir mão do que não lhes pertence (CARVALHO, 2009, p. 81).

Dizer que o interesse público é como o interesse privado[96] comum a todos os cidadãos

[96] Carvalho (2009) também é pela supremacia: "não se entende que eventual contraposição entre o interesse público e o interesse privado conduza à negação da supremacia do primeiro" (CARVALHO, 2009, p.73). Nada mais justo do que existir uma garantia mínima para os interesses privados que porventura sejam revestidos do conteúdo princípio-lógico-jurídico dos interesses públicos. Mesmo porque, em dados momentos, interesses públicos e privados podem ser convergentes e derivados, não em uma relação bipolar, mas numa relação multipolar, que reflita a atual sociedade plural em que vivemos. Além disso, essa imposição do Direito atua como *garantia* legal para os indivíduos, seja no tocante à liberdade, à igualdade ou à fraternidade. No tocante ao Estado, a separação dos poderes garante melhor atuação. Quanto a esse ponto, algumas considerações: os três poderes, executivo, legislativo e judiciário, devem sempre buscar o interesse público, seja por meio das ações administrativas e políticas públicas, da criação legislativa ou da decisão judicial.

é irreal; não há, nem no Norte nem no Sul global, sociedade homogênea a ponto de ter interesse comum a todos ou que consiga atribuir pesos e valores *a priori* em pleno consenso. Defender a ideia de interesse público como o interesse privado da maioria da população também não é correto; a maioria estabelece as regras jurídicas, pois tem temporariamente o domínio do jogo democrático. A maioria é expressão numérica de uma força superior que protege as minorias, apenas pelo medo de que um dia a própria maioria possa se ver no local ocupado pela minoria.

A democracia não se resume à regra da maioria, preocupa-se em estabelecer verdades racionais com condições de aceitação democrática. Não se pode considerar o interesse da maioria porque não há maiorias fixas em nenhum Estado e, pelos preceitos de Dahl (1997), todos devem ter possibilidade de participação nas decisões estatais, mesmo direito de escolha de temas e possibilidades que todos argumentem. O interesse da minoria deve ser considerado não apenas pelo risco de se criar opressão da maioria, mas porque a minoria, tanto quanto a maioria, são os infinitos outros que compõem a sociedade, e cada um deles reivindica seu reconhecimento, sua responsabilidade, sua liberdade. Além disso, nem todo interesse da maioria é interesse público. O interesse público também não é igual ao interesse da sociedade, visto que esta jamais será homogênea. O interesse público também não pode ser o somatório dos interesses privados, visto que haveria interesses dissonantes e impossíveis de serem agregados.

Então, qual é a distinção entre interesse público e privado? Essa distinção remete ao campo ético. Reconhecendo o conteúdo ético do interesse público, este se torna indisponível. Em uma perspectiva jurídica, o núcleo dos interesses públicos são os direitos fundamentais (incluem-se aqui os direitos sociais), elencados na Constituição Federal. Sobre estes direitos, Cunha Júnior (2006) aponta que, segundo a Constituição de 1988, as normas definidoras de direitos (e garantias) fundamentais têm aplicação imediata, eficácia plena, sendo independentes de qualquer interposição do legislador para lograrem efetividade ou eficácia social. O que se pretende é simplesmente concretizar esses direitos por meio de ações estatais, conforme foco nesta tese, por meio de políticas públicas éticas.

Em sentido semelhante, e tratando-se especificamente do direito econômico, Grau (2010, p.45) afirma que a Constituição de 1988 define, nos artigos 1º, 3º e 170, um modelo econômico de bem-estar que, por ter caráter conformador e impositivo, não pode ser ignorado pelo Estado. Assim, a ordem econômica, arregimentada na *ideologia constitucionalmente adotada* que valoriza tanto o trabalho humano quanto a livre iniciativa, tanto a função social da propriedade quanto a propriedade privada, têm, por finalidade, assegurar a todos a

existência digna. Essa é a revolução que se pretende.

Deseja-se a configuração política autônoma, garantindo a maior medida possível de igualdade, responsabilidade e liberdade. Deseja-se o reconhecimento de direitos para comunidades e membros da sociedade que não se fazem representar adequadamente nas esferas políticas. Deseja-se que os direitos resguardados pela alcunha de interesse público possam ser judicialmente postulados, garantindo a proteção jurídica individual. Deseja-se a possibilidade de participação, em igualdade de chances, em processos de formação da agenda estatal e da criação do direito. Deseja-se as garantias sociais, econômicas e ambientais.

O Direito, enquanto meio jurídico, também não deve deixar que os interesses privados se sobreponham aos públicos. Caso isso ocorra, haverá violação da própria função dos interesses públicos, bem como uma imposição dos interesses privados sobre os interesses públicos, o que não se permite no modelo proposto. Assim, não haveria que se privilegiar os interesses patrimoniais da tradição ibérica, ou a visão de que apenas o Mercado detém a virtude, de que as atuações econômicas devem ser norteadas apenas pelo resultado matemático da utilidade. Espera-se a ampliação da participação popular, a economia sob o signo da ética e o aparelho do Estado sob a ótica da ética da alteridade.

O povo, com acepção para os que precisam ser incluídos na concretização constitucional, é o titular do interesse público e, considerando que o povo não é instrumento ou órgão do Estado, pois seria um instrumento de si mesmo, o interesse público do povo e o do Estado coincidem na norma constitucional de previsão e efetivação de direitos e garantias fundamentais. Assim, justifica-se que o interesse público são os direitos e garantias fundamentais previstos, primariamente, na Constituição de 1988, visto que os direitos fundamentais consistem em "um conjunto de normas jurídicas, previstas primariamente na Constituição e destinadas a assegurar a dignidade humana em suas diversas manifestações, de que derivam posições jurídicas para os sujeitos privados e estatais" (JUSTEN FILHO, 2010, p.94). Desta forma, normas infraconstitucionais e políticas públicas podem resguardar também os direitos fundamentais, escolhendo, concretamente, o melhor direito a ser aplicado (SOUZA, 2005). Mais: se com o neoconstitucionalismo, marco teórico utilizado por Binenbojm (2008), a Constituição passa a gozar de uma *supremacia* formal e material e os interesses públicos são o núcleo da própria Constituição, é fácil perceber que há lacuna na teoria do direito administrativo defendida pelo publicista carioca. Os interesses públicos devem ser supremos, não importando se, posteriormente, um juízo de valor[97] *ponderará* ou se

[97] Binenbojm (2008) afirma que a escolha de qual princípio deve prevalecer é uma ação *racional*, como se fosse possível a junção exclusivamente racional de valores contidos no enunciado normativo. A decisão proposta

fará uso da *subsunção* para a sua concretização. Dessa maneira, evita-se negar a supremacia da própria constituição.

A teoria de interesse público de Binenbojm (2008) também passa pelo método de aplicação dos princípios e das regras. Assim é, necessário discorrer sobre o método de aplicação dessas normas para complementar a objeção que aqui se faz. Afirma-se que as regras são aplicadas pela subsunção, o que pode ser entendido como a aceitação de que a linguagem é uma prática estática. Ao se verificar que a regra é válida, assume-se que a consequência também o é. Entretanto, a utilização da subsunção não é exclusiva das regras. Cruz e Guimarães (2015) afirmam que a última etapa da ponderação, método de aplicação dos princípios, é a própria subsunção, método de aplicação das regras.

A ponderação é aplicada por meio de três máximas[98]. A primeira (i) é a máxima da adequação. Adequação informa que "o objetivo de uma norma será tido por legítimo quando se persegue a realização de um direito fundamental e/ou um bem coletivo" (CRUZ; GUIMARÃES, 2015, p.145). Assim, devem-se analisar as questões fáticas e questionar se o objetivo da norma é legítimo e se o meio é adequado. Nota-se que há, nessa primeira máxima, a explícita tentativa de separar fatos de direitos e a desconsideração de que qualquer medida pode ser mais ou menos efetiva, a depender de quem faz a análise da questão. Contudo, a verificação da adequação não é exclusiva do método da ponderação. "Ela é um *standard* aplicável a qualquer norma jurídica (CRUZ; GUIMARÃES, 2015, p.147). A segunda máxima (ii) é a da necessidade. Trata-se de análise comparativa entre as medidas possíveis para se apurar a eficiência e o grau de restrição da medida que passa pelo ótimo de Pareto, a ficção econômica que prevê a impossibilidade de realizar alocações de recursos mutuamente benéficas, pois não é possível melhorar a situação de um indivíduo sem piorar a situação de outro. Nesta máxima, "considerações pragmáticas de ordem política e econômica dominam a constituição do jogo de linguagem do direito" (CRUZ; GUIMARÃES, 2015, p.148). A terceira máxima (iii) é a da colisão de princípios, em que se deve analisar as premissas

---

por Binenbojm seria, ao final, totalizante da razão do próprio julgador. Um ato de retórica típico do marco filosófico do *ser em si* e do *ser para mim*. Ao contrário, com força na filosofia do *ser da linguagem*, da *ética primeira* e dos avanços da neurociência, entende-se que a decisão nunca é um ato plenamente racional. Aproxima-se mais de um fenômeno, um *insight* que, por meio de uma narrativa posterior, tenta a-presentar a realidade.

[98] Edimur Ferreira de Faria, ao tratar da aplicação da ponderação, afirma que a adequação e a necessidade estão contidas na razoabilidade, sendo esta a razão suficiente, justa e "adequada fundada em norma jurídica amparada em uma necessidade social específica, que identifica a validade de determinada prática estatal" (FARIA, 2011, p.175). A colisão de princípios seria a proporcionalidade, equilíbrio entre meio e fim que se pretende alcançar. Assim, para Faria (2011), direitos e garantias fundamentais não são absolutos, mas as restrições não podem trazer ao titular do direito gravame maior do que o fim almejado. As restrições aos direitos individuais operam-se em favor do interesse público, com eventuais sacrifícios impostos aos indivíduos se adequando à proporcionalidade.

normativas dos princípios em conflito; o grau de segurança das premissas empíricas dos princípios em conflito; e a determinação do peso abstrato dos princípios em conflito. Há, segundo Habermas (2010a; 2010b), nesse caminho uma racionalidade sistêmica da burocracia e do dinheiro, produzindo uma forma argumentativa que suprime a ação comunicativa no direito, que prioriza o cálculo utilitário e suprime o código do direito. Sob o cálculo do *ótimo de Pareto* o direito sucumbe à preferência do agente. Assim,

> a jurisprudência dos valores estaria facilitando e 'legitimando' o subjetivismo judicial, ou seja, uma politização da jurisdição que usurpava o papel do poder Legislativo, transformando-se em um 'poder constituinte originário anômalo (CRUZ; GUIMARÃES, 2015, p.163).

Pelas máximas da ponderação, tem-se a sua proximidade com a subsunção. Do conflito de princípios e pela ponderação, um princípio deverá ser escolhido e subsumido ao caso concreto. A ponderação e subsunção passam por um inferencialismo material, momento em que se significam o enunciado normativo e a versão do fato. Ambas, ponderação e subsunção, sujeitam-se à vagueza da abertura da linguagem, ao jogo de linguagem, e admitem eventual concorrência de enunciados normativos. Ambas levam em conta a subjetividade e os valores do juiz na interpretação (CRUZ; GUIMARÃES, 2015, p.167-168).

Seja regra ou princípio, seja subsunção ou ponderação, a decisão é tomada antes da aplicação do método. Se se tratasse da formulação de políticas públicas para redistribuição de terras, por exemplo, o ator, se financiado pelo agronegócio, tenderia a formular atos administrativos que favorecessem o agronegócio. Se o ator é oriundo do movimento social, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a decisão seria oposta e tenderia a garantir acesso à terra para aqueles que não a possuem. Na formulação do Novo Código Florestal, por exemplo, ruralistas e ambientalistas não fechavam acordo quanto a diversos pontos da norma; havia discórdia quanto ao peso da preservação ambiental para as vindouras gerações e ao peso da produtividade para a satisfação financeira dos contemporâneos (LELIS, 2014). Em qualquer uma das decisões seria possível dizer que houve a justa ponderação imaginada por Binenbojm (2008)? Acredita-se que não.

Para além da contra argumentação centrada na tipologia normativa, entende-se que os argumentos arregimentados por Binenbojm (2008), embora apresentados como neutros e realizados sob o signo da ponderação, findam-se sempre em favorecimento aos senhores do mercado. Se ponderação e proporcionalidade utilizadas pelo administrativista carioca favorecem apenas o que se convencionou de chamar de linguagem dos interesses e da razão e a economia de engenharia, cabível também a crítica política: as propostas deste "novo direito

administrativo” não promovem a inclusão histórica e democrática do povo, não realiza a economia da ética e não permite ao Estado qualquer reconhecimento de que há, sob sua responsabilidade a obrigação de concretizar a constituição.

A sociedade moderna privilegia o resultado matemático da economia, por via reflexa da idolatria à ciência. Assim, uma balança comercial favorável apetece mais a audiência do que o trabalho familiar da terra, que garante o abastecimento interno, a merenda escolar, a diversidade genética e a preservação ambiental. Os valores que constituem a sociedade condicionam a gradação, o peso e o valor das normas nas tomadas de decisões. Nem mesmo na possibilidade de se atribuir peso *a priori* para que os princípios assumam uma hierarquia axiológica haveria consenso.

No tocante à ampliação da legalidade para juridicidade, tratada na obra de Binenbojm (2008), é cabível a mesma argumentação quanto a distinção forte entre regras e princípios, com os seguintes acréscimos: como seria a mensuração do número de princípios e de sub-princípios? Como seria medida a interferência de um princípio em uma determinada regra? As regras sempre fundamentariam os princípios ou seria possível o oposto? Haveria um conflito entre regras e princípios? Qual seria o método para a solução? A ponderação? Essas questões ficam em aberto na teoria de Binenbojm (2008).

A solução está na indistinta natureza de regras e princípios e no uso da argumentação como narrativa, que explica que a de-cisão nunca é uma decisão, mas apenas um *insight*, um esforço que não é método nem descrição. É o *dito*, que se esforça em enclausurar a realidade e o *dizer*, que entende ser impossível totalizar, pois algo sempre escapará. A argumentação como narrativa é a descrição que nunca alcança o Ser, e a humildade da de-cisão que jamais se expressará (CRUZ; GUIMARÃES, 2015, p179-180).

Os escritos de Binenbojm (2008, p.317) defendem ainda a quarta máxima, um *Estado policêntrico* que atua por meio de agências reguladoras, o que Sundefeld (2014) convencionou chamar de direito administrativo dos negócios. Trata-se de um paradigma com forte influência do setor político e econômico. Clark (2009) lembra que a reforma administrativa da década de 1990 fundamenta-se em teses jurídicas e econômicas neoliberais reguladoras, nas quais o Estado deve ser mínimo e sua atuação deve ser apenas via regulação.

A necessidade de recorrer a outros conhecimentos, como os do Direito Econômico, deve, entretanto, ser revestida de cuidado, pois há, nesta área de conhecimento, diferentes abordagens para se interpretar a realidade. Clark (2012, p.150-151) identifica três vertentes: (i) a análise econômica do direito: que representa a justiça como eficiência em uma defesa do modelo neoliberal regulador; (ii) a teoria do constitucionalismo dirigente, em que a

constituição assume uma natureza instrumental e transformadora das estruturas econômicas e sociais; e (iii) a teoria da ideologia constitucionalmente adotada, em que se permite a realização da política econômica fundada na constituição por meio da intervenção do Estado no domínio econômico, solucionando as ambiguidades que a realidade a-presenta. Filia-se a esta última corrente como a senda para a interdisciplinaridade entre os conhecimentos do Direitos Administrativo e Econômico.

As mudanças de paradigma propostas por Binenbojm (2008) contrariam as ideias defendidas nesta tese. Com as propostas engendradas pelo marco da análise econômica, o texto constitucional reduz seu significado jurídico, ficando a intervenção estatal e a realização de políticas públicas sujeitas à vontade do mercado. Deixa-se de lado a realização de investimentos em setores estratégicos, perde-se a política estrutural e a participação democrática do povo (CLARK, 2009, p.27).

Avelãs Nunes (2011) afirma que a regulação é apenas mais uma máscara do Estado capitalista, que faz uso das agências reguladoras para separar o Estado da economia, pois economia, segundo os defensores do modelo, é assunto do setor privado. Ao Estado restaria apenas a função política, a "administração da cidade, o governo da *res publica*, o exercício da cidadania e da soberania" (AVELÃS NUNES, 2011, p. 417). As agências reguladoras estariam livres da influência política para regular de maneira isenta o mercado, mas a solução brasileira para a nomeação de dirigentes já vincula essas ações aos interesses políticos do governo e aos interesses econômicos das empresas reguladas[99], fazendo com que exista um poder tecnocrático definidor de critérios de alta relevância social sem qualquer construção democrática ou politicamente responsável (AVELÃS NUNES, 2011, p. 419).

As propostas de Binenbojm (2008), de um Estado policêntrico, e a de Sundfeld (2014), de um Direito Administrativo dos negócios estão pautadas em um modelo neoliberal de capitalismo dependente (FERNANDES, 2009), em que a suposta economia de mercado livre garante ao consumidor, entendido como *Econ*, o ser racional da economia de engenharia, a liberdade de escolha. Acreditam os administrativistas que todos são livres, todos sabem o que querem, todos possuem informação completa sobre tudo. No entanto, esquecem que, no mercado, alguns podem votar mais de uma vez, pois o voto pesa o tanto que se consome (AVELÃS NUNES, 2003, p. 58). Seguindo os preceitos da neurociência, a concepção de que somos racionais é irreal. É o processo produtivo que determina a vontade da sociedade.

---

[99] Avelãs Nunes (2011, p.420) constrói raciocínio para dizer que os dirigentes, quase sempre oriundos do mercado, transformam a mão invisível de Adam Smith (1996) em mão visível, com braço e corpo controlados pelo próprio mercado. Para o autor português, "o mercado são eles" (AVELÃS NUNES, 2011, p. 421).

O que ocorre, segundo Bercovici (2013, p.333), não é a substituição do Estado pelo mercado; é o fim da discricionariedade do Estado que não tem liderança mundial. Há a hegemonia de outro Estado, que decide o que desejar e o que odiar. A política, no marco neoliberal, tem se reduzido para dar lugar à *governance*, cujos protagonistas econômicos e financeiros são organismos nacionais e internacionais supostamente neutros. A *governance*, formada por atores técnico-burocráticos sem responsabilidade política e sem controle democrático, exclui as decisões econômicas do debate político (BERCOVICI, 2013, p.335).

No jogo do mercado, se não há necessidade, inventa-se. A escolha da população não é fruto da livre escolha, da racionalidade kantiana, mas da produção de massa. O que está em causa e não se admite é a ideia de que apenas o mercado é o mecanismo racional de uso dos recursos. Ignora-se que o mercado é uma instituição social e política, uma construção histórica, uma estrutura de poder sujeita aos mesmos vícios do Estado. A questão fundamental não é a escolha – mercado ou o Estado –, "a questão fundamental é a de saber que tipo de mercados pretendemos criar e que tipo de Estado pretendemos desenvolver" (AVELÃS NUNES, 2003, p.64).

O neoliberalismo de regulação mostrou-se incompatível com a Constituição de 1988 por não compreender os ditames do preâmbulo constitucional, dos fundamentos do Estado Democrático de Direito (art. 1º da Constituição de 1988); dos objetivos fundamentais da república (art. 3º da Constituição de 1988); dos fundamentos da constituição econômica (art. 170 da Constituição de 1988); e por retirar do Estado a força realizadora das mudanças econômicas e sociais, deixando-as a cargo da não comprovada eficiência do Mercado (CLARK, 2009, p.28). Ao contrário do que os escritos de Binenbojm (2008) e Sundfeld (2014) deixam transparecer, o direito não está apartado da moral, como queria Alexy. Se essa "nova" visão administrativista perdurar, os direitos sociais, em especial, os realizados via políticas públicas sociais, vão se distanciar dos direitos individuais, pois estariam de acordo com a visão de Alexy (1993): os direitos sociais precisariam ser sopesados pelo equilíbrio orçamentário, subsistindo apenas a sua qualidade de direitos mínimos ou subsidiários (CRUZ; GUIMARÃES, 2015, p.135).

Entretanto, o mínimo é pouco. Por que, para Alexy (1993), apenas os direitos sociais são subsidiários? Se os direitos sociais são tratados como princípios, eles não deveriam, segundo a norma do professor de Kiel, ser maximizados? Os direitos individuais não gastam recursos para serem implementados? Camargo (2008, p.127) afirma que o Estado liberal também gera custos para os cofres públicos. A manutenção de um aparelho de segurança pública, a postos na defesa da propriedade privada, não é gratuita. A estrutura judicial,

legitimada a solucionar litígios, entre salários, aluguel de prédios e gastos com material, também é custosa aos cofres públicos. O deslocamento de bens e pessoas, requisitos de um mercado que se pressupõe livre, exige do Estado a abertura e manutenção de vias e transportes (CAMARGO, 2008, p.132).

A discussão sobre o papel do Estado não deve se submeter a rigorosos dogmas ou ideologias políticas, afinal, nem mercado nem Estado têm "as propriedades divinas da imanência e transcendência" (CAMARGO, 2008, p.52). Mercado e Estado não vivem independentes dos seres humanos e dos interesses que gravitam em torno. Assim, o papel do Estado deve ser reconhecido como uma estrutura institucional capaz de manter efetivamente um Estado Democrático de Direito que promova a justiça social, a estabilidade econômica e o desenvolvimento (PEIXOTO, 2007, p.52).

O Estado, enquanto *responsável*, deve, nos termos da Constituição de 1988, artigos 3º, III e 170, erradicar a pobreza e tornar os bens da vida acessíveis a todos os cidadãos. Ao reconhecer, no texto constitucional, a desigualdade material, o constituinte estabeleceu a ordem de que a existência dos direitos individuais está *vinculada* à garantia de vida digna. A vinculação de que se trata não é de limitação, mas de fundamentação pois, "na medida em que a Constituição deixa de ser mera formalidade para a consciência jurídica e política de uma nação, (...), sua letra tem a força de lei fundamental e seu texto não dispõe de dispositivos ornamentais" (SOUZA, 1980, p.201). A ordem econômica, distante da visão exclusiva da economia de engenharia, deve atuar para garantir a dignidade humana (CAMARGO, 2008, p.97).

Quando se fala em direitos fundamentais que encontram respaldo na expressão interesse público, o Estado não pode se esquivar do dever de efetivação (CAMARGO, 2008, p.110). Defende-se, portanto, um aparelho do Estado que eleve os direitos sociais para o máximo. Para serem máximo, ainda que realizados por políticas públicas, deve-se, antes da liberdade, priorizar a responsabilidade. A responsabilidade que não deve nada à liberdade é a responsabilidade pela liberdade dos outros (LEVINAS, 1993, p.83). O Estado, como principal ator social, ao tomar a palavra, ao propor as ações em prol do desenvolvimento tornou-se responsável pelos direitos sociais e nada mais pode ser mínimo, tudo é grave. Os direitos sociais devem ser realizados no máximo.

4.6. Um aparelho do Estado (im)possível

Em alternativa ao direito estruturado como epistemologia, Cruz e Duarte (2013)

propõem que o conhecimento pode ser alcançado por demonstração, mas também pela atestação e pela deformação. Não para alcançar a certeza, e sim para produzir a ambiguidade da pre-sença, da a-presentação e do infinito no Outro. O realismo nessa perspectiva é fraco, sem a realização de decisões pela mera subsunção/ponderação, mas por meio da associação. Afinal, o indivíduo não é externo, faz parte do mundo, toca e é tocado pela realidade. A verdade deveria ser construída por meio da responsabilidade, por meio da ética primeira. A fundamentação das decisões não ocorre por meio de uma justificativa racional, e sim por meio de uma narrativa, em que a epistemologia contém e é contida pela *doxa,* compreendendo, assim, tanto a ciência quanto a arte e a religião. O direito não seria uma estrutura normativa de acordo com a teoria das fontes, mas um modo de evasão e reconhecimento.

O direito tenta representar a realidade. Entende-se, entretanto, que a realidade pode apenas ser a-presentada. Na representação a cada decisão, lei, portaria ou política pública, deixa-se ao largo o aspecto ético, a evasão por meio da linguagem, o acolhimento do Outro em nome da aplicação da regra. Aos que se enquadram em determinada categoria, estabelece-se a gama de direitos e deveres aplicáveis, sem considerar o infinito que não se reduziu ao conceito geral.

O legislador, o estudante ou o aplicador do direito, quando inseridos em uma matriz ontológica de representação da realidade, entram em contato com relatos e esboços que retratam fatos e situações passíveis de classificação e solução por meio do direito. A norma é conceituada e classificada de acordo com a interpretação de juristas. Por meio da linguagem, busca-se a representação sem considerar que cada palavra está sujeita ao jogo de linguagem. Ao se prever normas com supostos conceitos fechados, contraria-se a ideia de que a linguagem permite infinitas possibilidades de abertura para o mundo e de que essas aberturas são essenciais para a constituição da pre-sença, que em constante movimento no tempo e no espaço deveria interpretar e aplicar a norma.

A ciência do direito, por meio da categorização, estabelece direitos e deveres, em uma estrutura que reduz e aprisiona numa natureza jurídica os institutos, direitos, deveres e pessoas. Se a realidade escapa à tábula jurídica, alguns ousam dizer que se trata de um direito *sui generis.* Situações que não comportam a classificação, como os direitos *sui generis,* poderiam ser a oportunidade de se abandonar a matriz ontológica e perceber que cada situação, cada indivíduo, guarda um infinito que não pode ser representado por uma norma específica ou genérica. Por força da tradição, a classificação persiste.

Demonstrou-se que dizer "o que uma coisa *é*" autoriza sobre ela um poder, uma coação, uma violência. A conceituação, a classificação e o dizer o que *é* são maneiras de

justificar a violência dentro do direito. A realidade passa a ser acessada e compreendida como passível de redução por meio da linguagem a normas gerais. Não há, todavia, espelhamento nas normas; estas apenas a-apresentam uma realidade, que deve ser interpretada de acordo com padrões éticos. Essa busca de um direito justo é ainda uma (im)possibilidade. A justiça, que aqui se busca, quando categorizada em um modelo ontológico de representação, afasta-se do direito. O conhecimento, quando entendido apenas em uma matriz epistemológica, reduz o direito aos limites de sua ciência, carecedora de demonstração nos termos de uma razão praticada em noese-noema. O direito administrativo, na atual estrutura ontológica, mostra-se incapaz de solucionar a questão. É necessário, pois, recorrer à filosofia e ao direito econômico[100] para encontrar a política pública ética e o acolhimento do Outro.

Sem acolhimento do Outro, toma-se como única verdade uma obra (lei), produzida de acordo com relatos, interesses, horizontes de possibilidades, subjetividades. Assim, não se alcança a finalidade (justiça) para o qual o instrumento (Direito) existe. O direito não deveria se preocupar com o conceito do Eu, mas com o conceito do Outro, para, assim, não tentar encontrar a assimetria nas características gerais, proporcionais, distributivas, equitativas, mas, sim com a dissimetria naquilo que difere o Eu do Outro. Nessa nova perspectiva, a aplicação do Direito não se preocuparia apenas com a aplicação da regra geral, mas trataria de recriar a regra geral a cada caso, de acordo com as peculiaridades que se apresentem.

O modo como esta ideia se relaciona com as demais apresentadas, até o momento, nesta tese dedica-se o próximo capítulo.

[100] O Direito Econômico, na visão de Washington Peluso Albino de Souza (1980, 2002, 2003), seria o direito com caráter finalístico, o direito responsável pelo destino da economia para o bem da comunidade nacional. Filiando-se a esta ideia, pensamos que a transformação social e estatal que se deseja deve ser institucionalizada tanto pela via do direito econômico quanto pelas contribuições do direito administrativo, constitucional e da filosofia. Em sentido contrário, recomenda-se Aguillar (2016, p.8), que afirma ser a visão do direito econômico como solução apenas um mito.

Foto 04

Fonte: Fotografia feita pelo autor.

5 HORIZONTE DE IDEIAS

Buscou-se, até o momento, descrever o funcionamento da sociedade brasileira à luz de uma emancipação possível e bloqueada pela própria organização vigente. A investigação não se reduziu à racionalidade humana, de modo que a razão instrumental não é a única solução possível para vencer o atual estado das coisas. Se restarmos presos à razão instrumental como a única racionalidade para a atual dicotomia entre mercado e Estado, entre a economia da engenharia e a economia da ética, entre a egologia e a alteridade, não haverá possibilidade real de emancipação.

Esta é a aporia a que Adorno e Horkheimer se prenderam e que Habermas tentou abandonar com a racionalidade comunicativa. A proposta de Habermas para diagnosticar o mundo partiu da existência da (i) racionalidade instrumental, dedicada a fins específicos e possibilitando a reprodução material da sociedade; e (ii) racionalidade comunicativa, dedicada a entendimentos, possibilitando a reprodução simbólica da sociedade.

Contudo, em Habermas há um déficit sociológico[101]. Sua teoria coloca a sociedade entre estruturas econômicas determinantes e a socialização do indivíduo, mas não possibilita que a ação social se torne mediadora. Não possibilita que o Estado e o sistema econômico do mercado, enxerguem o *Rosto* do cidadão, o que torna estas estruturas imunes às forças políticas e sociais, de modo que respondem apenas à razão instrumental. Ou, na gramática desta tese, à linguagem dos interesses e da razão que se comunica tão bem com a economia da engenharia e o aparelho do Estado egológico.

Para que o Aparelho do Estado torne-se afeito à alteridade, para que a linguagem dos afetos ganhe importância e a economia se importe (também) com a ética, é preciso promover a socialização do indivíduo dentro da estrutura Estatal e de Mercado. A questão, que unifica o horizonte de ideias desta tese, pode ser resumida do seguinte modo: de que maneira devem estar constituídas as linguagens da democracia de forma a elucidar filosoficamente a formação de uma organização social e estatal que encontre coesão ética na alteridade?

Imagina-se que tal socialização ocorrerá por meio da ação social instrumentalizada

---

[101] Cattoni de Oliveira (2009), explicita que Habermas abusa do argumento contratual deixando ao largo a história. Um nos maiores problemas do constitucionalismo moderno é a tensão entre a facticidade e a validade que leva ao questionamento: até que ponto o racional é efetivo? Habermas não responde à questão em estruturas que levem em consideração o tempo aberto e constitutivo da democracia e o conceito de reconhecimento. A referência discursiva de Habermas fica sendo um Estado de natureza não histórico que impossibilita a reconstrução do Estado de Direito.

pela luta por reconhecimento[102], que tem por base de interação o conflito e não o consenso argumentativo imaginado por Habermas. Honneth (2003a) vê nos conflitos sociais, na luta pelo reconhecimento, uma força moral que impulsiona o desenvolvimento social.

5.1 Ação social: a luta por reconhecimento

Honneth (2003a, p.29) contrapõe a ideia de Kant, para quem a autonomia individual é um dever ser, à ideia do jovem Hegel[103], para quem a autonomia individual é um elemento da realidade social já atuante historicamente. O reconhecimento tem, nesta teoria, a designação de parâmetro normativo de justiça, a relação ética entre os indivíduos e entre o indivíduo e a coletividade. Assim, toda teoria filosófica da sociedade tem de partir de vínculos éticos. O povo seria anterior ao indivíduo, já que o indivíduo não existe autonomamente, está jogado em um momento histórico em uma dada sociedade. O mecanismo de formação da sociedade (o contrato social) não tem o maior peso na determinação social e estatal, mas sim a ampliação de formas da primeira comunidade social em relações mais abrangentes de interação social (HONNETH, 2003a, p.44).

Em Honneth (2003a), a ética depende da forma de relação entre os indivíduos e da forma como os indivíduos conseguem realizar sua inserção na sociedade. Nessa análise é proposta uma reinterpretação do modelo originário de luta de todos contra todos de Hobbes e Maquiavel. Para os autores clássicos, a realização do contrato social ocorre com a finalidade de impedir o conflito, uma redução da política e da atuação estatal à imposição de poder. Contra esta posição tradicional, afirma-se que a luta não é por preservação física, mas por reconhecimento intersubjetivo das dimensões da individualidade humana. A luta por reconhecimento torna-se o meio moral que leva à etapa mais madura da relação ética. A luta não é por autoconservação, e sim por reconhecimento, por formação de identidade. Acrescenta-se Levinas (1980): a luta é para o entendimento ao apelo do Rosto do Outro que

---

[102] A luta por reconhecimento não significa o uso da violência, mas a ampliação de direitos de modo a expurgar a imagem negativa que determinados povos e culturas possuem (TAYLOR, 1994, p.85). Assim, a luta por reconhecimento, enquanto ampliação de direitos é o instrumento da revolução.

[103] Atribui-se ao jovem Hegel todos os seus escritos até a Fenomenologia do Espírito. A contar desta obra designa-se o Hegel adulto. Honneth (2003a) embasou sua teoria nos escritos do jovem Hegel, produzidos entre 1801 e 1806, na Universidade de Jena. Para o jovem Hegel a individualidade teria o objetivo do reconhecimento recíproco, mas este seria frustrado pela afirmação da própria individualidade, afinal os indivíduos precisariam do reconhecimento uns dos outros, mas para obtê-lo haveria violência e um dos indivíduos anularia o outro. Seja qual for o que se ponha como escravo ou como senhor, a relação de dominação anula o reconhecimento e representa a morte da consciência (ALBORNOZ, 2011, p.133). Apesar desta impossibilidade de reconhecimento sem anulação do outro, Hegel estabeleceu três esferas para o reconhecimento das pessoas autônomas e individualizadas: o amor, o direito e a eticidade. As mesmas esferas trabalhadas por Honneth (2003a) em sua análise.

diz: não matarás. Antes desta inclusão, é preciso compreender como Honneth (2003a) estrutura a luta por reconhecimento.

O indivíduo só pode se realizar como sujeito social se for reconhecido pelos demais. Sem o reconhecimento, o indivíduo está invisível ou demonizado diante da sociedade e do Estado. O não reconhecimento é, para Taylor (1994, p.45), uma opressão que reduz falsamente o Outro. Para Honneth (2003a), existem três formas de realizar o reconhecimento: (1) o *amor*, que trata da autoestima; (2) o *direito*, que trata do autorrespeito e da autonomia moral; e (3) a *solidariedade*, que trata da estima social e do respeito solidário[104].

(1) O *amor*, primeiro meio para o reconhecimento, é meio no qual devem ser compreendidas todas as relações íntimas, primárias, emotivas e entre poucas pessoas: são as relações entre familiares, companheiros e amigos. É o reconhecimento dos indivíduos como seres carentes "na experiência recíproca da dedicação amorosa, dois sujeitos que sabem unidos no fato de serem dependentes, em seu estado carencial, do respectivo outro" (HONNETH, 2003a, p.160). É, nos dizeres de Hegel, um ser-em-si-mesmo em um outro.

No *amor* há uma relação afetiva que leva ao reconhecimento recíproco. Segundo os ensinamentos de Donald W. Winncott, pediatra e psicanalista inglês, o reconhecimento no amor ocorre em duas fases: (i) *Comunidade Simbiótica*: é a dependência absoluta do recém-nascido para com a mãe. Esta fase se encerra quando o bebê percebe que a mãe é parte do mundo e não do seu próprio eu. Por volta dos seis meses de idade, inicia-se a segunda fase: (ii) *Dependência Relativa*, em que o bebê percebe que depende da atenção amorosa de uma pessoa, a mãe, que existe independentemente dele. O bebê começa a fazer uso de instrumentos transacionais (brinquedos, partes do seu próprio corpo, ou objetos que estejam ao alcance da mão) para criar a confiança de que a pessoa amada (a mãe) preserva a sua afeição, mesmo que a própria atenção não se direcione exclusivamente a ele. É nesta fase que o indivíduo alcança uma confiança em si mesmo que lhe possibilita estar a sós, despreocupadamente. Nesta etapa, a mãe também vive o processo de reconhecimento de independência do bebê e volta sua atenção a outros processos sociais: é o reconhecimento recíproco.

Taylor (1994, p.54) afirma que o reconhecimento no nível íntimo é importante, pois o amor forma a *identidade* interior. A identidade é aquilo que somos, *locus* onde os gostos, desejos, opiniões e aspirações fazem sentido. A identidade é que determina a relação dialógica

---

[104] Hegel estabelece as três esferas (o amor, o direito e a eticidade) para o reconhecimento; Honneth (2003a) vale-se do pensamento de Mead, que estabelece a ponte entre o pensamento hegeliano e a linguagem teórica pós-metafísica. Mead estrutura as três esferas de reconhecimento em uma perspectiva da psicologia social materialista, em que a luta social atua como força que estrutura a evolução moral da sociedade.

com os outros. Honneth (2003a) explica que o amor é o cerne de toda a eticidade, é a ligação simbiótica entre a mãe e o bebê que cria a medida da autoconfiança individual, item indispensável para a participação autônoma na vida pública. A relação entre o bebê e a mãe é fundamental para o desenvolvimento das outras formas de reconhecimento; sem a adequada compreensão do *amor*, o reconhecimento pelo *direito* e pela *solidariedade* não se desenvolve.

(2) O *direito*, segundo meio de reconhecimento, indica que a liberação da mãe e do bebê no *amor* possibilita a relação com outros indivíduos. Assim, só é possível chegar a uma compreensão de si mesmo como portador de direitos (*autorrespeito*), quando se possui, inversamente, um conhecimento sobre quais responsabilidades devem ser observadas em face do respectivo outro (HONNETH, 2003a, p.178).

Na sociedade tradicional, ou pressupondo-se que todos têm igual acesso ao aparelho do Estado, se os direitos são violados, pode-se apelar ao poder de sanção dotado de autoridade. Para o jovem Hegel, na modernidade, o direito deve ser entendido como "expressão dos interesses universalizáveis de todos os membros da sociedade" (HONNETH, 2003a, p.181). A *autonomia moral* surge da obediência às mesmas normas, já que desta maneira os indivíduos se reconhecem reciprocamente como capazes de decidir com autonomia individual sobre normas morais.

Para que o *direito* constitua este tipo de respeito que, de um lado desliga-se dos sentimentos de afeição e de outro, dirige o comportamento individual, é preciso que se deixe as expectativas concretas específicas e dirija-se a todo ser humano na qualidade de ser livre. O conceito de pessoa de direito deve ser aplicado a todo sujeito na mesma medida, de modo que o respeito mútuo ocorra dentro da esfera jurídica e, ao mesmo tempo, como reconhecimento da comunidade de valores.

No reconhecimento jurídico, do modo-do-mesmo kantiano, todo ser humano deve ser considerado, sem distinção, um fim em si mesmo; é a característica universal do indivíduo que o torna um sujeito de direitos. Em outra medida, no reconhecimento da comunidade de valores (*estima social*), são as particularidades do indivíduo que o distinguem das demais pessoas. Nesta dinâmica, Honneth (2003a, p.187-188) afirma que a característica universal deve ser protegida, estando todos de acordo com a ordem jurídica que, por meio da luta por reconhecimento, se amplia.

A ampliação cumulativa dos direitos pode ser entendida como um processo no qual a extensão das propriedades universais de um indivíduo moralmente imputável foi aumentando no tempo/espaço por força da luta por reconhecimento. Bobbio (2004), em *A era dos direitos*, afirma que os direitos são históricos, surgindo gradualmente por meio da luta em defesa de

novas liberdades contra os antigos poderes. Honneth (2003a), em igual sentido, afirma que a "imposição de cada nova classe de direitos fundamentais foi sempre forçada historicamente com argumentos referidos de maneira implícita à exigência de ser membro com igual valor da coletividade política" (2003, p.191).

É nesse sentido que os direitos fundamentais são estruturados em dimensões, termo que remete à ideia de que os "direitos são mais do que ideias, filosofia ou dogmática, produto da história de lutas sociais de solução de opressões e de reconhecimento das diferenças entre os seres humanos" (SAMPAIO, 2013, p.579). A primeira dimensão é relacionada com os direitos civis ou liberdades individuais, exigindo uma atuação negativa do Estado[105]. Em seguida, por conta da luta por reconhecimento, vieram os direitos de segunda dimensão, relacionados com a responsabilidade e com os direitos políticos e sociais, estes exigindo uma atuação positiva do Estado. Na terceira dimensão, têm-se os direitos de solidariedade, compreendidos também como de cooperação, de fraternidade ou os direitos humanos morais e espirituais. A quarta dimensão seria um desdobramento da terceira como uma garantia da vida permanente e saudável; engloba direitos à tecnologia, ao meio ambiente, às lutas de movimentos sociais. Embora não haja consenso quanto ao conteúdo da quarta dimensão, já se inicia a identificação da quinta onda, como direitos ainda a serem ainda desenvolvidos (SAMPAIO, 2013, p.569-579).

A ampliação dos direitos é consequência do predicado que todo indivíduo é *moralmente imputável*. Se todos devem ser iguais perante a lei, independentemente das capacidades individuais, todos são imputáveis moralmente. Em contrapartida, para agir como pessoa moralmente imputável, o indivíduo não precisa apenas da proteção jurídica contra as eventuais interferências em sua esfera individual, mas também da possibilidade de participação na esfera pública, em especial no sistema formador da vontade social da qual o indivíduo faz uso[106].

Em uma analogia com a esfera do *amor*, a primeira ampliação dos direitos, a que garantia os direitos de liberdade, pode ser comparada com a primeira etapa da dedicação

---

[105] Ressalta-se que a atuação negativa do Estado não implica em ausência de custos. Conforme demonstrado por Camargo (2008, p.127 e ss.), o Estado liberal, que garante apenas os direitos de primeira geração, também é oneroso aos cofres públicos.

[106] Outra vertente de pensamento afirma que "A raiz do intervencionismo no pensamento positivista estaria na necessidade de pacificação da desarmonia entre as classes, uma vez que seus cultores 'não gostavam de conflitos, guerras, movimentos de massa" (CAMARGO, 2008, p.27). Como exemplo, o levante de Caracas ocorrido em 1989, o Caracazo que, segundo Camargo (2008, p.27), não queria nenhuma ampliação de direitos. Inconformada com aumento no transporte coletivo, a população queria apenas demonstrar que havia desespero sobre a ideia de que o que não tinha significado financeiro simplesmente não era nada perante as atuações estatais neoliberais impostas pelo então presidente Carlos Andrés Pérez. Em resposta à luta por reconhecimento da população, violência. O Estado enviou o exército, provocando cerca de 300 mortos.

materna, em que a dependência é absoluta. A segunda ampliação dos direitos, a que trata da igualdade, pode ser comparada com a segunda etapa da dedicação materna, pois passa a incluir outras pessoas na relação. Desse modo, "viver sem direitos individuais significa para o membro individual da sociedade não possuir chance alguma de constituir um auto-respeito" (HONNETH, 2003a, p.196).

Na prática, a comprovação de esfera jurídica como uma luta por reconhecimento vem dos que não gozavam de algum direito, mas que, por meio do protesto ativo e da resistência, podem libertar os excluídos. O exemplo de Honneth (2003a) é o do movimento negro nos Estados Unidos, que apenas nos anos 1950-1960 conseguiu, ainda que em tese, o acesso irrestrito aos direitos civis. Outro exemplo: no Brasil, antes e durante a Constituinte de 1988, houve articulação da sociedade civil em busca de um sistema de saúde gratuito, universal e humanizado (PAIM, 2009). Como consequência da ação social, o Sistema Único de Saúde foi adotado pelo Estado brasileiro. Também no Brasil, em 1910, o movimento feminista iniciou a luta pelo voto das mulheres. O voto feminino foi conquistado em 1932, com a revisão da legislação eleitoral do governo provisório de Getúlio Vargas (ARAÚJO, 2003, p.135).

(3) A *solidariedade*, terceiro meio de reconhecimento, demonstra que, além da experiência, da dedicação exclusiva e do reconhecimento jurídico, é preciso uma estima social que permita aos indivíduos referirem-se positivamente em suas características concretas[107].

Na sociedade tradicional, dividida em estamentos, a reputação social de um indivíduo era medida pelo valor previamente determinado pelas características atribuídas a grupos inteiros. Assim, a estima social era organizada de modo estamental, com formas de reconhecimento simétricas por dentro dos grupos e assimétricas por fora do grupo. Para Taylor (1994, p.48), o desaparecimento das hierarquias sociais ocorre com a noção de a honra ser uma conquista social e a dignidade ter sentido universalista, de modo que o tratamento não mais ocorresse com o pronome de tratamento distintivo da realeza, mas com o nome familiar. No Brasil, salvo na incompreensão da função pública, até mesmo o nome familiar é dispensado, dando lugar ao prenome. Na sociedade moderna, a barreira cognitiva dos estamentos é removida, e os processos éticos passam a ser os meios de estima social.

Não se nega, entretanto, a existência de uma assimetria nas sociedades modernas e o fato de que os valores culturais variam no tempo e no espaço. As interpretações culturais concretizam em cada caso os objetivos abstratos da sociedade, que são determinados pelos interesses de grupos sociais na valorização das capacidades e propriedades. Para Georg

[107] Para o jovem Hegel, esta seria a esfera da eticidade; para Mead, a divisão cooperativa do trabalho. Em ambos se tem a comunidade de valores, na qual todas as outras esferas estão incrustadas.

Simmel, por exemplo, as relações de estima social estão acopladas, de forma indireta, a padrões de distribuição de renda, de modo que os confrontos econômicos constituem significativamente a forma de luta por reconhecimento. Deste modo, a ordem de valor efetivada como reputação social se mede pelas realizações individuais apresentadas socialmente.

A estima social não está atrelada a nenhum privilégio jurídico, afinal, pelo reconhecimento jurídico, todos são iguais perante a lei. Tudo, no reconhecimento social, depende de como é estabelecido o horizonte universal de valores, que deve, ao mesmo tempo, estar aberto a diferentes modos de autorrealização e ao sistema predominante de estima (HONNETH, 2003a, p.206). Assim, na sociedade moderna, os valores conferidos às diversas formas de autorrealização se medem, fundamentalmente, pelas interpretações que predominam historicamente sobre as finalidades sociais. Entre as diversas forças culturais que disputam o espaço público, o desfecho – apenas temporariamente -, garante a força simbólica:

> Quanto mais os movimentos sociais conseguem chamar a atenção da esfera pública para importância negligenciada das propriedades e das capacidades representadas por eles de modo coletivo, tanto mais existe para eles a possibilidade de elevar na sociedade o valor social, ou mais precisamente, a reputação de seus membros (HONNETH, 2003a, p.207-208).

Havendo sucesso na luta por reconhecimento, a estima social conquistada por um indivíduo é motivo de orgulho para o restante do grupo, pois o "indivíduo se sabe aí como membro de um grupo social que está em condição de realizações comuns, cujo valor para a sociedade é reconhecido por todos os demais membros" (HONNETH, 2003a, p.209). Os demais membros do grupo se estimam de forma simétrica e formam a resistência comum à repressão política, social e jurídica.

A solidariedade desperta a tolerância para com a particularidade individual do outro e também o interesse afetivo por essa particularidade: se o indivíduo cuida das propriedades do outro, este pode se desdobrar, e os objetivos comuns aos envolvidos tornam-se realizáveis. É na solidariedade que a concorrência individual por estima social assume forma isenta de dor, sem desrespeito. É na solidariedade que nasce a honra e a dignidade e ocorre a aceitação recíproca das qualidades individuais pela comunidade.

O *desrespeito* a qualquer das estruturas de relações sociais de reconhecimento impulsiona a resistência social e o conflito para uma luta por reconhecimento. Na esfera do *amor*, o desrespeito vem pela *violação*, pelos maus tratos físicos ou psicológicos, que influenciam a capacidade autônoma do próprio indivíduo. A violência é justificada

socialmente como um colapso dramático da confiança na fidedignidade do mundo social (HONNETH, 2003a, p.215). No desrespeito pela violação o indivíduo experimenta a morte psíquica.

Na esfera do *direito*, o *desrespeito* ocorre pela *privação de direitos*; sem direitos, o indivíduo não tem imputabilidade moral na mesma medida que os demais membros da sociedade, perdendo, deste modo, status de cidadão (HONNETH, 2003a, p.216). Pelo desrespeito da privação de direitos, o indivíduo sofre a morte social.

Na esfera da *solidariedade*, o *desrespeito* ocorre pela *degradação*. Sem poder conduzir a sua vida a algo positivo no interior de uma comunidade, perde-se a solidariedade. A degradação não ocorre para o grupo social, apenas para o indivíduo, pois "os padrões institucionalmente ancorados de estima social se individualizam historicamente ancorados de estima social e se individualizam historicamente" (HONNETH, 2003a, p.218). Com a degradação, o indivíduo sofre a vexação.

Qualquer que seja o desrespeito (violação, perda de direitos ou degradação), tem-se o rebaixamento do sentimento do próprio valor, gerando a vergonha. O indivíduo que tem vergonha sabe-se com valor social menor do que havia supostamente previsto. Este sentimento atinge o Ego do indivíduo, rebaixando-o de tal forma que a única maneira de restabelecer a sua antiga condição se dá por meio da luta por reconhecimento.

As ideias de Honneth (2003a), são resumidas na tabela 01:

Tabela 01: Estruturas das relações sociais de reconhecimento.

Estrutura das relações sociais de reconhecimento			
Modos de reconhecimento	Dedicação emotiva	Respeito Cognitivo	Estima Social
Dimensões da personalidade	Natureza carencial e afetiva	Imputabilidade moral	Capacidades e propriedades
Formas de reconhecimento	Relações primárias (amor, amizade)	Relações Jurídicas (direitos)	Comunidade de valores (solidariedade)
Potencial evolutivo	-	Generalização, materialização	Individualização, igualização
Autorrelação prática	Autoconfiança	Autorrespeito	Autoestima
Formas de desrespeito	Maus-tratos e violação	Privação de direitos e exclusão	Degradação e ofensa
Componentes ameaçadores da personalidade	Integridade física	Integridade social	"Honra", dignidade.

Fonte: Honneth (2003a, p.211).

A luta por reconhecimento deve estar aberta a novas formas de identidade, promovendo, assim, a luta por reconhecimento social e não apenas individual. O *amor*, posto que restrito à esfera íntima, não tem característica de promover um conflito social; este

atributo pertence apenas às esferas do *direito* e da *solidariedade*, pois são estruturas que constituem o princípio da imputabilidade moral, representações axiológicas sociais e experiências sociais que podem afetar a Outros (HONNETH, 2003a, p.256).

Para Honneth (2003a), a aquisição acumulativa de autoconfiança, o autorrespeito e a autoestima garantem a experiência nas três formas de reconhecimento; um indivíduo só se concebe de modo irrestrito como um ser autônomo e individuado se atravessar estas três esferas. O amor, o direito e a solidariedade são formas abstratas que permitem várias *concepções formais de vida boa*; em geral, o que se considera uma condição intersubjetiva de uma vida bem-sucedida torna-se uma verdade histórica variável no tempo e no espaço, determinada de acordo com o nível de desenvolvimento e os padrões de reconhecimento incrustados naquela sociedade.

No entanto, a *concepção formal de eticidade* deve estar aberta para a mudança histórica, reconhecendo, por exemplo, as diversas formas de família como realizadoras da esfera do *amor*. Quanto ao *direito*, é necessária a concessão a todos os indivíduos da liberdade de definir as metas de sua vida, sem influência externa e aberta linha evolutiva da comunidade de valores que contém a possibilidade de uma igualização e individualização ampla que vai para o futuro, onde os indivíduos podem se estimar simetricamente (*solidariedade*).

5.2 Reconhecimento sem ética primeira?

A teoria de Honneth (2003a) embasa o pensamento da luta por reconhecimento, porém não está livre de críticas. Fraser (2007) apresenta contrapontos ao pensamento do filósofo alemão. A filósofa americana afirma que o pensamento político está dividido em duas frentes: (i) uma pautada em redistribuição, buscando uma alocação mais justa de recursos e questionadora do modelo de dependência do Sul global e da hegemonia do Norte global; e (ii) outra pautada em reconhecimento, objetivando a construção de uma sociedade mais amigável às diferenças. A falsa antítese está em acreditar que os dois modelos são antagônicos. Assim, ao se defender um, não se está, necessariamente, desfazendo do outro (FRASER, 2007, p.103).

É possível, portanto, integrar a redistribuição com o reconhecimento, tarefa que, segundo Fraser (2007), deve ser feita por meio do enfrentamento de três aspectos do reconhecimento: a moral/ética, o correto/bem e a justiça/boa vida. Assim, Honneth (2003a) e Taylor (1994), ao pensarem a teoria do reconhecimento, o fundamentam apartado da

redistribuição e, portanto, na ética, no bem e na boa vida (FRASER, 2007, p.105). Entretanto, para Fraser (2007), o reconhecimento, para se conciliar com a redistribuição, deve estar pautado na moral, na correição e na justiça.

Para afirmar a sua tese, Fraser (2007, p.110) estabelece quatro marcos: (1) o reconhecimento é questão de justiça ou de boa vida?; (2) a justiça redistributiva e o reconhecimento são paradigmas normativos distintos?; (3) a justiça demanda apenas o reconhecimento do grupo ou a nossa humanidade comum é suficiente?; (4) como diferenciar a reivindicação por reconhecimento justa de uma injusta? Vejamos cada um destes pontos:

(1) Reconhecimento é justiça e não boa vida porque é injusto negar a alguns indivíduos e grupos a condição de parceiros integrais na interação social, simplesmente, porque não compartilham os padrões institucionalizados de valoração cultural. No modelo de Fraser (2007), existem também vários modelos de vida boa, e o não reconhecimento destes modelos resulta no impedimento de participação como igual na vida social. O reconhecimento como justiça evita a visão de que todos tenham igual direito à estima social, mas promove o direito de todos buscarem a estima social sob condições justas de igualdade de oportunidades (FRASER, 2007, p.115).

(2) Sendo justiça, o reconhecimento pode se conciliar com a ideia de redistribuição. O reconhecimento enquanto justiça (na mesma medida, a redistribuição enquanto justiça) deve permitir a paridade de participação, de modo que os arranjos sociais possibilitem, aos que escolherem participar, a interação como parceiros para todos os membros da sociedade. Para tanto seria preciso: (a) distribuir recursos que assegurem a participação (condição objetiva); e (b) estabelecer padrões culturais de igual respeito a todos os participantes (condição subjetiva) (FRASER, 2007, p.119).

(3) O reconhecimento tem em nossa humanidade a condição suficiente para a sua realização, mas pode também ser fundamentado no grupo. Com as condições objetivas e subjetivas para se estabelecer a justiça, Fraser (2007, p.120) é capaz de submeter a luta por reconhecimento a uma norma deontológica de paridade participativa, posicionando ambas na moralidade e não na ética. Se o não reconhecimento é a negação da humanidade comum de alguns participantes, o remédio é o reconhecimento universalista, como ocorreu, por exemplo no apartheid sul-africano. O reconhecimento foi do grupo, por meio da cidadania universal não racializada. Se o não reconhecimento é a negação do que é distinto, o remédio é o reconhecimento da especificidade, por exemplo, o reconhecimento da capacidade única e distinta de as mulheres darem à luz (FRASE, 2007, p.121). Trata-se de uma abordagem pragmatista, pois a justiça não requer limitação do reconhecimento público, apenas para

capacidades que todos compartilham, ressaltando que nem todos precisam ter a suas capacidades reconhecidas. Para Fraser (2007, p.123), a questão depende do que as pessoas não reconhecidas necessitam para participarem como parceiros na vida social. E não há razão para assumir que todas precisem das mesmas coisas em qualquer contexto; o grupo não pode totalizar o indivíduo. "Em alguns casos, elas podem necessitar de serem aliviadas da excessiva distinção atribuída ou construída. Em outros casos, elas podem necessitar de suas particularidades, até agora não reconhecidas" (FRASER, 2007, p.123).

(4) A distinção entre um reconhecimento justo de outro injusto é feita pela justificação (não se retorna à ética). Quando o reconhecimento é boa vida, como ocorre em Honneth (2003a), há um problema: a particularidade faz parte da autoestima, podendo, pois, gerar um reconhecimento injustificado, por exemplo, a particularidade de um grupo que depende de manifestações racistas para manter o padrão de autoestima interno (FRASER, 2007, p.125). Para o julgamento da justiça do reconhecimento seria então necessário que os reivindicantes demonstrassem que: (a) o arranjo institucional atual os impede de participar em condições de igualdade com os outros; (b) os arranjos econômicos negam a paridade; e (c) as mudanças sociais vão promover a paridade de participação (FRASER, 2007, p.126).

Alguns casos ilustram a construção teórica de Fraser (2007, p.128-135): (i) Constata-se que a lei heterossexual no casamento nega a paridade aos casais homossexuais, um arranjo institucional que está impedindo a participação social e econômica em condições de igual. A mudança social, casamento homossexual, promove a paridade de participação sendo, portanto, um reconhecimento justo; (ii) A proibição, na França, do uso do véu por meninas muçulmanas é uma proibição de cunho comunitarista[108] majoritário que nega a paridade, afinal não há na França lei que proíba o uso de indumentários ou símbolos católicos. Além disso, o véu não é um marcador de subordinação feminina, mas um símbolo da comunidade muçulmana. Assim, o uso do véu é condição para a paridade participativa; (iii) Mesmo para os casos em que há disputa por recursos finitos, como a escolha da comunidade entre manter a produção pautada em sustentabilidade econômica e ecológica ou migrar para a produção

[108] Sampaio (2013, p.173-175) explica que o comunitarismo é uma resposta ao liberalismo, tratando-se, portanto, de uma primazia da coletividade sobre o indivíduo, do estabelecimento do direito com dependência ao bem comum, a favor de um universalismo da moral e contra a neutralidade do Estado em relação às diversas concepções de vida boa. De forma resumida, pode-se afirmar que o comunitarismo tem: (a) uma ética substancial, com a concepção de bem comum situada em um ambiente de cultura e tradição; (b) uma pauta de conduta social o bem precede o justo; (c) o indivíduo é um ser social e a cultura o precede; (d) não há um contrato social, mas sentimento de pertencimento ético; (e) os indivíduos têm deveres éticos para com a sociedade; (f) a liberdade tem uma concepção positiva; (g) a política tem um conteúdo moral; (h) a concepção de Estado varia entre os pensadores desta vertente, podendo ser tanto um Estado intervencionista (comunitarismo de Estado) ou um Estado promotor de valores (Estado republicano).

pautada em exploração ambiental, a paridade pode servir de parâmetro. Afinal, para Nancy Fraser, o padrão de sustentabilidade é mantenedor da paridade participativa, enquanto o padrão predatório é estabelecedor de diferenças injustas.

Honneth (2003a) e Taylor (1994) estabelecem um padrão de reconhecimento pautado na identidade cultural do grupo. Assim, o não reconhecimento é a depreciação da identidade do grupo. O perigo desse modelo está em considerar a identidade do grupo como uma identidade coletiva autêntica, autoafirmada e autopoiética, como se todos os indivíduos devessem negar o infinito de cada um e se conformar com a cultura do grupo (LEVINAS, 1980). Assim, favorece-se o separatismo e não se incentiva a interação entre os grupos, aproximando-se de formas repressivas utilizadas pelo comunitarismo.

Para não tratar as culturas como "profundamente definidas, separadas e não interativas, como se fosse óbvio onde uma termina e a outra começa" (FRASER, 2007, p.107), o reconhecimento passa a ser visto como uma questão de *status*, "padrões institucionalizados de valorização cultural em função de seus feitos sobre a posição relativa de atores sociais" (FRASER, 2007, p.108). Assim, se os atores são parceiros, há reconhecimento social recíproco e igualdade de *status*. Se há invisibilidade, há ausência de reconhecimento. Segundo Fraser (2007, p.108), este novo modelo possibilita um novo padrão de valoração cultural, pois: (1) não trata do grupo; (2) foca nas normas institucionalizadas; (3) favorece a interação entre os grupos; (4) trata a cultura com a sua importância política; e (5) combina reconhecimento com redistribuição.

Em resposta às críticas de Fraser (2007), Honneth (2003b) estabelece três objeções, que são:

(i) A injustiça teórica é vivenciada diariamente pelos grupos sociais que lutam por reconhecimento: Honneth (2003b, p.115), afirma que com o multiculturalismo, a ideia de identidade política se torna dominante pois, as minorias culturais passam a lutar por reconhecimento de seus valores e convicções. O problema é que a política pública originada dessa disputa social, muitas vezes, trata apenas do que já foi tornado socialmente visível por meio da identidade política do grupo: o movimento social é o resultado da luta por reconhecimento conduzida por grupos ou indivíduos afetados pela norma social e que desejam tornar público o seu problema. Para Honneth (2003b, p.120), não é errado alocar o foco do conflito social nos grupos culturais que demandam a identidade coletiva. Entretanto, há um problema quando alguns grupos culturais ignoram os *outsiders* ou tentam se impor por meios violentos ou ilegítimos; estes devem ser excluídos das possibilidades de reconhecimento. Afinal, nem toda demanda por reconhecimento é eticamente aceitável;

apenas são aceitáveis as demandas que podem ser entendidas como parte do desenvolvimento social próximas às ideias de bem e justo (HONNETH, 2003b, p.171-172).

(ii) A justiça distributiva deve ser entendida como resposta institucional para o desrespeito nas três esferas de reconhecimento (amor, direito e solidariedade): Honneth (2003b, p.134) afirma que o argumento de Fraser (2007) faz parecer que, *ou* o grupo luta por reconhecimento *ou* luta por redistribuição. Entretanto, a redistribuição deve ser interpretada como violação dos elementos de reconhecimento. Um exemplo: a divisão social do trabalho é resultado da avaliação cultural das capacidades específicas de indivíduos e grupos. Assim, a exclusão das mulheres do mercado de trabalho e o não reconhecimento do trabalho doméstico como valor de mercado geram um problema de redistribuição combatido pelo feminismo. O ranking social e cultural determina a quantidade de estima social e individual que podem ser conquistados pelo trabalho (HONNETH, 2007, p.76). Os conflitos tomam forma de grupos sociais em resposta ao desrespeito que os indivíduos sofrem e na luta que exercem por mais estima social e redistribuição de recursos (HONNETH, 2003b, p.154). A experiência de injustiça social corresponde à retenção do que legitima o reconhecimento; assim, a distinção entre desvantagem econômica e degradação cultural é fenomenologicamente secundária. Significando, somente, a diferença de perspectiva entre uma experiência social de desrespeito ou humilhação.

(iii) A concepção de vida boa é necessária para criticar as injustiças sociais: para Honneth (2003b, p.160), a resistência contra a ordem social é sempre uma experiência ética. O grupo cultural demanda a equalização das desvantagens em relação à cultura hegemônica para a melhoria de vida do grupo, porque sua própria existência representa um projeto de vida boa que deveria ser reconhecido pela sociedade; e não para a melhora cultural de seus membros[109]. A melhoria de vida do grupo objetiva, por fim, a igualdade, a possibilidade de colocar todos os membros da sociedade em condições de participar da vida social sem desvantagens. A participação elimina a desigualdade material, como pretende Fraser (2007), mas não a violação, a privação de direitos e a degradação social. Para Honneth (2003b), uma teoria do reconhecimento, que se pretende justa, deve compreender as três esferas do reconhecimento (amor, direito e solidariedade), acompanhando o desenvolvimento moral da sociedade. Para Honneth (2003b, p.184), é presumível que a moral atual é mais desenvolvida que a do passado, havendo, na construção histórica dessa evolução moral, a possibilidade de

[109] Segundo Honneth (2003b, p.166-167), “one’s culture should enjoy social steem not because it should not be disvantage vis-à-vis the majority culture, but because it in itself representes a good the society should acknowlodge”.

individualização (aumento de oportunidades e projetos de vida boa) e de reconhecimento social (respeito social pela cultura não hegemônica).

Em suma, a evolução social pode ser explicada pela passagem progressiva destas três formas de reconhecimento (amor, direito e solidariedade). O eventual desrespeito a qualquer destas formas deve implicar em luta pelo reconhecimento para restabelecer a esfera desrespeitada. Os pensamentos de Honneth (2003) e de Fraser (2007), cada um à sua maneira, podem solucionar casos concretos de grupos vulneráveis, como o de agricultores familiares, quilombolas, comunidades tradicionais, minorias religiosas ou classes baixas da sociedade. Contudo, a luta por reconhecimento de que tratam os autores está fundamentada em uma matriz egológica. O principal agente de seus pensamentos é o indivíduo e pouco atribuem ao Estado ou à responsabilidade assimétrica entre os componentes da sociedade. De modo a solucionar estas questões, será preciso...

5.3 ...Um pouco mais de Levinas

A luta por reconhecimento é importante para a emancipação que se defende. Embora Emannuel Levinas não tenham pensado, propriamente, uma teoria de luta por reconhecimento, ela é a ação social com a qual se pode institucionalizar uma atuação individual e estatal que permita a emancipação social que seja menos afeita à economia de engenharia e que tenha um aparelho do Estado pautado em alteridade. A alteridade compreende a noção de que o Eu e o Outro fazem parte da sociedade e são reconhecidos em suas individualidades. Oposto ao que afirma Honneth (2003a; 2003b), não se considera, na matriz levinasiana, que o povo seja anterior ao indivíduo. Para Levinas, há o tempo que podemos compreender a partir da presença e do presente e “onde o passado não é senão um presente retido e o futuro um presente por-vir” (LEVINAS, 2009, p.157).

Para Levinas, se na relação inter-humana há responsabilidade pelo Outro é porque o “o passado de Outrem, que nunca foi meu presente, ‘me diz respeito’, não é para mim uma representação” (LEVINAS, 2009, p.157). A história da humanidade, a história da qual nós, que vivemos o presente, jamais participamos e nunca estivemos presentes é também o nosso passado. O passado do povo é também o passado do indivíduo. O tempo que virá não é mero por-vir, é vir-a-ser. O futuro é construção. Assim, o “contrato social”, ou o arranjo social/institucional, é uma manifestação que permite, ao tempo e modo da harmonia entre as linguagens da democracia (a dos interesses, a da razão e a dos afetos), estruturadas por Barboza Filho (2010, p.26), a realização do indivíduo na sociedade porque se torna possível

reconhecer o Outro.

Na alteridade, as esferas do amor[110], do direito e da solidariedade também representam importante organização dos meios para se conquistar a autoconfiança, o autorreconhecimento e a autoestima. Entretanto, algumas distinções iniciais entre Axel Honneth e Emmanuel Levinas devem ser ressaltadas: em Honneth o reconhecimento do Eu se impõe ao outro; enquanto em Levinas, por força da ética primeira, o Eu responde ao Outro para evadir-se de si. Em Honneth há a voz ativa na luta por reconhecimento: são as minorias culturais que obrigam o Eu ao outro; em Levinas há voz passiva/ativa do rosto que pede a evasão do Eu para o infinito do Outro. Em Honneth há o pensamento sistêmico do jovem Hegel, onde a totalidade do Estado de Direito substituiu o indivíduo; em Levinas, a ordem da violência na totalidade não se impõe. Em Honeth, o Eu luta por reconhecimento pelo viés egocêntrico havendo, portanto, interesse no reconhecimento; em Levinas, por conta da alteridade, o reconhecimento é des-inter(e)-esse: algo fora (des) da relação (inter) com o ser (esse).

Diante das distinções entre as teorias, como a estrutura do reconhecimento pode ser organizada em uma matriz de alteridade[111]? A questão se estrutura em torno dos seguintes pontos[112]: (1) *Amor*: como ocorre a autoconfiança, a relação eu/outro em uma matriz de alteridade?; (2) *Direito*: como ocorre a justiça que leva ao autorreconhecimento, à responsabilidade antes da igualdade?; (3) *Solidariedade*: como é a relação Eu/Outrem de modo a que o Eu não se torne o senhor do Outro?; e (4) a luta por *reconhecimento* pode ser *ética* e reconciliar-se com a *redistribuição* na matriz da alteridade?

(1) *Amor*: em Levinas (2009, p.41), assim como em Honneth (2003a), o amor pode ser entendido como uma relação entre duas pessoas. Desta relação, entre Eu e Outro, não nasce a sociedade, mas sim a sua negação, pois trata-se de uma "sociedade íntima (...), absolutamente semelhante por sua autarquia à falsa totalidade do eu. De fato, tal sociedade é a dois, de mim a

---

[110] No texto *Filosofia, justiça e amor*, Levinas (2009, p.143), originalmente publicado entre os dias 3 e 8 de outubro de 1982 em entrevista a R. Fornet e A. Gómez, afirma não gostar na palavra *amor*, por estar gasta, com sentido deturpado. O sentido pretendido por Levinas é o de "assunção do destino de outrem" (LEVINAS, 2009, p.143). Apesar da afirmação do autor, permanece, nesta tese, a palavra amor, com a ressalva de sentido: amar é ser responsável pelo Outro.

[111] Seria possível questionar a escolha de um filósofo lituano erradicado na França para a construção do arranjo final na resposta à questão desta tese. Mas é o próprio Levinas (2009, p.162) quem se diz feliz por ser estudado e utilizado no pensamento sul-americano. Não se trata, portanto, de se curvar ao pensamento do Norte, mas tão somente se valer dele, com destaque a este pensamento que propaga a ideia da ética primeira, para tentar voltar para o espírito popular sul-americano, em especial o brasileiro, valores tão defendidos nos capítulos deste trabalho.

[112] Apesar de os temas serem apresentados nos mesmos blocos conceituas utilizados por Honneth, ressalta-se que o pensamento de Levinas é avesso à categorização do pensamento. Assim, haverá na explicação uma permeabilidade temática entre as esferas. Ao final, espera-se tornar compreensível a ideia de que o amor, o direito e a solidariedade – esferas da luta por reconhecimento –, são possíveis em uma matriz de alteridade ainda que a divisão entre uma e outra seja mais nebulosa ou até mesmo inexistente.

ti. Estamos entre nós. Ela exclui terceiros" (LEVINAS, 2009, p.41).

O que funda esta sociedade entre duas pessoas é o amor, uma relação com intimidade em que "amar é existir como se o amante e o amado estivessem sós no mundo" (LEVINAS, 2009, p.43). Uma conotação muito próxima da explicação de dependência absoluta de Donald W. Winncott, teoria utilizada por Honneth (2003a), pois, no amor, o Eu está completamente satisfeito pelo Outro em uma relação que é refratária do restante da sociedade. No amor, a relação entre eu e Outro exclui qualquer terceiro que, sem poder fazer parte desta relação, sofre a injustiça de não participar. Todavia, a aproximação teórica se encerra aí, pois em Levinas é impossível ser-em-si-mesmo em um Outro.

Para Levinas (2009, p.108), a relação do Eu com o Outro é uma relação irredutível, que se recusa a ser tematizada e jamais será assimilada. É uma relação sem correlação, pois só se ama plenamente se o Outro também ama o Eu; não porque seja necessário o reconhecimento do Outro, mas porque o amor do Eu se alegra com o amor do Outro e porque nessa conjuntura não semelhante à identificação, o Eu e o Outro não se confundem (LEVINAS, 1980, p.244). É uma relação que é também uma não-relação, pois a relação do Eu com o Outro não pode ser limitada pelo Mesmo, não pode se dar em ser-em-si-mesmo em um outro, pois o Outro é o infinito que se apresenta por meio do Rosto.

A abertura para o Outro torna o Eu diferente. Se o Eu reduz o Outro a um conhecimento, a um conceito, a uma totalidade, o Eu anula o Outro. Pensar que se conhece o Outro por meio de um conceito é a redução violenta do Outro ao modo de vida e visão de mundo do Eu. Afinal, o Outro sempre pode ser diferente. O Outro não se exaure no conceito. O Outro é infinito, e ser infinito significa aproximar-se da compreensão, mas sem (verdadeiramente) compreender a inexauribilidade da alteridade humana. "O infinito nos constitui e nos tensiona na abertura por ser" (RUIZ, 2016, [s.p]).

Assim, na matriz da alteridade, o *amor* é um amor sem Eros, pois o amor da alteridade permite que o momento ético domine o momento passional (LEVINAS, 2009, p.143), preza a formar o indivíduo. Mas não um indivíduo egoísta e preocupado (apenas) com a sua liberdade ou com a linguagem dos interesses pautada em autopreservação (BARBOZA, 2010), e sim um indivíduo capaz de reconhecer o Rosto do Outro e estabelecer, além da relação pessoal, uma sociedade inter-humana[113]: uma sociedade que tenha por perspectiva a responsabilidade

[113] No ensaio *O sofrimento inútil* (LEVINAS, 2009, p.128), texto originalmente publicado no *Giornale di Metafisica*, n.4, de 1982, Levinas utiliza a expressão *ordem inter-humana* como meio para designar a sociedade pautada em responsabilidade sem reciprocidade; a sociedade da relação assimétrica entre o Eu e o Outro; a sociedade em que o Eu reconhece o Outro em uma relação de ética primeira, permitindo que o Outro seja o verdadeiramente Outro e se manifeste de maneira infinita.

do Eu pelo Outro, sem preocupação com qualquer reciprocidade. Uma sociedade em que o apelo do Outro deve ser atendido com um socorro gratuito, em uma relação assimétrica entre o Eu e o Outro (LEVINAS, 2009, p.142). No amor há uma relação de assimetria, o Outro está em sua extrema singularidade. No amor há uma relação exclusiva e excludente, onde o amor só conhece o Eu e o Tu, ignorando a sociedade. O amor não precisa ser justo, o amor não faz direito é, portanto, anterior à justiça. Contudo, a sociedade não se constitui apenas do Eu e do Outro. Se assim fosse, ao Eu restariam apenas obrigações. Entretanto, existem diversos Outros, que na gramática de Levinas assumem o termo de *Terceiro*. E, com a multiplicidade de Outros, há necessidade de outras esferas de reconhecimento para que seja possível impulsionar o desenvolvimento social.

(2) *Direito*: ao trazer a teoria da luta por reconhecimento para a matriz da alteridade, inclui-se a sociedade, que neste novo paradigma é formada por uma convivência social que deve permitir o reconhecimento do Rosto do Outro: a sociedade da alteridade não é formada por um conjunto de indivíduos, mas por um infinito de Outros. Neste infinito de Outros, cabe ao Eu decidir qual Outro passa à frente, qual deve ser acolhido, pois todos eles apresentam o Rosto como um apelo ético da relação inter-humana. Afinal, cada um de *nós* tem a sua maneira original de ser humano. Cada pessoa possui a sua medida, e essa distinção tem importância, pois existe uma maneira única de ser quem se é, e abandonar essa individualidade significaria viver a vida de outro (TAYLOR, 1994, p.50), significaria viver uma vida imprópria (HEIDEGGER, 2005a, 2005b).

Na sociedade e no direito, os seres humanos, mesmo que incomparáveis, devem ser comparados: surge aí justiça. “Neste caso a justiça é, pois, anterior à assunção do destino do Outro. Devo emitir juízo ali onde devia antes de tudo assumir responsabilidade” (LEVINAS, 2009, p.144). Assim, a justiça é estranha à qualquer relação à dois. Não é possível amar a todos, mas é preciso ser justo com todos. A justiça, nascida do Rosto e da responsabilidade pelo Outro, comporta comparações entre o que, em princípio, é incomparável, pois cada ser humano é único. Como medida dessa comparação, há na filosofia a sabedoria capaz de decidir a qual apelo atender.

Na matriz egológica, a estrutura do direito, pautada pela linguagem da razão (BARBOZA FILHO, 2010, p.24), interessada em garantir o gozo individual dos direitos – até mesmo a da luta por reconhecimento de Honneth (2003a), fizeram com que aquilo que era forte fosse o justo e o que era justo fosse o forte (DERRIDA, 2010, p.19). Na matriz da alteridade, o direito, ao permitir o reconhecimento do rosto do Outro, deve permitir o autorrespeito dos múltiplos Outros e não das superestruturas de interesses econômicos e

políticos das forças hoje dominantes na sociedade. Trata-se de admitir que o direito é destruível, modificável, mas seu substrato de justiça deve permanecer e permitir a ordem inter-humana.

Nesta perspectiva de ordem inter-humana, encontra-se a possibilidade de se ir além da ordem econômica e política dominante na atuação do Estado, em que a lei estabelece as obrigações mútuas e recíprocas entre os cidadãos. Na relação inter-humana, de responsabilidade de uns para com os Outros, devem-se inscrever leis impessoais, que sobreponha o altruísmo puro da relação social, inscrita na ética da individualidade autointeressada. Busca-se uma sociedade prévia onde, antes de qualquer contrato social, a reciprocidade atenua-se a ponto de negar a ação de benevolência autointeressada.

Na ordem inter-humana, o contrato social, que gera a ordem política e social, não é condição suficiente nem o resultado final da ética. Isso porque o Eu da ética primeira é distinto tanto do cidadão proveniente do contrato social quanto do indivíduo que o precede no momento não-histórico de natureza (LEVINAS, 2009, p.141). Trata-se de um contrato social realizador de um Eu capaz de reconhecer o outro como verdadeiramente Outro e, portanto, de uma luta por reconhecimento distinta do modo do mesmo, descrita na teoria de Honneth (2003a): o reconhecimento onde o Eu impõe sua diferença ao Outro. Na sociedade inter-humana pensada por Levinas, o Eu responde ao Outro para de-pôr-se de si; pois, a relação com o Outro, que é prévia à vontade do Eu e, portanto, prévia à liberdade do Eu, coloca, em primeiro lugar, a responsabilidade. A relação social é a experiência por excelência (LEVINAS, 1980, p.95).

A liberdade, na sociedade e no direito da alteridade, significa o modo como o Eu responde ao apelo do Outro. O rosto abre o discurso que não permite o silêncio, pois há uma responsabilidade objetiva e irrecusável (LEVINAS, 1980, p.179). É possível que não se faça nada. É possível que o Eu decida se aproveitar do apelo do Outro para conquistar alguma vantagem para si. É possível acolher o apelo do Outro e praticar a ajuda demandada. Em todos os casos, o Eu oferece uma resposta ao apelo do Outro, porém a verdadeira liberdade é a que é *responsável* para com o Outro. A verdadeira liberdade é a que atende à alegoria do *não matarás*. A verdadeira liberdade é a que realiza a justiça.

No entanto, a justiça é uma aporia, um não-caminho, uma (im)possibilidade, pois toda vez que a regra é aplicada ao caso concreto é possível averiguar se o direito foi respeitado, mas não é possível ter certeza de que houve justiça. Afinal, “o direito não é a justiça. O direito é o elemento do cálculo, é justo que haja um direito, mas a justiça é incalculável, ela exige que se calcule o incalculável” (DERRIDA, 2010, p.30). A decisão da justiça em Levinas é

uma justiça (im)possível. Para explicar a atuação dessa justiça (im)possível, Derrida (2010) elabora três exemplos de aporias. A *primeira aporia* afirma que para ser justo ou injusto o indivíduo precisa ser livre e responsável pela ação:

> Para ser justa, a decisão de um juiz, por exemplo, deve não apenas seguir uma regra de direito ou uma lei geral, mas deve assumi-la, aprová-la, confirmar seu valor, por um ato de interpretação restaurador, como se a lei não existisse anteriormente, como se o juiz a inventasse ele mesmo em cada caso (DERRIDA, 2010, p.44).

Entretanto, ao final do processo decisório, apesar de todo o esforço de reconhecimento do Rosto do Outro, àquele que pede o direito só é possível dizer que a decisão é legal, não se podendo afirmar a sua justiça.

A *segunda e a terceira aporia* de Derrida (2010) imbricam-se. A *segunda aporia* afirma que só há justiça se a decisão é indiscutível. Este é não-caminho que leva à *terceira aporia*, a que afirma a existência de um horizonte do saber. Não se pode acessar todo o infinito que o Outro emana e não se pode dar ao Outro tudo aquilo que ele demanda. A abertura e o limite da abertura ao Outro é que definem a possibilidade de uma decisão infinita.

O instante de decisão (sobre o apelo do Outro) deve ser breve. Em sintonia, os estudos da neurociência ensinam que a tomada de decisão ocorre em um instante e a justificativa narrativa se manifesta apenas em momento posterior (KAHNEMAN, 2011, 2012). Derrida (2010, p.51), de modo semelhante, afirma que uma decisão justa é sempre requerida imediatamente.

A despeito das aporias, que tornam o direito em algo (im)possível, a justiça da alteridade abre o vir-a-ser. Tem-se a condição de modificar o futuro, “a justiça como experiência da alteridade absoluta, é inapresentável, mas é a chance do acontecimento e a condição da história” (DERRIDA, 2010, p.55). E a história é a inclusão da responsabilidade. “A desconstrução é um apelo sempre insatisfeito, para além das determinações dadas daquilo que chamamos, em contextos determinados, de justiça, de possibilidade de justiça” (DERRIDA, 2010, p.38-39). É o avanço dessa politização que faz permanecer em movimento a ação social das lutas emancipatórias. Sem o reconhecimento na esfera jurídica, a liberdade não realiza a justiça. Sem justiça, tem-se um retorno aos padrões egológicos da ontologia.

Na visão tradicional, em uma linguagem dos interesses (BARBOZA FILHO, 2010, p.24), um Eu jamais é um Outro. “Cada um exclui todos os outros, e existe à parte, e existe por sua parte. Negatividade puramente lógica e recíproca na comunidade do gênero [humano]” (LEVINAS, 2009, p.240). Na ontologia, o indivíduo vive na liberdade, na sua

liberdade que não vai além do egoísmo do Eu, excluindo-se a liberdade dos demais.

Para evitar a exclusão da liberdade dos demais, tradicionalmente inaugura-se a linguagem da razão, explicada como o pacto racional dos indivíduos para assegurar a paz e estabelecê-la por meio de uma razão. Se na ontologia a razão em primeira pessoa suprime o Outro pondo-o de acordo com o Mesmo (LEVINAS, 1980, p.59); na ética primeira, "Os 'eus' diversos conciliam-se na verdade racional à qual obedecem sem coerção, sem renunciar a sua liberdade" (LEVINAS, 2009, p.241). Trata-se da igualdade "à qual o Estado aspira ao longo da história, e em que se promete, através da razão, para os indivíduos humanos, tão diferentemente dotados pela natureza, a igualdade formal dos indivíduos num gênero [humano]" (LEVINAS, 2009, p.242). O direito é, assim, a ordem de humanização do indivíduo, de sua justiça, de sua paz. Mas existe uma paz anterior à linguagem da razão?

A resposta é positiva. Na visão filosófica de Levinas, o direito não se restringe a ser garantidor dos direitos individuais e, por consequência, garantidor do autorrespeito. O direito deve ser o direito do Outro, o respeito ao Outro. "O direito que reconheço no outro, assim como meu direito é um direito reconhecido pelos outros" (RUIZ, 2016, [s.p]). A justiça deve ser pensada a partir das vítimas. A justiça em Levinas é a luta contra o mal. Diferente do que ocorre em Honneth (2003a), que recebe críticas de Fraser (2007) por supostamente permitir a luta por reconhecimento de grupos que fazem apologia ou uso da violência, na teoria de Levinas, se há violência, como houve no holocausto nazista, o carrasco perde o Rosto e, portanto, a condição de ter seu desejo atendido[114] (LEVINAS, 2009, p.145).

A justiça não está na realização do binômio lei e ordem, mas pelo respeito à norma jurídica, a norma que torna possível restaurar a justiça para as vítimas. Agir assim é assumir a responsabilidade. Contudo, a abertura ética da alteridade não diz que responsabilidade o Eu deve assumir; afinal, ao contrário do pensamento ontológico, na alteridade não existem princípios universais. Em cada situação, o apelo do Rosto do Outro realiza uma demanda singular, cabendo ao Eu decidir em cada situação. É o que comprova o seguinte trecho de Levinas (1980, p.58): "Chamamos justiça ao acolhimento de frente, no discurso se a verdade surge na experiência absoluta em que o ser brilha com sua própria luz, a verdade só se produz no verdadeiro discurso ou na justiça".

A justiça da alteridade "se endereça sempre a singularidades, à singularidade do Outro, apesar ou mesmo em razão de sua pretensão a universalidade" (DERRIDA, 2010, p.37). O

[114] Note-se que o carrasco perde o rosto enquanto carrasco; permanecendo humano e tendo rosto nas demais esferas da vida. Contrário fosse, Levinas estaria fazendo o mesmo que os nazistas fizeram com os judeus: tratar o humano como outro sem rosto, desprovido de direitos e da possibilidade de Ser.

direito não é ordem ou sistema: neste sentido, o direito, em Levinas, é infinito. O que importa não é o conceito ou o saber do indivíduo, mas o saber do Outro. Derrida (2010, p.42) afirma que "a equidade, aqui, não é a igualdade, a proporcionalidade calculada, a distribuição equitativa ou a justiça distributiva, mas a dessimetria absoluta". Deste modo, "o direito pretende exercer-se em nome da justiça. E que a justiça a ser instalada num direito que deve ser posto em ação" (DERRIDA, 2010, p.42).

A alteridade não permite fundamentar racionalmente a ética; caso isso aconteça, tem-se uma totalidade, uma redução do infinito humano ao mero conceito. E, ao reduzir o Outro a um conceito, o Eu pratica uma violência, impossibilita o Outro de se mostrar na singularidade do próprio Rosto. O conceito facilita a intervenção de modo utilitário, instrumental e violento. Deste modo, não é possível pensar apenas que o outro *é*. Ao se atuar assim, negligencia-se todo o ser universal que o outro encarna. A relação com o Outro não é ontologia, não se reduz a representação de outrem, mas à sua invocação precedida pela compreensão[115]. O Outro não pode ser totalizado, sobre o Outro não se tem poder (LEVINAS, 1980, p.25).

Cabe à filosofia, em especial em sua matriz de ética primeira, a função de libertar o homem das categorias de entificação. O ente, como tal, só pode existir numa relação em que o invocamos. "O ente é o homem, e é enquanto próximo que o *homem* é acessível. Enquanto rosto" (LEVINAS, 2009, p.30). Enquanto Rosto, o Outro é o único ente cuja negação anuncia um apelo: *não matarás*.

Oposto ao *não mentir* de Kant, que pressupõe a existência de uma verdade derivada da certeza do cogito – penso, logo existo –, o *não matarás* levinasiano pressupõe que a verdade só se encontra no desejo de evasão, que não é racional e que está além do altruísmo: ato no qual o Eu esvazia seu ego em direção ao infinito do Outro. Trata-se da possibilidade do Eu negar o ego quando se dirige ao Outro; censura na ordem moral que não se faz de imperativo universal. Essa é a abertura para reconhecer o rosto do Outro.

Reconhecer o Rosto e se tornar responsável faz com que a possibilidade de totalização se perca na manifestação infinita de acolhimento. Mesmo sem a fundamentação racional, a alteridade é o horizonte ético da ação: o limiar de justiça imposto à resposta do apelo do Outro. É a abertura para o Outro, em toda a sua singularidade, que permite ao Eu decidir, em cada caso, o que fazer. Não se trata, pois, de um direito fundado no adágio de que todos são iguais perante a lei. Todos são diferentes, mas, perante a lei, devem ser comparados para se evitar a violência e se garantir a justiça. "A relação com Outrem – isto é, a justiça"

[115] À relação sem compreensão, Levinas (2009) denomina a relação do ente enquanto ente: uma totalização que anula a possibilidade infinita do Outro.

(DERRIDA, 2010, p.40). Transgredir esta estrutura de alteridade é praticar um ato de violência.

Quem detém esta responsabilidade? Certamente não apenas os seres humanos. Na qualidade de um Eu capaz de reconhecer o Outro e tornar-se responsável por ele deve estar, também (mas não somente), a figura do Estado. A justiça, em Levinas, é a luta contra o mal. Se há violência por parte de um indivíduo, não há Rosto, não há apelo. Mas, para que esta convivência permita o exercício da justiça, é preciso a existência de um Estado:

> A partir da justiça e da defesa do outro homem, meu próximo, e não em absoluto, a partir da ameaça que me atinge. Se não houvesse ordem de justiça, não haveria limite para minha responsabilidade. Há uma certa medida da violência necessária a partir da justiça; mas, se falamos de justiça, é necessário admitir juízes, é necessário admitir instituições com o Estado, viver num mundo de cidadãos, e não só na ordem do face-a-face (LEVINAS, 2009, p.145).

O Estado é legítimo porque há a relação inter-humana do Eu para com o Outro; é ele e suas regras que garantirão a parte da violência (a decisão de como e qual apelo atender) que comporta a justiça (o reconhecimento do Rosto do Outro e a resposta justa).

A violência do Estado está no conceito da norma. Na redução. Na comparação. Na obrigação de escolher entre cidadãos. Mas esta é a violência perdoável. É a violência que permite o reconhecimento social, a existência pacífica entre o infinito de Outros que devem se reconhecer e se respeitar. Nesta estrutura o Eu pertence ao povo, por quem é responsável. Mas o Estado também pertence à estrutura e pelo povo também é responsável. Para Levinas (2009, p.164), na relação inter-humana com o Outro há espaço para um Estado justo: o Estado capaz de (re)conciliar a ética com a sua atuação.

A existência do Estado faz pressupor a realização de um contrato social, ou de um meio de garantir a ética primeira. Trata-se de um pacto que busca uma ética capaz de proteger os seres humanos deles mesmos. Uma ética capaz de preservar a sobrevivência do Outro contemporâneo e do Outro futuro. O advento desta realidade social é possível, pois a humanidade tem a consciência de que suas ações são capazes de modificar o meio em que se vive.

Jonas[116] (2006, p.44) é quem prediz a interferência da técnica e da ação

---

[116] Sabe-se que o pensamento de Hans Jonas, em especial no livro *O princípio responsabilidade*, não é completamente compatível com o de Emmanuel Levinas. De modo a explicitar esta diferença, destacam-se os seguintes pontos de divergência: (1) Para Jonas há uma reciprocidade intrínseca nas ações éticas. Para Levinas não há reciprocidade, pois a relação é assimétrica e busca o infinito; (2) Para Hans Jonas o homem público, que assume o papel do agente estatal, tem menos responsabilidade que o pai ou a mãe. Para Levinas, não há hierarquia. Todos são responsáveis por tudo e por todos; (3) Em Jonas é o medo e precaução que levam à ética

autointeressada em busca de lucro na esfera da ética. Então, a ética deve igualmente invadir a esfera da ação meramente instrumental. Esta intromissão, além dos domínios comumente designados para a ética, pode acontecer por meio de políticas públicas.

As atuações estatais, no *princípio da responsabilidade*, teorizado por Jonas (2006), teriam um *paradigma positivo*, o de agir de "modo a que os efeitos da tua ação sejam compatíveis com a permanência de uma autêntica vida humana sobre a Terra" (JONAS, 2006, p.47), e um *paradigma negativo*, o de agir de "modo a que os efeitos da tua ação não sejam destrutivos para a possibilidade de tal vida" (JONAS, 2006, p.47-48). A atuação estatal neste sentido demanda o planejamento, para visualizar os efeitos de longo prazo pois, se não há reciprocidade, se a relação é assimétrica, não seria apenas o indivíduo do presente o competente para reivindicar do Estado a conduta ética e garantidora da vida. O indivíduo que no futuro virá a existir tem já o direito de ter garantida a sua existência ética em uma relação inter-humana (JONAS, 2006, p.89). Se pensarmos com Levinas, para quem a responsabilidade é anterior à existência, os direitos passam também a serem garantidos para a presente e para a futura existência humana.

Esta responsabilidade para com os presentes e futuros cidadãos competem tanto ao Eu, quanto ao Estado. Algo que Dostoiévski (2013) registrou, tão caro a Levinas: somos todos responsáveis por tudo e por todos, e eu mais do que os outros, não se oculta o Estado, não se oculta o agente público, um indivíduo que opta pelo exercício de uma função que contém a mesma assimetria das relações inter-humanas. "O homem público autêntico (...) fez o melhor que pôde (...) para aqueles em virtude de quem ele detinha o poder" (JONAS, 2006, p.172).

Afinal, a responsabilidade do amor, restrita às relações íntimas, distingue-se da responsabilidade do direito, porque esta comporta relações assimétricas com indivíduos que não se conhecem. Ainda assim, as duas responsabilidades, na matriz da alteridade, carecem do reconhecimento do Rosto uns dos outros para permitirem a realização da ética primeira. As duas responsabilidades não têm hierarquia uma sobre a outra. Todos, inclusive o Estado e os agentes públicos, são responsáveis por tudo e por todos perante todos, caso seja, o Estado

---

da responsabilidade. Em Levinas, a precaução surge apenas quanto à técnica que, enquanto instrumento do progresso científico, deve se preocupar também com a conduta ética; (4) Em Jonas há um dever de existir, pois o Ser supera o Não-ser em uma negação do nada: ser alguma coisa é melhor do que não ser nada. Em Levinas, a negativa não existe como parte de construção do Ser e de sua conduta ética, pois a ética é metafísica; (5) Para Jonas a existência é anterior à responsabilidade, enquanto para Levinas a responsabilidade é anterior à existência; (6) Para Jonas o imperativo categórico kantiano é importante para a construção do futuro. Para Levinas importa o momento presente em um comando ético, o não matarás, mais amplo que o imperativo categórico kantiano. Apesar das distinções, parte do pensamento de Jonas (2010) pode ser *traduzido* para a lógica de Levinas. É isto que se pretende quando se proclama a idêntica responsabilidade do Estado e dos indivíduos.

mais do que os outros.

(3) *Solidariedade*: trata da estima social, representa a última esfera do reconhecimento. Com ela é possível fazer toda a população, de algum modo, influenciar a tomada de decisão estatal. O indivíduo portador de autoconfiança e de auto respeito poderá exercer a sua autoestima: o orgulho de ser quem se é, a sabedoria de respeitar o infinito do Outro. Há possibilidade de exercício de lutar por reconhecimento, em qualquer das esferas (do amor, do direito ou da solidariedade), em caso de violação.

Se para Levinas o futuro é construção, importante então o entendimento de nosso ciclo histórico, de nossa cultura, de nossa condição humana, para a compreensão das nossas possibilidades atuais e futuras. No entanto, a cultura, tão enraizada na estrutura da ontologia, mostra-se ainda individualista – um pensamento que extrapola a esfera pessoal e se naturaliza no centro da esfera política. O pensamento liberal, pautado pelo autointeresse e decisões pretensamente racionais, uma vez presente no centro do processo decisório estatal, acaba por regular as relações sociais em forma de competição de mercado. Aos indivíduos da sociedade egológica resta então a alternativa de enxergarem o próximo como um outro indivíduo e não como um Outrem.

O importante, na sociedade competitiva é a obtenção de vantagem, lucro e poder. O Outro é o concorrente do Eu. O Outro é cliente do Eu. O Outro é o consumidor do serviço estatal (prestado por via direta ou indireta). Na relação com o Outro, há possibilidade de se ter proveito e a responsabilidade de se sanar eventuais distorções do mercado; isto cabe ao Estado ou à benevolência liberal do indivíduo. Na sociedade capitalista, nenhuma relação humana pode desenrolar-se fora da economia; a obra do indivíduo se torna anônima pela força do dinheiro (LEVINAS, 1980, p.158). Na sociedade capitalista o mercado nega o reconhecimento a alguns; e o negado faz do sistema vigente a negação da justiça.

Para reverter esta ótica, é preciso entender que o Outro não limita a liberdade do Eu; ao contrário, a liberdade do Eu se amplia a partir da liberdade do Outro. Na egologia há o fracasso da liberdade de cada um. Surge a necessidade da ordem pela teoria política: harmonizar a minha liberdade com a liberdade dos Outros (LEVINAS, 1980, p.70). A relação com o Outro permite a humanidade do Eu. Esta visão demanda a existência cotidiana da responsabilidade, que se manifesta no reconhecimento do Outro. Na sociedade da alteridade, a grandeza do Eu é medida pela sua responsabilidade, pela sua capacidade de reconhecimento do Outro, pela sua liberdade de praticar a justiça e não pela ordem mercadológica do lucro. É a cultura do mercado que reduz o Outro ao Mesmo.

A cultura da estrutura egológica é a intenção da “alteridade da natureza que, estranha e

prévia, surpreende e marca a identidade imediata que é o *mesmo* do eu humano" (LEVINAS, 2009, p.229). Na ótica egológica, o humano é o *eu penso*. A cultura é o *saber*. Saber que se traduz na relação do indivíduo com a exterioridade, relação do Eu para com o Outro, em que o Outro está despido de sua alteridade. Em sentido etimológico, a cultura, para Levinas (2009, p.234), é a habitação de um mundo que não é mera inerência espacial, mas criação de formas expressáveis, sensíveis no Ser por meio de um saber: a arte.

A alteridade, entretanto, convida a uma outra ideia de cultura e reconhecimento de valores sociais, diversa do humano que pensa e da cultura como saber. Trata-se da ideia de *ensino*. "O ensino não é uma espécie de um gênero chamado dominação, uma hegemonia que se joga no seio de uma totalidade, mas presença do infinito que faz saltar o círculo fechado da totalidade" (LEVINAS, 1980, p.153).

O Estado, que reúne a multiplicidade humana na cultura do saber, é essencial para a construção da cultura da alteridade, pois vem dele a relação ética de justiça que possibilita uma cultura que precede a política: uma cultura de transcendência. Uma cultura de relação com o Outrem enquanto tal, e não uma relação que reduza o outro ao saber do Eu. No ensino, o mestre fala sem transformar o discípulo em posse, que escuta o diálogo impulsionado pelo apelo de adesão, de responsabilidade (LEVINAS, 1980, p.153). A cultura da alteridade é capaz de reconhecer e valorizar, por exemplo, as manifestações estéticas provenientes do Brasil profundo: a cultura dos povos tradicionais. Dos negros. Dos povos originais. Dos agricultores familiares. A cultura que não pertence (ainda) ao circuito interno de reconhecimento e à promoção de autoestima social. Mas que, na matriz da alteridade, tem a garantia de participação. Participar é uma maneira de se reconhecer o Outro, "manter e desenvolver o seu ser, sem nunca perder contato com ele e ponto algum. Destruir a participação é, sem dúvida, manter contato, mas não mais extrair o seu ser desse contato: ver sem ser visto" (LEVINAS, 1980, p.48). Ser invisível é não participar. É não se relacionar com o outro como verdadeiro Outro.

Para Levinas (1980), a moral atual não é presumivelmente melhor e mais desenvolvida que a do passado (HONNETH, 2003b, p.184). A história contada dessa maneira é apenas a versão dos vencedores sobre os vencidos e, a história contada pelos vencedores é totalização. Para Levinas, "quando o homem aborda verdadeiramente Outrem, é arrancado da história" (1980, p.39) e o reconhecimento passa a ser dado pelo diálogo, pelo apelo do Outro e não por uma imposição do Eu.

Na luta por reconhecimento de Honneth (2003a), as culturas não hegemônicas lutam para se impor (obrigar o outro a aceitá-las). Assim, o negro, o gay, a mulher, as religiões

minoritárias... obrigam o Eu ao outro. Na luta por reconhecimento da alteridade isso não ocorre. As culturas não hegemônicas devem se despir do desejo de impor ao Outro. A acolhida do Outro inverte a tematização: quem tematiza não é o Eu e sim o Outro (LEVINAS, 1980, p.73). Novamente a alegoria do Rosto: para Levinas é absurdo pretender ser melhor do que o Outro. O Eu, na matriz da alteridade, deve se despir do ego para que a mudança verdadeira ocorra. Se a luta por reconhecimento de Honneth é revolucionária, uma mudança imediata necessária; na matriz da alteridade, a luta por reconhecimento é cultural: lenta, visceral e pontual. Isso porque em Levinas (1980, p.264), o tempo é infinito. A revolução não é imediata, ela ocorre na perspectiva da construção do futuro, pois o tempo infinito é necessário para que a verdade se diga.

Na alteridade o Ser não se produz de uma só vez, o tempo não é definido está sempre a recomeçar. Os instantes, o tempo, estendem-se do Outro para o Eu. É o Outro que permite ao Eu reatar com o passado. O tempo acrescenta algo novo ao Ser, pois o tempo é sempre recomeço. Recomeço que não permite o esquecimento do passado e possibilita a construção do futuro (LEVINAS, 1980, p.162-163).

A cultura da alteridade depende da manifestação do pensamento por meio da epifania do Rosto, a separação absoluta: “pensamento que não é pensamento de, mas, imediatamente, pensamento para...” (LEVINAS, 2009, p.237). Eis, de novo, a responsabilidade pelo Outro: a cultura é responsabilidade pelo verdadeiramente Outro. Nas palavras de Levinas, “Cultura não é ultrapassamento, nem neutralização da transcendência; ela é, na responsabilidade ética e na obrigação para com Outrem, relação com a transcendência enquanto transcendência” (LEVINAS, 2009, p.239). A cultura, para fechar o ciclo levinasiano, é a solidariedade.

A solidariedade é a condição para a justiça. Sem o reconhecimento social, o Outro segue invisível aos olhos do Estado. Sem ser visto, não pode mostrar o Rosto. Sem Rosto não há ética. Esse ser humano e essa sociedade não são, como pensa a ontologia, um “ainda não ser” (JONAS, 2010, p.343). O ser humano verdadeiro existe desde sempre, com altos e baixos, pois a ambiguidade faz parte da natureza humana. O que devemos esperar do futuro é tanto a satisfação quanto a insatisfação, talvez esta seja a única certeza sobre o vir-a-ser do tempo. O que a solidariedade, capaz de gerar autoestima, demanda é que se reconheça o Outro e sua singularidade aqui e agora.

Mesmo com seus problemas e soluções, com o ciclo histórico que atrela o povo às rupturas democráticas, ao margeamento daqueles que não se inserem no processo produtivo capitalista, o presente é pleno. É na sociedade que se apresenta, uma sociedade com elementos ainda estamentais, que se faz necessário o reconhecimento da solidariedade na matriz da

alteridade. Uma solidariedade capaz de estruturar uma linguagem dos afetos (BARBOZA FILHO, 2010, p.26), que reconheça os Outros e seus meios alternativos de vida e produção, como são, por exemplo, os dos povos tradicionais e originais, dos quilombolas, dos agricultores familiares, frente à produção de massa da agricultura realizada como negócio.

Para o desenvolvimento desta cultura da alteridade, o Estado tem papel central. É ele, o Estado, quem arbitra e sustenta a justiça. A justiça que se manifesta, fruto da linguagem dos afetos, também na voz dos cidadãos. As vozes dos cidadãos são audíveis, às vezes, nos gritos da política que, independentemente da instância, defendem os direitos humanos, os direitos do povo. Algumas vezes, as vozes se manifestam na cultura; outras, simplesmente, no espaço público dos Estados Democráticos de Direito, onde a liberdade de expressão e o reconhecimento social são valorizados. É neste reconhecimento, individual, jurídico e social, que a justiça é sempre a revisão da justiça e a espera por uma justiça ainda melhor (LEVINAS, 2009, p.249).

Quando o Rosto dessas pessoas se a-presenta, cabe ao Eu o reconhecimento do valor cultural, econômico, social, ambiental, político e ético que se apresenta na forma da alegoria da ética levinasiana: *não matarás.*

O *não matarás* significa a exterioridade, o colocar o Outro no altar: alteridade que se dá pelo Rosto, pelo frente a frente. Relação que torna possível a sociedade inter-humana. A essência do Ser é a exterioridade. Ser exterior significa resistir à lógica da totalização social; afinal, "se o Mesmo se identificasse por simples oposição ao Outro faria já parte de uma totalidade englobando o mesmo e o Outro" (LEVINAS, 1980, p.26) e privando o Outro de ser quem se é. Em oposição à totalização, a ética primeira ensina encarar o infinito e produzir o bem para além do Eu. Se na egologia o pensamento cultural pretende totalizar todos os seres na cultura hegemônica, na alteridade há heterogeneidade radical: é o Outro quem dá ao Eu a liberdade. Liberdade concedida pelo diálogo, pela linguagem que não pretende uma relação de senhor e vassalo pois a verdade é dada pelo Outro e não pelo Eu. A linguagem é ensino, acolhimento e justiça (LEVINAS, 1980, p.269-279).

A exterioridade da linguagem começa pelo Rosto. A liberdade tem que ocorrer nessa relação. Caso contrário há dominação do outro pelo Eu. A verdade, para Levinas (1980, p.282-283) é o respeito e a responsabilidade pelo Outro, pelo Rosto que diz "*não matarás*": apelo que é atendido pela linguagem (hospitalidade) que confirma a relação não alérgica do Eu com o Outro. O pluralismo se produz na responsabilidade que vai do Eu para o Outro. A unidade da pluralidade é a paz que se produz no tempo infinito e não na vitória de uns e a derrota de outros (LEVINAS, 1980, p.284-287).

Os direitos fundamentais, em especial os sociais, desejam uma igualdade real para todos. Esta igualdade só será alcançada pela eliminação das desigualdades, pela eliminação da igualdade sem liberdade. Esta eliminação só será efetivada se houver responsabilidade antes da liberdade. Isto porque não se governa o Estado, não se deve movimentar o aparelho do Estado, apenas em favor de alguns interesses privados. O Estado é maior que as relações pessoais e deve ser governado para todos que estiverem sob sua responsabilidade.

A constituição é a dimensão institucional possibilitadora da luta por reconhecimento, da heterogeneidade radical em todas as esferas. Em especial, no tocante à solidariedade, é possível perceber a presença, no texto constitucional, da noção de que o Estado existe em prol de todos que vivem sob sua responsabilidade. Em especial no artigo, 3º, III e IV[117]; artigo 5º, XXIII[118]; artigo 170, III e VIII[119] e Artigo 194, VII[120] (CAMARGO, 2008, p.51).

É, portanto, com a solidariedade que a trinca se completa e torna-se possível quebrar o ciclo da herança ibérica e, consequentemente, a autoafirmação do povo. É com a solidariedade que se pode exigir do Estado uma atuação mais afeita à *economia da ética* e não dedicada, quase que exclusivamente, à *economia de engenharia*. Com ela é possível entender o Estado como um responsável dentro de uma sociedade plural e sabedora de seus direitos e deveres. Distante da dicotomia entre os estados do Norte, ditos desenvolvidos, e os do Sul, ditos em desenvolvimento, a solidariedade da alteridade permite uma visão de estrutura social e estatal que não é uma invenção da "raça branca, da humanidade que leu os autores gregos nas escolas e que seguiu certa evolução" (LEVINAS, 2009, p.149-150). O único valor absoluto é a possibilidade humana de dar, em relação a si, prioridade ao Outro. Nenhum ser humano, sociedade ou Estado deveria se recusar a esse ideal.

(4) *Reconhecimento*: necessário promover o teste para provar que o *reconhecimento* pode ser *ético* e ainda assim promover a reconciliação com a *redistribuição*. Fraser (2007) propõe uma luta por reconhecimento pautada na moral, na justiça e no correto. Para manter a teoria na matriz da alteridade, é preciso que, utilizando a ética primeira, se chegue aos

---

[117] Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: (...)III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

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

[119] Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: III - função social da propriedade; VIII - busca do pleno emprego;

[120] Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

mesmos resultados de Fraser (2007).

A luta por reconhecimento, mesmo na ética primeira, é busca por justiça. A alteridade, meio pelo qual é possível se relacionar com o Outro sem privá-lo de si, ocorre pelo discurso que mantém a distância e reconhece ao Outro um direito sobre o egoísmo. O pensamento em face do Outro, no frente a frente, pelo Rosto, é capaz de romper a totalidade (LEVINAS, 1980, p.27). Esse é o reconhecimento que se busca. Entretanto, a justiça existente neste marco teórico é a justiça (im)possível, o acolhimento de frente, no discurso que faz surgir a possibilidade da verdade (LEVINAS, 1980, p.58). A luta por reconhecimento proposta não se preocupa em apenas reconhecer os diversos modos de vida boa, mas também de garantir que no exercício da justiça o Outro que passa à frente tenha condições de participar da vida social; afinal, o Direito é o respeito pelos múltiplos Outros, e cada situação tem um apelo singular.

A luta por reconhecimento pautada na ética primeira não trata apenas do grupo. Se o Outro é a medida para toda a ética, importa-se tanto com o grupo quanto com o indivíduo. Na ordem capitalista vigente, os conflitos sociais tomam a forma de grupo em resposta ao desrespeito que os indivíduos sofrem; na matriz da alteridade, quem determinará o campo de ação será o Rosto do Outro (assomado pelo estatuto do terceiro). Assim, as pessoas que lutam por reconhecimento devem ter a liberdade de escolher participar e, se escolherem participar, devem ter condição de igualdade na participação. Trata-se tanto de uma preocupação com a distribuição de recursos quanto com o respeito aos padrões culturais. Em especial, em um sistema produtivo capitalista, quem não tem condições econômicas acaba excluído da participação social, tanto quanto quem é partidário de alguma cultura não hegemônica. Na matriz da alteridade, a desigualdade econômica, também é combatida pela luta por reconhecimento, pela responsabilidade do Eu para com o Outro, pela alegoria do rosto.

Os casos que ilustram a construção teórica de Fraser (2007, p.128-135) possibilitam igualmente um reconhecimento pela via da ética primeira: (i) no casamento homossexual, constata-se que a lei heterossexual nega o infinito dos Outros homossexuais, um arranjo institucional que está impedindo a participação social e econômica em condições de igual. O apelo do Rosto destes Outros deve ser atendido pelo Estado para se promover a igualdade de tratamento entre os diferentes grupos sociais. A política pública de reconhecimento é aqui inegável. A mudança social que ocorre com o casamento homossexual promove o reconhecimento, o tratamento dos Outros como verdadeiros Outros, a paridade de participação e a ampliação de direitos. (ii) A França, ao proibir o uso do véu por meninas muçulmanas, nega o apelo do Rosto de uma minoria cultural, que tem orgulho de ser quem se é. Ao negar o uso da indumentária, autoriza a violência contra uma cultura religiosa, trata o

Outro como um não-eu, alguém que deve ser absorvido pela cultura hegemônica. A permissão do uso do véu é reconhecimento do Outro como verdadeiro Outro. É ampliação de direitos e de solidariedade. (iii) Para os casos em que há disputa por recursos finitos, como a escolha de quais sistemas produtivos adotar, a sociedade inter-humana que comanda a responsabilidade pelo Outro também aponta para o padrão de sustentabilidade. Neste padrão, o Outro não é mera mercadoria ou simples peça integrante do sistema produtivo da qual se deve tirar proveito. No reconhecimento da ética primeira, a liberdade do Outro é mantenedora da paridade, da liberdade do Eu.

Com a filosofia de Levinas (1980; 1982; 1993; 2003; 2004; 2009) aplicada à ideia de reconhecimento, chega-se às mesmas conclusões que Fraser (2007). Há, portanto, uma teoria de reconhecimento pautada na ética primeira e capaz de promover, ao mesmo tempo, a justiça e a reconciliação com a redistribuição; afinal, a desigualdade econômica não pode ser entendida independente do desrespeito social e da imposição da cultura hegemônica.

Importante notar que a ideia de reconhecimento aqui proposta foge da estrutura tradicional e propõe-se a encontrar a solução fora da matriz egológica, que permanentemente tem bloqueado a revolução possível. Entende-se que qualquer solução proposta dentro da ótica de que primeiro se é livre e depois se é responsável acabará capturada pela ordem vigente e prestará apenas à manutenção do *status quo*. Por isso, o reconhecimento deve ser fundamentado na ética e promover a justiça (im)possível.

Assim, o reconhecimento é também responsabilidade do Estado. Assim, o reconhecimento é instrumento para promoção da ruptura histórica e ingresso do povo, em toda a multiplicidade comportada pela palavra, no processo político, social e econômico. Assim, o reconhecimento é a possibilidade de se demandar uma economia da ética. Assim, o reconhecimento é o instrumento da revolução.

5.4 Por uma nova política pública

Conforme enunciado na introdução deste trabalho, a tese pretende responder à pergunta: A atuação estatal, via política pública, pode ser mais democrática, menos afeita às questões da economia de engenharia e realizada por um aparelho do Estado que seja pautado na ética da alteridade? Trata-se de três perguntas pautadas em três dimensões/soluções: a histórica/democrática, a econômica/moral e a jurídica/alteridade.

A análise histórica revelou que o Estado brasileiro está em constante processo de rupturas institucionais. Uma após outra, as linguagens da democracia (a dos interesses, a da

razão e a dos afetos) não conseguem se estruturar de maneira a comunicarem e estabelecerem, ainda que minimamente, uma estrutura social de relação inter-humana. O Estado que surge pela linguagem dos interesses coloca a liberdade em primeiro lugar. O Estado que surge pela linguagem da razão lembra que há uma responsabilidade, mas que esta vem depois da liberdade. É a matriz kantiana na qual se estruturam todo o aparelho do Estado e suas realizações por meio de políticas públicas. A linguagem dos afetos demonstra que existe um outro componente, algo além da dicotomia: liberdade/responsabilidade. É esta a linguagem que vai permitir, ainda que teoricamente, uma inversão na estrutura metafísica do Estado: colocar em primeiro lugar a responsabilidade seguida da liberdade.

Na linguagem dos afetos, a responsabilidade, antes da liberdade, não pode fundamentar-se em uma matriz egológica, mas na matriz da alteridade, da ética primeira. Esta inversão em nova fundamentação é essencial para que as três linguagens da democracia se comuniquem e o ciclo histórico das constantes rupturas seja interrompido, institucionalizando um Estado verdadeiramente democrático. Para que esta comunicação aconteça, é preciso a institucionalização da crença no contrato social, voltado para o reconhecimento social e realizado cotidianamente, na Constituição. O que se defende não é uma mutação constitucional ou realização de um novo pacto social, mas a concretização diuturna do texto constitucional de 1988; o respeito às regras do jogo previstas para os momentos de crise.

A Constituição de 1988 surge após um longo período de crise, mas é também anterior a todas as outras crises que a seguiram. Ela representava o futuro de um passado que havia sido redimido no presente. O texto constitucional serve como um *contrato de Ulisses*, para assegurar que, em momentos de crise, ele atuará como norma norteadora das decisões. A constituição deve fazer com que as linguagens da democracia, a dos interesses, a da razão e a dos afetos, em igualdade de densidade, se comuniquem de forma que haja primeiro a responsabilidade e depois a liberdade. O texto constitucional não pode ser mutilado de modo a desvirtuar a ideologia constitucionalmente adotada. A constituição deve atuar como um filtro hermenêutico, uma garantia de que a norma será seguida diante de quaisquer crises, restabelecendo a ordem e a comunicação entre as linguagens democráticas.

A existência de uma ruptura institucional, mesmo se carregada de suposta pecha jurídica, que leva à desconstrução de normas postas, ou se houvesse uma reinterpretação constitucional contra o texto expresso até então aplicado, seria um afastamento da linguagem dos afetos e a possibilidade de reorganizar o Estado com privilégio da responsabilidade e não da liberdade. O Eu e não o Outro.

Os donos do poder continuarão mantendo a dicotomia entre a casa grande e a senzala

enquanto esta estrutura não for desmantelada. A modificação da estrutura posta será necessária à existência de instituições fortes, que respeitem a regra do jogo. De uma mídia que não manipule a vontade popular. Será necessária uma população que não espere a aurora de um salvador que guiará o Estado à unidade dos tempos de ouro, mas sim de uma população que lute por reconhecimento e compreenda o seu papel nas linguagens democráticas como principal ator de um processo decisional extremamente complexo e que é contínuo no tempo e no espaço.

A ideologia constitucionalmente adotada atuaria como um filtro hermenêutico que lembra a condição humana: uma multidão dentro de cada indivíduo, que pode variar suas escolhas de acordo com razões morais e racionais. A ética que subjaz à interpretação e atuação estatal é a ética do utilitarismo, a ética que privilegia a economia de engenharia e não a economia da ética. A ideologia constitucionalmente adotada deve permitir que se (re)interprete a constituição em conformidade com a ética da alteridade e com as linguagens da democracia. Uma ética preocupada com a redistribuição e o desenvolvimento social local, regional, nacional e mundial; em síntese: uma ética que assegure a responsabilidade para com o Outro.

Presos a uma matriz econômica que só enxerga a solução no próprio capitalismo, é difícil compreender que existe um pluralismo produtivo e alternativas ao atual estado organizacional das coisas. O texto constitucional, em sua ideologia, permite outra interpretação, que será posta em prática com a ética da alteridade, dos afetos, da razão e dos interesses. As linguagens democráticas sabem, cada uma delas, estar previstas, no texto constitucional, prontas a servir à interpretação e atuação estatal em caso de violação. Mas nunca uma linguagem contra a outra, e sim na harmonia de uma com a outra: um processo que não seja contraditório, porém ambíguo.

Esta ambiguidade é solucionada na norma constitucional por meio da ideologia constitucionalmente adotada. Este é o aparelho do Estado que deverá atuar para que exista uma verdadeira ética da alteridade, a ética proposta por Levinas, que prevê primeiro ser responsável e depois, livre. Reiterando: quem dita a responsabilidade não é mais o *Eu* e sim o *Outro*. Abandona-se, assim, a matriz egológica e inaugura-se a matriz da alteridade, da ética primeira, do direito infinito. Do direito do Outro.

A ética da alteridade permite que o Outro dite ao Eu o que deseja. Não se trata, porém, de transferir para o Outro o comando ditatorial do eu. Não se trata de viver na ditadura do Outro em detrimento da ditadura do Eu. Não. Para evitar tais desmandos, acredita-se no Estatuto do Terceiro, que é toda a sociedade e também o Estado, cientes de seu papel

principal, das linguagens democráticas e da religião civil, que serviriam como o fiel da balança nas relações entre o Outro e o Eu. O Eu atende ao apelo do Rosto do Outro de acordo com os limites do Estatuto do Terceiro: uma forma de acessar o infinito daquele que o Eu não é, nem nunca vai ser. Daquele que não é o aparelho do Estado, mas que precisa da atuação estatal para ser visto e atendido. Daquele que, muitas vezes distante das esferas sociais e políticas, precisa da Política Pública para ser visto, ouvido e representado. Daquele que precisa lutar por reconhecimento para ter uma condição mínima de fala e, assim, conseguir acessar a agenda política, de modo a ter para si próprio os direitos, muitas vezes direcionados pelas linguagens dos interesses e dos afetos aos donos do poder, ao grande capital.

Com a alegoria do rosto, Levinas pensa uma forma de viver para além da morte. Uma forma de viver de modo a deixar uma obra na terra para as futuras gerações. Eis a aproximação com a linguagem dos afetos e os direitos fundamentais das últimas gerações. Os direitos que se preocupam não apenas com o eu presente, mas também com aqueles que ainda virão a existir.

O Estado e suas diversas administrações públicas, diretas ou indiretas, são também sujeitos desta sociedade em que todos são responsáveis por tudo e por todos. O Eu que é mais responsável do que tudo e todos também cabe às pessoas jurídicas, ao Estado, à administração pública. São todos eles Eus e Outros que demandam a alegoria ética de *Não Matarás*. Esses Eus, diferentemente das pessoas naturais, estão já para além da morte, pois são livres da ideia de que um dia não vão mais existir. O Estado e suas administrações atravessam a existência do povo e são, por isso, tão responsáveis quanto quaisquer outros componentes da ordem social.

O Estado e suas administrações públicas, apesar de ambíguas em seus processos de decisão, podem, também, atender ao apelo do Rosto de *não matarás*. O Eu cidadão é responsável para com os Outros, para que todos os Outros tenham uma boa vida, o máximo existencial possível, para que a constituição seja para os Outros um rol de direitos e deveres na mesma medida em que é para o Eu. O Estado deve enxergar o apelo do Rosto. É preciso concretizar o texto constitucional, na medida da justiça (im)possível que o Outro pede.

Toda esta reflexão é uma resposta teórica à pergunta desta tese: a política pública e a atuação estatal podem ser mais democráticas, menos afeitas às questões da economia de engenharia e realizadas por um aparelho do Estado pautado na ética da alteridade?

A resposta é sim. Desde que se harmonizem as três linguagens da democracia em uma estrutura de reconhecimento e responsabilidade pelo Outro. Sim, desde que a economia não se importe apenas com a ética utilitarista da economia de engenharia, mas abra espaço,

sobretudo, para a economia da ética, pois reconhece na constituição a pluralidade produtiva e ideológica, que representa todas as ambiguidades da existência humana e da imprecisão quando da interpretação da linguagem. Sim, desde que o aparelho do Estado esteja afeito à ética primeira, que saiba reconhecer o rosto do cidadão, aquele Outro, que muitas vezes o Estado não vê.

A resposta, por enquanto, é teórica. Entretanto, ela abre a janela da academia para verificar a atuação estatal elegendo-se o PRONAF para estudo. Na intervenção estatal no setor agrícola, seria o PRONAF uma luta por reconhecimento capaz de tornar a produção no campo mais democrática e afeita à linguagem dos afetos, menos afeito à ética da economia da engenharia e mais próximo da ética da alteridade? A esta verificação dedica-se a segunda parte dessa tese.

Foto 05

Fonte: Fotografia feita pelo autor.

6 PANORAMA DA INTERVENÇÃO ESTATAL NO SETOR AGRÍCOLA[121]

Para compreender uma política pública de intervenção estatal no setor agrícola, o PRONAF, é necessário analisar o panorama de intervenção estatal nesse setor. Para o vocábulo *intervenção*, Eros Grau confere a ideia de que intervir é atuar na esfera de outro, como, por exemplo, a atuação do Estado no domínio econômico em área de titularidade do setor privado. A esta atividade dá-se o nome de intervenção. Assim, "atuação do Estado além da esfera do público – isto é, na esfera do privado – é intervenção. De resto, toda atuação estatal pode ser descrita como um ato de intervenção na ordem social" (GRAU, 2010, p.72). Tem-se nesta área de conhecimento o conjunto de normas e institutos que permitem ao Estado exercer influência, orientar, estimular, proibir ou reprimir atuações dos agentes econômicos em determinado setor.

Assim, espera-se visualizar, num período determinado – entre 1990 e 2016 -, o modo de atuação estatal de forma geral e de maneira específica nas políticas agrícolas. Nesse interregno procura-se identificar quais os atores presentes na atuação estatal, como a intervenção na economia dialoga com as dimensões econômicas da engenharia e da ética e como as políticas públicas são desenhadas e praticadas pelo aparelho do Estado. Para orientar a estruturação do panorama, busca-se a análise dos Planos Plurianuais dos governos Fernando Henrique Cardoso (PPA 2000-2003), Luís Inácio Lula da Silva (PPA 2004-2007 e PPA 2008-2011) e Dilma Rousseff (PPA 2012-2015 e 2016-2019), analisando seus programas e resultados.

Espera-se, com o panorama de intervenção estatal no setor agrícola, identificar as hipóteses presentes nesta tese. Haveria um limitador histórico que impede o desenvolvimento e a concretude do texto constitucional? A ética e a economia estariam completamente separadas uma da outra a ponto de não existir possibilidade de ética nas políticas públicas? O aparelho do Estado e suas teorias tradicionais estariam aptos a permitir uma política pública ética? A essas questões, de acordo com o horizonte de possibilidades do panorama do setor agrícola, se faz, nos capítulos seguintes, o estudo do PRONAF.

6.1. O setor agrícola brasileiro nos anos 1990

Durante muito tempo, por influência da *revolução verde*[122], o progresso rural era

[121] O presente capítulo é uma versão ampliada e aprofundada do artigo publicado na Revista Brasileira de Políticas Públicas, v.6, 2016 (LELIS; CLARK, 2016).

associado ao conjunto de ações que o Estado e organismos internacionais destinavam às intervenções em regiões rurais atrasadas que não conseguiam se inserir no processo de modernização mundial. Somente na década de 1990 houve uma mudança de enfoque (SCHNEIDER, 2010, p. 512). Até essa década, como evidenciam Schneider, Shiki e Belik (2010), as políticas públicas brasileiras voltadas ao setor rural fundamentavam-se nos mesmos pressupostos: a busca pela modernização agrícola e o papel ativo do Estado[123].

Constata-se que o período entre meados da década de 1960 até 1990 compreende o processo de modernização agrícola brasileiro, chamado de Modernização Conservadora (MUELLER; MUELLER, 2006). Segundo Delgado (2001), esse processo foi marcado por elevação significativa nos indicadores técnicos de modernização agropecuária, aumento da produção e sua diversificação e expressiva alteração no padrão técnico da agricultura. Essa dinâmica, de acordo com Lavinas e Cobo (2012), deixou à margem das políticas públicas a agricultura familiar, gerando grandes desequilíbrios econômicos e sociais. As novas configurações vigentes, a partir do final da década de 1980, mais precisamente do início da década de 1990, entretanto, trazem importantes implicações sobre o assunto.

Um importante marco refere-se à implementação da Constituição de 1988, com um conjunto de direitos sociais que colocaram em voga a proteção social a grupos da população antes à margem do processo, como os residentes em áreas rurais (MAIA et al., 2008). Com a Constituição de 1988, grupos sociais portadores de "identidades coletivas vinculadas a territórios e ao uso comum de recursos naturais conquistaram o reconhecimento como sujeitos de direitos" (MOTA; SCHMITZ, 2015, p.533).

Em específico, para o setor agrícola, o artigo 187[124] da Constituição de 1988,

---

[122] A revolução verde significou a supremacia da *techne:* A transferência de tecnologia era o mote, e o objetivo era aumentar a produtividade agrícola e acabar com a fome por meio de melhoramento de sementes, uso de agrotóxicos, máquinas e tudo que a técnica, conhecimento alçado à finalidade humana, pudesse produzir (FONSECA, 1985). A produtividade aumentou, entretanto isto não significou o fim da fome, mas sim a chegada dos transgênicos e dos agrotóxicos mais fortes para evitar as doenças resistentes à monogenia. A promessa da tecnologia moderna transformou-se em ameaça: talvez tenha faltado um norte ético, nos moldes de Jonas (2006) e Levinas (1980), a essa política.

[123] Importante ressaltar que a intervenção estatal na economia, em especial no setor agrícola, não é exclusividade brasileira. Nas nações de industrialização originária, as nações do Norte, as funções do Estado foram completamente redefinidas após a I Guerra Mundial. O Estado, seguindo o modelo keynesiano, envolveu-se "crescentemente na manutenção de níveis de investimento compatíveis com as exigências de emprego e consumo das populações, na sustentação de expectativas estáveis, na negociação das margens de lucro, na alavancagem das fronteiras tecnológicas e, sobretudo depois de 1945, na promoção maciça de políticas de bem-estar e promoção social" (FIORI, 1990, p.43).

[124] Art. 187. 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, levando em conta, especialmente: I - os instrumentos creditícios e fiscais; II - os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização; III - o incentivo à pesquisa e à tecnologia; IV - a assistência técnica e extensão rural; V - o seguro agrícola; VI - o cooperativismo; VII - a eletrificação rural e irrigação; VIII - a habitação para o trabalhador rural.

estabelece as diretrizes para a política agrícola. As regulamentações surtiram efeitos sobre a descentralização política e financeira, com a responsabilização dos municípios pela implementação de boa parte das políticas públicas de saúde, educação e segurança (SCHNEIDER, 2010). São importantes nesse contexto a normatização das aposentadorias rurais, a demarcação de terras de povos originários e territórios quilombolas, a regulação de atividades extrativistas em áreas públicas e as medidas contra o trabalho infantil (SCHNEIDER; SHIKI; BELIK, 2010); todas medidas de competência da União. Dedecca (2012) ressalta a relevância dessa instituição e a sua contribuição para que a pobreza rural no Brasil não seja ainda mais expressiva nos dias atuais.

O início da década de 1990 ainda assistiu ao quase total esgotamento do crédito rural, principal indutor da política de modernização agrícola das décadas anteriores (GONZALEZ; COSTA, 1998). Além disso, a alteração da política de preços mínimos, quando o preço único foi eliminado, a decretação de maior abertura da economia e o lançamento do Plano Real foram importantes modeladores da política agrícola vigente. Segundo Mueller (2010), a partir desses anos tem-se uma nova fase, marcada pela abertura da economia ao exterior e pelo abandono da postura intervencionista do governo na agricultura.

Desse modo, a década de 1990 marca o início de novas concepções sobre o desenvolvimento rural, com importantes mudanças no foco e entendimento do processo. Essas alterações desdobraram-se em políticas governamentais direcionadas a assuntos, até então, pouco tratados: reforma agrária, crédito para agricultores familiares, apoio aos territórios rurais e ações de inclusão de mulheres, jovens, aposentados e negros (SCHNEIDER, 2010).

Três fatores associam-se de maneira mais intrínseca ao processo de mudanças de concepções quanto ao desenvolvimento rural, conforme Schneider, Shiki e Belik (2010). O primeiro deles refere-se à mudança na visão do que se entendia por desenvolvimento rural, desatrelando-o da ideia de que se tratava apenas de uma questão de assistência social ou políticas pró-pobres em áreas marginalizadas. Segundo, o papel ativo dos agentes locais rurais passou a ser priorizado para o desenho, o planejamento e a implementação das políticas públicas. O terceiro fator é a incorporação da noção de desenvolvimento rural sustentável.

Esses fatores foram responsáveis por iniciar um processo de mudança que continua desde a década de 1990, com relevantes implicações sobre as políticas públicas do setor. Dessa forma, com base nos padrões de intervenção do Estado e no modo como se

desenvolveram, podem-se distinguir três gerações[125] de políticas brasileiras de desenvolvimento rural a partir desses anos (SCHNEIDER; SHIKI; BELIK, 2010). A primeira geração corresponde ao período entre 1993 e 1998, caracterizada pelo delineamento de novas políticas públicas com foco em assentamentos, reforma agrária e crédito para pequenos agricultores familiares. Nessa geração enquadram-se as políticas públicas dos anos 1990. A segunda geração de políticas para o desenvolvimento do meio rural é alocada no início da década de 2000 e tem como referência a política social e assistencialista. A terceira e última geração vigora de meados de 2005 até o presente e tem referencial de construção de mercados para a segurança alimentar e a sustentabilidade ambiental, conforme se mostrará no estudo dos PPAs.

Outro fator importante a ser considerado no período em foco (de 1990 a 2016) é a criação do Plano Real[126]. Os anos que antecedem a maturidade do Plano Real e a nitidez de uma política de governo preocupada com o crescimento modernizante (BERCOVICI, 2005) são definidores do cenário atual do setor agrícola. O panorama dos anos 1990 retrata que o dito Plano, em um primeiro momento, desestabilizou a agricultura, com "desestímulo às operações em ativos financeiros, com consequente fuga em direção a ativos reais e estoques de produtos agrícolas" (REZENDE; KRETER, 2011, p. 193). O Plano Real mostraria, entretanto, que o susto inicial era apenas medo de fantasmas – permanente taxa de inflação e instabilidade macroeconômica. No todo, o Plano Real teve um efeito estimulante[127], permitiu o redesenho da política agrícola, possibilitando a criação de instrumentos posteriores de combate à fome e à pobreza.

Em especial, pode-se destacar o Plano Safra 1995-1996, que: (i) aboliu a Taxa Referencial[128] (TR) e fixou a taxa de juros em 16% ao ano; (ii) aboliu a equivalência-

---

[125] As gerações não encerram seu ciclo ao advento de seus termos, continuam funcionando e sofrem ajustes e/ou alterações em sua formulação e aplicação (GRIZA, SCHENEIDER, 2015, p.S128).

[126] O Plano Real iniciou-se com a Lei n. 8.880 de 27 de maio de 1994, que dispôs sobre o Programa de Estabilização Econômica e o Sistema Monetário Nacional, instituindo a Unidade Real de Valor (URV), e complementou-se com a Lei n. 9.069 de 29 de junho de 1995, que dispôs sobre o Plano Real.

[127] Rego e Marques (2006, p.238) apontam que o "Plano Real" é até então a melhor experiência de estabilidade da economia brasileira. Na fase pós Real, a inflação caiu, o ambiente econômico tornou-se estável e previsível, mas alguns problemas ainda se fazem presentes, como a carência de poupança interna, baixo crescimento e necessidade de reformas macroeconômicas. Ademais, existem críticas severas, como as do Prof. João Antônio de Paula, por ele aprofundar a nossa dependência externa, desindustrializar a nação, aumentar a dívida interna e o desemprego (PAULA, 2005).

[128] A TR foi instituída pela Medida Provisória nº. 294 de 31 de janeiro de 1991, convertida na Lei nº. 8.177 de 1º de março de 1991. O Banco Central determina que a TR seja calculada por aplicadores correspondentes à Taxa Básica Financeira (TBF) que, por sua vez, é calculada pela remuneração de certificados e recibos de depósito bancário. Todos os dias o BC calculava a TBF que, por sua vez, influencia a TR (FRALETTI, 2004, p104-107). Por esta lógica não era possível saber quanto seria o índice a ser aplicado. Os juros fixos simplificaram os negócios no setor agrícola.

produto[129]; (iii) renegociou a dívida agrícola; (iv) aumentou a oferta do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); (v) criou a Modernização da Frota de Máquinas e Equipamentos Agrícolas (MODERFROTA); e (vi) promoveu o Prêmio de Escoamento do Produto[130] (PEP), de modo que o Estado dispôs-se a pagar a diferença entre o preço de mercado e o preço mínimo a quem adquirisse o produto do agricultor (REZENDE; KRETER, 2011, p. 194).

O Plano Safra 1996-1997 também adotou medidas de fomento ao setor: (i) a instituição do contrato de operações de venda para evitar a associação imediata de preços e recursos; (ii) a desregulação do mercado, que criou uma concorrência interna e externa tornando a estrutura do setor agrícola mais competitiva (REZENDE; KRETER, 2011, p.195).

O problema foi a supervalorização do dólar, política cambial que durou até 1999. Após 1999, não havia mais pressão no câmbio, e o setor agrícola passou a ter maiores taxas de crescimento. Em suma, a década de 1990 representou aumento de produção, queda dos preços e a continuidade do Estado como um dos principais compradores da produção agrícola. Persistiu a intervenção estatal direta e indireta no setor.

Nos anos seguintes, há a manutenção das políticas dos anos 1990, incluindo-se elementos novos. Segundo Rezende e Kreter (2011, p.195), o maior problema era o aumento do endividamento, mesmo com taxas de juros especiais a determinadas linhas de crédito. Isto porque, nos anos 2000, os recursos para financiamento do setor agrícola tornaram-se abundantes. O Banco Central repassou recursos provenientes do Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT), dos fundos regionais, do PIS-Pasep, do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados e, com isso, aumentaram-se os débitos agrícolas na nação.

O censo agrícola de 1995 revelou uma queda do número de pessoas empregadas na zona rural, eram 21,7 milhões no censo de 1985 e 17,9 milhões no censo de 1995. Segundo Baer (2002, p.392), a alteração ocorreu em face da mecanização agrícola. O uso de tratores aumentou 23,5% no período. O aumento de maquinário deveu-se tanto ao MODERFROTA quanto à participação dos bancos privados no setor.

Curioso notar que a maioria dos bancos privados investidores no setor agrícola, através de linhas de crédito, são bancos de montadoras de máquinas agrícolas, interessados

---

[129] A prática da equivalência-produto consistia em fazer, no ato da concessão do empréstimo, um cálculo da quantidade equivalente do produto financiado, dividindo o valor total do financiamento, acrescido de despesas e juros, pelo preço mínimo vigente. “No vencimento do empréstimo seria facultada ao tomador a liquidação de seu débito mediante entrega de documento representativo da estocagem o produto na quantidade devida” (REZENDE, 2000, p. 03).

[130] O PEP “tem o objetivo prioritário de garantir um preço referência ao produtor e às cooperativas e, ao mesmo tempo, contribuir para o abastecimento interno. O preço referência é definido pelo governo federal, com base no preço mínimo ou no preço de exercício das opções” (DELGADO; CONCEIÇÃO, 2005, p. 29).

tão somente em financiar a venda de seus próprios produtos por meio de repasses do Banco Nacional do Desenvolvimento Social (BNDES) (REZENDE; KRETER, 2011, p. 196). Dias (2011, p. 184) informa que, em 2005, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) aprovou a última fusão no setor, já bastante concentrado, fazendo com que existam apenas quatro produtores mundiais de tratores no Brasil[131].

As dificuldades resultantes dos débitos agrícolas privados, sempre lucrativos aos bancos, segundo Rezende e Kreter (2011), não impõem medo ao setor financeiro, pois sabe-se que, em caso de crise, o Estado brasileiro agirá como salvador (CLARK, 2009), conforme estabelecido, por exemplo, no Plano Safra 1995-1996. A socialização dos prejuízos/riscos não é somente estatal; os preços praticados pelos financiamentos são superiores aos de mercado, assim, os agricultores também arcam com o encargo. Trata-se de um oligopólio de venda difícil de ser revertido no cenário atual, dilatando a sucção de ganhos para os especuladores.

Desse modo, o agronegócio reclama das alterações estruturais causadoras da elevação das taxas de juros, após o Plano Real; do poder oligopolístico da indústria de insumos; e da assimetria no poder de negociação[132]. Baer (2002, p. 395) aponta, porém, que o setor teve ganho de produtividade[133], em especial na produção voltada para o mercado interno.

Nota-se que as políticas econômicas executadas pelo Estado são geralmente utilitaristas (economia de engenharia) e beneficiam de forma costumeira os bancos privados, inseridos no setor agrícola, financiadores de seus próprios produtos. Não há risco, fator inerente ao capitalismo, pois em caso de crise o Estado está comprometido com intervenção salvadora. Novamente, os parâmetros constitucionais foram abandonados. A política da cadeia produtiva do setor não resultou em alimentos e produtos destinados à vida e à saúde, mas sim à concentração de renda, favorecendo banqueiros e grandes produtores rurais. Quanto à intervenção estatal na vida econômica, ensina Washington Peluso Albino de Souza:

---

[131] A FIAT adquiriu as montadoras New Holland e Case, além de continuar produzindo tratores da linha FiatAllis. A fusão gerou a CNH, empresa que mantém as três marcas no mercado. Além da CNH, o mercado brasileiro conta ainda com as americanas Carterpillar e John Deere e a japonesa Komatsu.

[132] Sobre o poder oligopolístico e a assimetria no poder de negociação, é possível apontar alguns exemplos dos anos 2000: A indústria do suco de laranja sofreu com um processo de concentração vertical e teve diversos contratos contestados na justiça entre 2000 e 2005. A indústria do couro para calçados reclama de uma intervenção do governo em 2001: aumento do imposto de exportação sobre o couro. Segundo o setor, a medida reduziu a competitividade, e a concorrência com a China enfraqueceu severamente a indústria nacional. A indústria têxtil e produtores de algodão entraram em conflito sobre o excesso de importações em 2000 (DIAS, 2011, p.184-185).

[133] Conforme dados da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (FIBGE), as culturas de algodão, soja, milho e feijão apresentaram significativo aumento nos índices de produtividade. O café e o cacau, voltados para exportação, sofreram redução no índice de produtividade. Para Baer (2002, p.395), isso significa que as medidas adotadas pelo governo nos anos 1990 beneficiaram especialmente a agricultura voltada para o mercado doméstico.

> Quando o Estado exerce poder no "domínio econômico", ou seja, na área da realidade econômica, caracteriza-se o Poder Econômico do Estado. O exercício desse poder implica medidas de política econômica, quer em relação à economia *interna corporis*, sua própria administração, quer no espaço econômico externo, ou atividade econômica fora da sua própria administração. Desta forma, deparamos com áreas antes reservadas à iniciativa privada, quando disciplina a atividade econômica do particular, ou mesmo a do Estado-Empresário, na medida em que os seus efeitos se fazem sentir, ou em que os seus interesses extrapolam o âmbito das relações privadas, e se projetam no todo social. [....]
> A realidade histórica, como se sabe, jamais registrou alguma forma ideológica "pura". Daí a evolução da ideologia capitalista, com a absorção de elementos da socialista, configurando um modelo híbrido, com extremos opostos e que se concretiza num processo "pendular" de aproximações com tendências ora para um ora para outro extremo, ao qual podemos aplicar o raciocínio "marginalista". A esse "tipo" se costuma traduzir por "Estado Mínimo", com a mínima participação do poder econômico do Estado, seguindo "tendência" na direção negativa para a "margem" ou "limite", no Liberalismo "puro". Na posição oposta, estaria o "Estado Máximo", com "tendência" na direção positiva para as margens, ou o limite extremo, do Socialismo. Ao modelo composto e, por isso, com elementos de ambos, porque simbiótico, se passou a denominar Neoliberalismo. Sua estrutura é construída à base da anteposição Estado *versus* Mercado, com preferência para este, porém sem abolir aquele. Correspondendo a esse esquema, concentra o seu apoio na livre concorrência e na restrição às modalidades de ação econômica do Estado. Dentre estas, revela maior tolerância para a "Regulação", e maior restrição para a "Regulamentação" e para o "Planejamento" (SOUZA, 2005, p. 314-315).

Assim, nessa primeira geração de políticas públicas para o desenvolvimento rural, tem-se o início dos diálogos entre os movimentos sociais e as esferas de poder. Destaca-se nesse período a criação do Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF) em 1995, importante iniciativa por constituir-se na primeira política agrícola a levar em consideração as características específicas da agricultura familiar (GRISA; SCHINEIDER, 2015). A partir do cenário descrito, e confrontando o discurso de desenvolvimento e a realidade implementada, pode-se indagar: como foi a intervenção estatal no setor agrícola nos anos 2000? A resposta virá da análise dos PPAs de 2000-2003, 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015 e 2016-2019, da segunda e da terceira geração de políticas públicas para o setor e das teorias da sociologia rural.

6.2 A intervenção estatal nos anos 2000

Os anos 1990 marcaram uma mudança na intervenção estatal. Se durante a década de 1980 o enfoque era o da modernização da agricultura preconizado pela *revolução verde*, nos últimos 20 anos o enfoque tem sido as "políticas governamentais direcionadas para a reforma agrária, o crédito para agricultura familiar, o apoio aos territórios rurais, o estímulo a ações afirmativas para mulheres, jovens, aposentados e negros" (SCHNEIDER, 2010, p.512). Os

poderosos do setor, todavia, não foram excluídos ou deixados de lado; o Estado regulador em formação demonstrava-se pouco permeável às demandas da sociedade civil.

Houve nessa mudança de atuação estatal o surgimento de um planejamento por parte do Estado. Na década de 1990 não havia um planejamento global, apenas políticas econômicas anti-inflacionárias, chamadas por Souza (2005) de *antiplanos*, geralmente de alcance setorial[134], por exemplo, os planos Collor[135], Bresser[136], Real e Safra[137]. Ao Estado brasileiro não interessava planejar (método de intervir na economia), por meio de um plano (peça técnica), de iniciativa do poder executivo, a ser transformado em lei; era apenas a implantação do neoliberalismo de regulação (SOUZA, 2005; CLARK, 2009; CAMARGO, 2014). A legislação planejadora foi, porém, fixada no Brasil por intermédio da Constituição de 1988[138], prevista em instrumentos como a lei do Plano Plurianual (PPA), da Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária (LO), bem como as Leis de Política Agrícola (Lei n. 8.171 de 17/01/1991 e alterações) e de Reforma Agrária (Lei n. 8.629 de 15/02/1993 e alterações). Assim, não é por demais afirmar que a República Federativa do Brasil deve ser um Estado planejador.

Planejar as ações públicas é definir a longo, médio e curto prazos, como o Estado dará concretude aos ditames impositivos e diretivos numa realidade socioeconômica, ambiental e tecnológica injusta, excludente e concentradora. Nas palavras de Souza, (2005, p.371), "o Planejamento é uma técnica de intervenção do Estado no domínio econômico". Ressalte-se que o planejamento não é adstrito a nenhuma ideologia, sendo adotado por diversos Estados no orbe terrestre, sejam eles capitalistas, socialistas, democráticos, autoritários, religiosos, etc. É importante, todavia, alertar que pode existir intervenção estatal independentemente de qualquer planejamento público, como nos casos de medidas de política econômica setoriais, destinadas a mudança de moeda, redução da tributação para a indução do consumo, entre outras.

---

[134] Regredindo ainda mais no tempo, é possível elencar também o Plano de Metas 1956-1961 de Juscelino Kubitscheck, o Plano Trienal – 1962-1963 –, de João Goulart e os Planos Nacionais de Desenvolvimento dos militares.

[135] O Plano Collor foi instituído pela Lei n. 8.024 de 12 de abril de 1990. Esta lei instituiu o Cruzeiro e dispôs sobre a liquidez dos ativos financeiros.

[136] O Plano Bresser foi instituído em 1987 por meio dos Decretos-Lei n. 2335, 2336 e 2337. O objetivo era o controle da inflação por meio do congelamento de preços e posterior fase de flexibilização com base em uma Unidade de Referência de Preços.

[137] O Plano Safra é estabelecido anualmente com o objetivo de estabelecer medidas e dirigir os investimentos e a produção agropecuária do Brasil. O Plano Safra se decompõe em: crédito rural, zoneamento agrícola, seguro rural, comercialização e programas de fomento setorial. Parte do plano é estabelecida pelo MAPA, destinando-se ao que aqui se chama de agronegócio; outra parte do plano é estabelecida pela MDA (atualmente com as funções realizadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social), destinada à agricultura familiar.

[138] Pelo disposto nos artigos 165, 174 e 182 da Constituição.

A intervenção deve existir, portanto, no domínio econômico e social que, segundo os ditames constitucionais, obriga o Estado a se manter na atividade econômica direta e indireta, sem que ocorra a eliminação do setor privado e dos seus meios de produção. Conduto, deve haver a imposição de comandos sociais constitucionais, a fim de efetivar as garantias e os direitos individuais e sociais. Nesse ínterim, entende-se que o Estado planejador deve adotar, em sua técnica de intervenção, ações que abarquem, de maneira indissociável, o desenvolvimento, a justiça social e a questão ambiental; marcos constitucionais que auxiliam a implementação do Estado de relações inter-humanas.

Schneider (2010) identifica que a política agrícola passa por um estágio de ampliação da agricultura familiar e de seu potencial como modelo social, econômico e produtivo na sociedade brasileira. Dilata-se ainda a presença do Estado no meio rural por meio de políticas para a agricultura familiar, segurança alimentar, PRONAF, entre outras. O programa, formado em 1995, por força de representantes da agricultura familiar, de estudiosos do meio rural, de políticos e gestores públicos, como uma política de crédito rural que contribuía para a capitalização e o acesso dos agricultores familiares a mercados, vem-se ampliando constantemente, como exemplifica[139] o Plano Safra da agricultura familiar 2014-2015, com previsão orçamentária de 24,1 bilhões de reais (GRIZA; SCHNEIDER, 2015). Apesar da importância do PRONAF, existe ainda uma resistência política e ideológica com polarização entre a forma familiar e a patronal-empresarial. A produção familiar é comumente voltada para o mercado local ou interno, enquanto a patronal-empresarial dirige-se essencialmente à exportação.

A referida polarização na prática se traduz em uma acirrada disputa política e ideológica: de um lado a agricultura familiar e os movimentos sociais, que tentam por meio de suas manifestações o reconhecimento de suas reivindicações (preços mínimos, reforma agrária, crédito justo) na agenda estatal (políticas públicas); de outro lado, o agronegócio – o grande agraciado dos recursos e ações estatais – e os construtores de políticas. Reforça esta ideia a própria organização do aparelho do Estado: existiam, no Brasil, dois ministérios responsáveis pela agricultura e pelo meio rural, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), criado em 1999[140], após o conflito de Eldorado dos Carajás e extinto em 2016 pela Medida Provisória nº. 726, e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA),

[139] A análise completa dos valores destinados ao PRONAF encontra-se no próximo capítulo.

[140] Embora tenha sido extinto pela lei nº. 13.341 de 29 de setembro de 2016, as funções do MDA foram incorporadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Nesta tese, para manter a discussão em uma polaridade inteligível, optou-se por continuar atribuindo as ações em prol da agricultura familiar e do desenvolvimento no campo à sigla MDA. Mesmo sem o correspondente ministério, o embate entre os movimentos sociais e a agricultura patronal permanece.

criado em 1860 com o nome de Ministério da Agricultura. O MDA é comumente retratado como o ministério da agricultura familiar, enquanto o MAPA é tido como o ministério do agronegócio[141] (SCHNEIDER, 2010, p.517).

Dessa polarização surge o conflito da formulação da agenda da política agrícola: seria ela determinada pela demanda social, fruto, portanto, da pressão de movimentos, atores, instituições e organizações do meio rural ligadas ao MDA? Ou seria a agenda formulada *ex ante*, por estudiosos, pesquisadores e organizações atuantes no MAPA que sobrevivem da elaboração de projetos e de sua interface com o Estado? Schneider (2010, p.518) acredita que a balança tende para o lado do agronegócio, sem ignorar eventuais movimentos sociais capazes de influenciar a agenda política[142]. É necessário verificar, em face das principais correntes de desenvolvimento rural, como os PPAs (um dos instrumentos de planejamento global do Estado) têm tratado o setor agrícola.

A primeira corrente teórica tem como expoentes José Eli da Veiga e Ricardo Abramovay e como matrizes teóricas a ecologia, a sociologia econômica e a economia. Ambos valorizam a agricultura familiar, por seu potencial dinamizador das economias locais. Os agricultores familiares são considerados empreendedores com a capacidade de inovar e diversificar a produtividade dos territórios rurais em que vivem. Veiga foca seus estudos em empresas públicas e políticas governamentais, enquanto Abramovay trabalha a noção de capital social e seus fatores de cooperação, reciprocidade e solidariedade entre os agricultores familiares.

A segunda corrente possui como destaque José Graziano da Silva, que trabalha a sua matriz teórica no *rurbano*, ou o novo rural, que não é mais sinônimo de atraso. O meio rural tem uma nova formação, com redução crescente das diferenças entre o urbano e o rural, especialmente em face do mercado de trabalho. O novo rural é composto por: (i) uma agropecuária moderna baseada em commodities; (ii) um conjunto de atividades não agrícolas, como moradia, lazer, indústria e prestação de serviços; (iii) uma série de novas atividades impulsionadas por nichos de mercado. Há também um grupo excluído, os *sem-sem*, onde se incluem os desprovidos de terra, trabalho, educação, saúde e organização para demandar seus direitos. A solução para tais problemas, na visão da segunda corrente, seria gerar

[141] O problema aqui pode ser meramente de uma arquitetura institucional. Bandeira de Mello (2009) informa que é livre a constituição dos ministérios e, de fato, a cada governo tem-se um novo arranjo institucional de forma a fazer o Executivo mais eficiente. Entretanto, a discussão também pode tangenciar as *capacidades institucionais*, que investigam comparativamente como duas instituições podem responder aos problemas sociais (ARGUELHES; LEAL, 2011).

[142] Como exemplos de movimentos sociais têm-se o movimento sem-terra e seu *abril vermelho* e o sindicato dos trabalhadores rurais, composto basicamente por agricultores familiares que, por meio do *grito da terra*, buscam benefícios no Plano Safra (SCHNEIDER, 2010, p. 518).

oportunidades não agrícolas, já que o setor agrícola moderno, mecanizado, poupa trabalho. Se isso não for possível, devem-se acionar políticas compensatórias como: a reforma agrária seletiva, ações de combate à fome, segurança alimentar, entre outras (SCHNEIDER, 2010, p. 521-522).

A terceira corrente, comandada por José de Souza Martins e Zander Navarro, apresenta como matriz teórica a força da tradição histórica como limitadora do desenvolvimento rural e estudos sobre clientelismo e patriarcalismo com bases weberianas de dominação carismática e tradicional. Assim, o desenvolvimento rural esbarra em mecanismos de dominação social e cultural, construídos historicamente por elites locais para legitimar e manter o poder. Defendem a democratização capaz de libertar os indivíduos dos mediadores (igreja, partidos políticos, movimentos sociais). Os processos de desenvolvimento deveriam significar a emancipação social.

A quarta e última corrente teórica destaca como expoente Lima Wilkson, cuja matriz teórica pauta-se no agronegócio e nas cadeias alimentares. Esta corrente analisa as formas de integração dos pequenos produtores nas cadeias agroindustriais ou agroalimentares. O desafio para a agricultura familiar consiste na melhoria da capacidade de inserção em mercados locais ou *non-standards*, como: merenda escolar, programas sociais. Para Lima Wilkson, é preciso desenvolver novas habilidades e ler as necessidades do consumidor. Apontam-se ainda como dificuldades: baixo nível escolar dos agricultores, reduzida capacidade de absorção dos excedentes de produção pelos mercados locais da agricultura familiar e percalços no manejo de contratos de financiamento e das propriedades (SCHNEIDER, 2010, p. 525-526).

As quatro linhas de pensamento se sobrepõem no desenho da política agrícola. Em especial no PRONAF, as quatro vertentes encontram espaços para estabelecer os caminhos em que se desenrolam a atuação estatal: uma disputa entre a economia de engenharia e a economia da ética. A primeira vertente, a de José Eli da Veiga e Ricardo Abramovay, aproxima-se da *economia da ética*, pois se preocupa com valores como a solidariedade e o reconhecimento social. A segunda vertente, capitaneada por José Graziano da Silva, tenta o equilíbrio entre os dois polos: o rural, que é economicamente da engenharia, e o rural, que é dependente da atuação estatal em favor de políticas sociais. A terceira corrente, que tem como expoentes José de Souza Martins e Zander Navarro, preocupa-se com a *economia da ética* na medida em que propõe promover o empoderamento e emancipação social das camadas rurais mais pobres, porém está presa à ótica da herança ibérica, incapaz, portanto, de apresentar alguma solução. Por fim, a corrente de Lima Wilkson está comprometida com a economia de engenharia, preocupada principalmente com as cadeias produtivas e integração com

mercados. O aspecto humano e social, nesta vertente, pouco aparece.

Explicadas as principais vertentes teóricas, resta agora verificar se o planejamento estatal segue alguma dessas correntes. O PPA 2000-2003 ainda vivenciava as políticas pertinentes aos anos 1990 – política com foco na revolução verde e na modernização conservadora. No relatório do Ministério do Planejamento (BRASIL, 2001), apesar de não existir qualquer política estatal nítida para o setor agrícola, seja ela voltada para a agricultura familiar ou para o agronegócio, tem-se o início do diálogo entre a sociedade civil e as esferas políticas.

O PPA 2004-2007 deu continuidade à vertente sociológica-econômica, encarou os problemas sociais de maneira separada dos problemas rurais, mas previu em suas ações medidas prioritárias para a assistência social, a reforma agrária e para a agricultura e pecuária. No setor agrícola, por exemplo, foi projetado um reajuste de preços mínimos de produção, reprogramação das dívidas e medidas indutivas via PRONAF. Essas medidas fortaleceram a agricultura familiar, que se beneficiou de uma maior demanda global por alimentos (BRASIL, 2008, p. 56). Ainda quanto ao PRONAF, segundo o relatório do PPA 2004-2007, 3,7 milhões de famílias foram beneficiadas pelo programa (BRASIL, 2008, p.81), sendo responsáveis por 38% do valor bruto da produção agropecuária nacional[143] (BRASIL, 2008, p.190).

No tocante à reforma agrária, outra meta prioritária do PPA 2004-2007, foram realizados assentamentos sustentáveis de 265,4 mil famílias (BRASIL, 2008, p.82), para permitir o acesso à infraestrutura produtiva, à habitação, à saúde, à educação e à capacitação (BRASIL, 2008, p. 187).

As medidas voltadas ao setor agrícola familiar ainda refletem o combate à fome (BRASIL, 2008, p.105). Para essa meta ser alcançada, as medidas incluíam o programa Fome Zero, com o acesso a alimentos, fortalecimento da agricultura familiar e geração de renda, e o Bolsa Família[144], que em 2007 atendeu 11 milhões de famílias e representou uma melhora nutricional em 62,3% das crianças entre 6 e 11 meses (BRASIL, 2008, p. 108).

Em uma dimensão mais pertinente ao agronegócio, o relatório do PPA 2004-2007 informa que o aumento da safra de grãos não atingiu a meta de 150 milhões, ficando no patamar de 131,73 milhões de sacas. A exportação de carne também não atingiu a meta de 3 milhões de toneladas por ano, ficando em 1,6 milhão de toneladas. A febre aftosa também não

---

[143] No período também foi criado o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, destinado a aquisição de "alimentos com isenção de licitação, por preços de referência que não podem ser superiores nem inferiores aos praticados nos mercados regionais, até o limite de R$3.500,00 ao ano por agricultor familiar que se enquadre no PRONAF" (BRASIL, 2008, p. 110).

[144] O Bolsa Família foi instituído pela Lei n. 10.836 de 9 de janeiro de 2004.

atingiu a meta de erradicação total, sendo cumprido apenas 59,2% de controle.

Pode-se afirmar que o PPA 2004-2007 insere-se na chamada segunda geração de políticas públicas de desenvolvimento rural. O período de 2004 a 2007 caracteriza-se pela formulação e implementação de políticas sociais e compensatórias para as áreas rurais e pela preocupação com a reforma agrária e com o crédito para a agricultura familiar. Nesse período, um conjunto variado de medidas de bem-estar passou a ser considerado; foram criadas importantes políticas sociais (Bolsa Escola, Auxílio Gás, Fome Zero e outros programas que em 2003 uniram-se para formar o Programa Bolsa Família) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), em 2004 (SCHNEIDER; SHIKI; BELIK, 2010).

Em 2006 inicia-se a terceira geração de políticas públicas, momento compreendido tanto pelo PPA 2004-2007 quanto pelo PPA 2008-2011, 2012-2015 e 2016-2019. A terceira geração de políticas públicas para o desenvolvimento rural estende-se aos dias atuais. Além do refinamento dos programas existentes, novas iniciativas foram criadas. Destaca-se, nesse contexto, o surgimento de políticas de apoio ao processamento dos produtos agrícolas, como as medidas de incentivo ao desenvolvimento de agroindústrias familiares (SCHNEIDER; SHIKI; BELIK, 2010).

A agricultura familiar tem sido alvo específico de políticas públicas há pouco mais de vinte anos. A despeito disso, sua importância para a economia brasileira é marcante. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2009), 84,4% dos produtores rurais brasileiros são agricultores familiares que, mesmo ocupando apenas 24,3% da área de estabelecimentos agropecuários, são importantes fornecedores de alimentos para o mercado interno e responsáveis por boa parte da segurança alimentar da população. Em 2006, a agricultura familiar foi responsável por 87% da produção nacional de mandioca, 70% da produção de feijão, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz, 21% do trigo e, na pecuária, 58% do leite, 59% do plantel de suínos, 50% das aves e 30% dos bovinos.

Nesse cenário, O PPA 2008-2011 destaca nítida distinção entre as ações do MDA e do MAPA. O MAPA estabelece os seguintes programas: (i) o abastecimento agroalimentar; (ii) o desenvolvimento da economia cafeeira; (iii) o desenvolvimento do agronegócio no comércio internacional; (iv) o desenvolvimento sustentável das regiões produtoras de cacau; (v) o desenvolvimento sustentável do agronegócio; (vi) a gestão política da agropecuária; (vii) a minimização dos riscos do agronegócio; (viii) a pesquisa e desenvolvimento agropecuário e agroindustrial para a inserção social; (ix) a qualidade de insumos e serviços agropecuários; (x) a segurança da sanidade na agropecuária; e (xi) a segurança e qualidade de alimentos e bebidas (BRASIL, 2011a).

Já o MDA fixa(va) os programas de: (i) agricultura familiar – PRONAF; (ii) o assentamento de trabalhadores rurais; (iii) a assistência técnica e extensão rural na agricultura familiar; (iv) o crédito fundiário; (v) o desenvolvimento sustentável de projetos de assentamento; (vi) o desenvolvimento sustentável de territórios rurais; (v) a educação na reforma agrária (PRONERA); (vi) o gerenciamento da estrutura fundiária e destinação de terras públicas; (vii) a gestão política do desenvolvimento agrário; e (viii) a paz no campo (BRASIL, 2011a).

O PPA 2012-2015 define as metas para o setor, reconhecendo especial importância para a agricultura familiar, já que o modelo econômico e agrícola implantado na nação desde 1930, não possibilitou o empoderamento da agricultura familiar, responsável pelo abastecimento dos grandes centros urbanos. Para corrigir tal distorção o PPA 2012-2015 estabelece:

> (...) a prioridade do governo federal nos últimos anos tem sido a de criar um conjunto de políticas públicas diferenciadas, simultâneas e continuadas de garantia do direito à terra e de democratização da estrutura fundiária, de fortalecimento da agricultura familiar, de segurança alimentar, de promoção da igualdade de gênero, de raça e de etnia, de desenvolvimento territorial e de integração regional, além da educação e da cultura (BRASIL, 2011b, p. 164-165).

As bases das ações para as políticas públicas elencadas neste recorte encontram-se no Censo Agropecuário 2006 do IBGE; na Lei nº. 11.326/06, que estabeleceu as diretrizes da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, definindo também o público da agricultura familiar; e na Lei nº. 12.188/10, instituidora da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER) e do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (PRONATER), estabelecendo um novo modelo de Extensão Rural.

Segundo os dados do Censo de 2006, são 4,37 milhões de estabelecimentos de agricultura familiar, representando 84% do total de empreendimentos rurais na nação. Nesses estabelecimentos trabalham 12,3 milhões de pessoas, o correspondente a 74,4% da mão de obra do campo, respondendo a 10% do PIB nacional (BRASIL, 2011b, p. 165).

As políticas implantadas desde 2006, segundo o PPA 2011-2015, geraram resultados, pois:

> Entre 2002 a 2009, as áreas rurais receberam quase um milhão de novos domicílios. A pobreza rural teve uma queda expressiva, com redução da taxa de pobreza rural de 48,6%, em 2002, para 32%, em 2008, indicando a saída da pobreza de mais de quatro milhões de pessoas, bem como a redução da taxa da pobreza extrema de

19,9% para 11,7% (BRASIL, 2011, p. 165).

Apesar da melhora, há ainda muito por fazer. Em valores globais, foram mais de 93 bilhões de reais destinados à agricultura familiar no período 2012-2015 (BRASIL, 2012b, p. 01). Entre outras metas, incluíram-se as de: i) aquisição de 2,7 milhões de toneladas de alimentos, produzidos pela agricultura familiar; ii) ampliação do crédito para 5 mil pessoas jurídicas da agricultura familiar; iii) distribuição de sementes para 220 mil famílias (Plano Brasil Sem Miséria); iv) expansão da garantia de safra para 1 milhão de famílias; e v) financiamento de equipamentos (Plano Mais Alimentos).

Na atual conjuntura de economia de mercados supostamente abertos, em que se enquadra a grande maioria das nações, o crescimento econômico nacional modernizante (BERCOVICI, 2005) depende sobremaneira da taxa de exportação. Assim, se se considera a existência de um mercado limitado, tem-se a concorrência entre os países na busca dos mercados consumidores. Analisando o caso brasileiro, é possível notar uma generosa expansão da economia até 2010: a partir de então, seja por reflexos da crise mundial, seja pelo enfrentamento da China como concorrente, com seu baixo custo de produção, o crescimento nacional estagnou (MEDEIROS, 2012).

O setor agrário é fundamental para a economia brasileira. Apenas a agricultura familiar, como visto, é responsável por 84% da produção nacional. O setor conta ainda com o grande produtor, comumente chamado de agronegócio, que merece especial atenção do PPA 2012-2015. Note-se que não há no texto do PPA qualquer divisão entre as duas formas (agricultura familiar e patronal), pois qualquer um dos programas específicos pode ser desfrutado pelo grupo da agricultura familiar, desde que o agricultor se enquadre nos requisitos mínimos.

A importância dos programas específicos está na necessidade de se manter a segurança alimentar da população brasileira, que hoje é de 190,73 milhões de pessoas e deve chegar a 216,41 milhões em 2030. As alternativas, segundo o Ministério do Planejamento, são aumento da produção, redução das perdas, otimização da distribuição e processamento (BRASIL, 2011b, p. 243), medidas que trabalham tão somente sob o signo da eficiência.

A agropecuária é projetada para ser sustentável e permitir que o produto brasileiro seja competitivo nos mercados externos, não visando apenas o abastecimento interno. Ela representou, em 2010, 22,4% do Produto Interno Bruto (PIB) e 37,9% das exportações nacionais (BRASIL, 2011b, p. 239). O programa específico da agropecuária pretende: i) fomentar a produção por meio de crédito rural; ii) aprimorar a gestão do risco agrícola; iii)

garantir preço mínimo ao produtor; iv) aumentar a capacidade de armazenagem; v) promover a internacionalização do produto brasileiro; vi) garantir sustentabilidade; vii) reduzir a emissão de carbono (Plano ABC); viii) promover o associativismo e cooperativismo na agropecuária; ix) gerar agroenergia; e x) incentivar a política de modernização da gestão institucional (BRASIL, 2011b, p. 239).

Para atingir esses objetivos, o PPA de 2012-2015 objetiva: i) ampliar a área de seguro rural de 6,7 para 30 milhões de hectares; ii) aumentar a capacidade de armazenagem de 2,148 milhões de toneladas para 2,792 milhões de toneladas; iii) implantar 900 unidades de baixo carbono (Plano ABC); iv) mapear áreas para a produção sustentável; v) capacitar 40 mil produtores e 20 mil técnicos; e vi) ampliar de 26 para 90 os núcleos de agroecologia na rede federal (BRASIL, 2011b, p. 240).

Além dos objetivos citados, o PPA 2012-2015 pretende aumentar o desenvolvimento de ciência e tecnologia no setor. Para isso, volta suas atenções, não apenas para a produtividade, mas também para redução da miséria, para a sustentabilidade e proteção do patrimônio genético, apoiando-se no uso de defesas agropecuária, por meio do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) (BRASIL, 2011b, p. 248).

Para a agricultura, a intenção é aumentar a fronteira agrícola, regulamentando as áreas já devastadas como áreas aptas para a produção. Não é de se espantar o conteúdo do novo Código Florestal, promulgado via Medida Provisória em meados de 2011[145], bem permissivo com os desmatamentos ilegais já realizados (LELIS, 2014).

Essa ampliação contará com as intenções do aumento da área agrícola irrigada em 100% nos próximos quatro anos, pois a irrigação, de acordo com dados da ONU, é capaz de aumentar a produtividade. Os incentivos virão no mote de R$ 4 bilhões para linhas de crédito destinadas à agricultura irrigada; a disponibilização de assistência técnica (ATER) para 25.000 pequenos produtores; e o desenvolvimento de projetos públicos de irrigação. Em valores globais, serão mais de 6 bilhões para a irrigação (BRASIL, 2012, p.8).

A pesca e aquicultura também são contempladas, afinal o Brasil é a 21ª nação no ranking mundial de produtores de pescado, com uma produção de 1,2 milhão de tonelada por ano (BRASIL, 2011b, p.245). Entretanto, na balança comercial há déficit. Em 2009, foram exportados U$ 169 milhões e importados U$ 688 milhões (BRASIL, 2011b, p.246). É preciso, pois, fazer com que o pescado atenda satisfatoriamente o mercado interno e seja capaz de gerar excedente para exportação. O programa inclui implantação de 9 terminais

[145] O novo código florestal foi posteriormente transformado em lei. Trata-se da Lei nº.12.651 de 25 de março de 2012.

pesqueiros; atendimento a 65 regiões com equipamento e infraestrutura para a pesca; alfabetização de 80.000 pescadores; concessão de bolsa para pescadores; e implantação de 6 escolas nacionais de pesca.

O PPA 2016-2019, por ainda ser corrente, não conta com exposição de resultados, apenas com o planejamento de continuidade de um projeto nacional de desenvolvimento[146], que vinha se consolidando há mais de uma década (BRASIL, 2015, p.8). Entretanto, a ruptura institucional ocorrida em 2016 e as intervenções estatais, descomprometidas com o planejamento até então realizado, podem colocar em risco a realização do plano plurianual atual.

Na dimensão estratégica do PPA 2016-2019, o governo reforça a ideia de construir uma sociedade inclusiva, democrática e igualitária, pautada em uma economia sólida, dinâmica e sustentável. Para que esses objetivos sejam alcançados, informa-se o aumento com os gastos sociais, que em 2001 eram de 453,3 bilhões de reais (12,6% do Produto Interno Bruto) e que em 2014 chegaram a 887,5 bilhões de reais (16,1% do Produto Interno Bruto) (BRASIL, 2015, p.18).

Todo o orçamento da União vincula-se ao PPA. Entre 2016 e 2019, a previsão é de que 3% seriam gastos com políticas sociais, incluindo-se aí o Bolsa Família e o Cadastro Único. Fontes extraordinárias, não providas diretamente pelo dinheiro público, como as originadas de bancos públicos, agências oficiais de fomento, fundos constitucionais ou até mesmo de origem privada, têm igualmente previsão orçada. Do arrecadamento global via fontes extraordinárias, a agropecuária sustentável, por exemplo, tem previsão de 35% do crédito extra orçamentário. A agricultura familiar, por sua vez, tem previsão de 6% do crédito extra orçamentário (BRASIL, 2015, p.44-45).

Considerando os programas temáticos, o setor agropecuário insere-se no *desenvolvimento produtivo e ambiental*, nomenclatura que reforça a ideia de aproximação do aparelho do Estado à *economia de engenharia*. Este programa conta com estimativa de 1.367 bilhões de reais (20% do PIB), dos quais 65% seriam destinados à agricultura sustentável. As questões pertinentes ao desenvolvimento regional e territorial estão enquadradas em *temas especiais*, com previsão orçamentária de 330 bilhões de reais (5% do PIB).

Na agricultura familiar, o plano de fortalecimento e dinamização do PPA 2016-2019 pretende combater as consequências negativas do modelo de intervenção estatal dos anos

[146] O PPA 2016-2019 inovou na participação popular: foram realizados dois fóruns de diálogo, o Fórum Dialoga Brasil Interconselhos, o primeiro em 15 e 16 de abril de 2015 e o segundo em 27,28 e 28 de julho de 2015. Ocorreram, também, oficinas e reuniões com ministérios e conselhos setoriais e fóruns regionais (BRASIL, 2015, p.12). Imagina-se a possibilidade de essa participação popular ser o motor da revolução que se deseja.

1990, pois essa política significou “uma maior masculinização do mundo rural, migração da juventude rural para a cidade e aprofundamento da exclusão dos povos e comunidades tradicionais” (BRASIL, 2015, p.73). Para o fortalecimento e dinamização, o PPA 2016-2019 atribui especial importância ao crescimento do rendimento médio mensal domiciliar *per capita* da agricultura familiar: 63,6% entre os anos de 2004 e 2012. Este crescimento, segundo o PPA 2016-2019 (BRASIL, 2015, p.74), só foi possível porque este grupo de agricultores teve acesso a diversas políticas públicas, como a transferência de renda e valorização real do salário mínimo, mas também por conta do PRONAF. Entre os anos de 2003 e 2015, o PRONAF, financiou cerca de R$ 166,5 bilhões e, nos seus vinte anos de existência, já concedeu crédito para mais de 3 milhões de famílias. Outra política responsável pelo fortalecimento e dinamização foi a rede nacional de assistência técnica e extensão rural (ATER). Em 2003, destinavam-se R$ 22 milhões para a ATER. Em 2014, o valor destinado foi de R$ 263 milhões (BRASIL, 2015, p.74).

A agricultura familiar ainda impõe desafios ao Estado. Para enfrenta-los, o PPA 2016-2019 prevê as *diretrizes estratégicas* de: (i) combate à pobreza e redução de desigualdades, promovendo o acesso equitativo aos serviços públicos e ampliando as oportunidades econômicas entre o rural e o urbano (com um programa de cooperativismo e associativismo para a agricultura familiar); (ii) promoção da segurança alimentar; (iii) promoção do desenvolvimento sustentável; (iv) fortalecimento da questão fundiária, promoção da reforma agrária e proteção dos direitos dos povos tradicionais, originais e quilombolas; (v) promoção da autonomia econômica das mulheres rurais; (vi) ampliação da base agroecológica da agricultura familiar; e (vii) contribuição para a permanência da juventude no ambiente rural e cuidado com a sucessão rural (BRASIL, 2015, p.74-75).

Percebe-se, desde o PPA 2000-2003 até o PPA 2016-2019, a estruturação das três gerações de políticas públicas para o desenvolvimento rural. No PPA 2000-2003, têm-se a primeira e segunda gerações em matrizes teóricas que remetem a todas as correntes teóricas da sociologia rural, com enfoque no viés social no início dos anos 2000. Do PPA 2004-2007 em diante tem-se presente a terceira geração de políticas públicas para o desenvolvimento rural, com enforque na corrente teórica do Rurbano e do agronegócio e suas cadeias produtivas. Percebe-se, entretanto, que há um constante horizonte histórico como limitador da almejada revolução: apesar dos avanços, como a institucionalização da agricultura familiar, a prática pendeu para o crescimento e não para o desenvolvimento econômico. Há insistência em políticas que não promovem a emancipação da população rural, pois não respeitam suas individualidades, os apelos de seus Rostos. Assim, questiona-se: seria possível encontrar, no

emaranhado de políticas públicas, caminhos possíveis para uma ação ética a fim de materializar a Constituição brasileira e promover a revolução que se deseja?

6.3 A obediência à constituição

Scheinder (2010) já havia alertado sobre a polarização das políticas agrícolas e que elas seriam incluídas na agenda estatal ou por força dos movimentos sociais, executadas pelo MDA, ou produzidas *ex ante*, por mediadores, estudiosos e formuladores de políticas, tendendo a ser executadas pelo MAPA. Entretanto, a política agrícola, pendendo para um lado ou para o outro, executada pelo MDA ou pelo MAPA, tem comumente um viés utilitarista[147] e atende ao propósito de reprodução do atual sistema produtivo.

Na década de 1990, os movimentos sociais, após lutarem por reconhecimento[148], conseguiram influenciar a produção de políticas públicas, que deixaram de ser ditadas exclusivamente pelas corporações do capital agrícola. A existência, até 2016, de dois ministérios, o MAPA e o MDA, e a existência de dois planos[149] para o desenvolvimento da agricultura, o Plano Safra, destinado ao agronegócio, e o Plano Safra da Agricultura Familiar, destinado aos agricultores familiares, comprovam que, por um breve período, a nação brasileira entendeu a necessidade de políticas públicas distintas para territórios distintos. Com lógicas produtivas distintas, os territórios capitalistas eram resguardados pelo MAPA e suas ações, enquanto os territórios de produção alternativa eram resguardados pelo MDA e suas ações (FERNANDES, 2015, p.392).

Da leitura dos PPAs e das políticas isoladas da década de 1990, percebe-se uma crescente importância e atenção com a agricultura familiar[150], porém os resultados

---

[147] Jonas (2006) identifica a necessidade de uma ética que rompa com o modelo tradicional. Segundo o autor, a ética tradicional é voltada para a atividade privada, tem fins meramente antropocêntricos e preocupa-se apenas com o presente. Em sua proposta, a ética deve ser praticada, em especial, pelo poder público, pois não está presa ao tempo presente e tampouco se preocupa apenas com as questões antropocêntricas. Jonas argumenta que "se a esfera do produzir invadiu o espaço do agir essencial, então a moralidade deve invadir a esfera do produzir, da qual ela se mantinha afastada anteriormente, e deve fazê-lo na forma de política pública". Seguindo Levinas (1980, 2009), a atuação estatal, em uma perspectiva de ética primeira e, portanto, diversa da visão utilitarista, possibilitaria a construção da sociedade inter-humana

[148] O MST tem uma proposta de reforma agrária popular. Em acordo com o extinto MDA, as diretrizes estabelecidas pelo movimento social eram utilizadas para elaboração do modelo de desenvolvimento dos territórios não inclusos no processo de produção hegemônico (FERNANDES, 2015, p.386).

[149] As diretrizes dos Planos Safra serão objeto de análise do próximo capítulo.

[150] No fiel da balança entre os movimentos sociais e os formuladores de políticas públicas pode estar um caminho que leva à ética para com o outro nas políticas públicas. Levinas discorre sobre a condição de outro frente ao Estado: "Estado liberal – categoria constitutiva do Estado – e não possibilidade empírica contingente; Estado que admite, para além de suas instituições, a legitimidade, mesmo que transpolítica, da busca e da defesa dos direitos do homem. Para além da justiça, lembrança imperiosa de tudo o que, em seus rigores

apresentados são apenas números. A cada ano, a cada política executada, o ministério em questão comemora a inclusão de milhares de brasileiros, o aumento nas metas de produtividade – ou lamentam a redução destas –, e celebram as porcentagens nos indicadores sociais. Entretanto, as políticas se resumem à racionalidade iluminista. A população, beneficiada ou não pelo programa, permanece sem voz, tratada como uma massa com características únicas. Prevalece, na prática, a matriz teórica de Navarro (2002), com projetos que não significam emancipação da população rural, que segue desconhecida do centro do sistema político e, em especial, dos estudos jurídicos[151]. A democracia participativa da Constituição brasileira é deixada de lado; à parcela da população marginalizada pelo processo social de formação e implementação de políticas públicas resta a luta por reconhecimento.

A teoria crítica de Navarro (2002) é acompanhada por Santos (2000, p.35), para quem a "teoria crítica foi desenvolvida para lutar contra o consenso, como forma de questionar a dominação e criar o impulso de lutar contra ela". Mas a teoria crítica tem-se perdido pelo caminho das políticas utilitaristas. Recorrendo ao principal movimento rural, o Movimento dos Sem Terra (MST), constata-se que ele acaba sendo um movimento incapaz de viabilizar a autonomia e nova significação dos grupos sociais representados, segundo Navarro,

> o resultado final, em todas as regiões agrárias brasileiras, tem sido a significativa materialização de uma capacidade de mobilização empreendida pelo MST [que tem a incapacidade de] produzir sujeitos locais portadores de real autonomia organizativa, comandantes de seus próprios destinos, assim impossibilitados de inscrever a emancipação social e política entre seus objetivos de vida (NAVARRO, 2002, p. 25-26).

Haveria algum movimento social livre da influência política e econômica capaz de levar a efeito a emancipação buscada por Navarro (2002)? Os líderes dos movimentos sociais e dos partidos são frutos de seus interesses e de lutas/pressões populares. Um estudo do Instituto de Justiça Fiscal, chamado *Os donos do congresso,* aponta que 157.315 doadores

---

necessários, deve ser acrescido proveniente da unidade humana em cada um dos seus cidadãos reunidos em nação" (2004, p.270).

[151] O reconhecimento que aqui se busca é o estabelecido por Honneth (2003a), temperado por Levinas (1980, 2009): Em uma primeira esfera, afeita à intimidade e às relações de pequeno círculo, como a família e a amizade, o reconhecimento produz autoconfiança no indivíduo. Entende-se que os moradores do meio rural possuem, ou têm condições de possuir, essa espécie de reconhecimento. Em uma segunda esfera, o reconhecimento ocorre por meio do direito, gerando auto respeito. A violação dessa forma de reconhecimento ocorre pela violação de direitos e, pelo que se demonstra ocorrer no campo, os movimentos sociais rurais clamam por essa forma de reconhecimento. Por fim, uma terceira forma de reconhecimento, que geraria autoestima aos indivíduos que se reconhecem como iguais. Entende-se, a princípio, que não há essa forma de reconhecimento, basta ver a polarização entre agronegócio e agricultura familiar, que se confrontam de maneira assimétrica em busca das políticas públicas para o setor agrário.

privados forneceram aos congressistas mais de 2 bilhões de reais em doações[152]. Obviamente, os doadores esperam que os donatários devolvam a gentileza de alguma forma. Se a teoria de Luhmann[153] estiver correta, a comunicação precípua que o congresso tem é a formação de políticas, portanto, não é de se estranhar que as medidas favoreçam este ou aquele grupo privado, entenda-se: o grande capital investidor na política institucional.

Alternativa ao sistema político representativo poderia ser uma democracia radical, que remonta ao significado dado por Restrepo (2013), em sua ontologia mais radical: democracia (*demos*, significando povo e *kratos*, poder) representa o governo do povo; um governo que tem por pressuposto que o sujeito político é tanto o governante quanto o governado (2013, p.155). Afinal, a democracia não pressupõe nenhuma pré-condição para se autogovernar; é, na verdade, o governo daqueles que carecem de qualidades para governar. Para que esse patamar de organização social seja alcançado, é preciso que até mesmo as parcelas excluídas da população possam influenciar o centro do sistema político. A resposta para tais questões pode não estar em políticas agrícolas propriamente ditas, e sim em políticas sociais que busquem efetivar o texto constitucional.

Em todo o período analisado, percebe-se que o setor agrícola é comumente tratado de forma separada das atuações estatais sociais, mais um indício de que a balança das ações estatais políticas pende para o lado dos formuladores de políticas públicas. Entretanto, pesquisas já começam a apontar uma sinergia entre as políticas sociais e o desenvolvimento rural, em especial o da agricultura familiar.

Sabates-Wheeler, Devereux e Guenther (2014), em estudo sobre sinergia de políticas estatais, identificaram que as atuações estatais no campo social e no setor agrícola interagem criando sinergias positivas[154]. O estudo baseou-se em dados de diversas nações da África, da América Central e Latina, no Brasil, com destaque para o Bolsa Família[155], que tem sido aplicado paralelamente ao PRONAF. Como resultado da sinergia, os autores concluem: (i) a proteção social promove segurança alimentar e produção agrícola. Quando a transferência é

---

[152] Os dados completos podem ser acessados em: http://www.donosdocongresso.com.br.

[153] Luhman identifica sistemas autopoiéticos com comunicações binárias próprias. A função do sistema é reduzir a complexidade da realidade conforme a função que desempenham. Assim, o sistema do direito se reproduz por meio dos comandos lícito/ilícito; o sistema político, pelo voto sim/não para as políticas públicas (KUNZLER, 2004).

[154] Reducing risk in smallholder farming requires agricultural development policies, and policies that create a conducive enabling environment for agriculture, while managing risk in smallholder farming requires social protection policies that can also contribute to reduce risk (SABATES-WHEELER; DEVEREUX; GUENTHER, 2014, p.3).

[155] Rego e Pinzani (2013, p.215) afirmam que o Bolsa Família, mesmo em seu minimalismo, pode ser visto como uma política de urgência moral com capacidade de estabelecer condições mínimas para o desenvolvimento ético e político da população.

feita em dinheiro, os resultados são mais proveitosos do que as transferências em alimentos; (ii) o ministério da agricultura – no caso do Brasil, o MDA e o MAPA –, "need to learn about social protection, while the social protection experts need to learn about the particular complexity of agriculture and seasonality of rural livelihoods[156]"; (iii) é preciso ter atenção quanto aos preços praticados no mercado, preços baixos são bons para os consumidores pobres, mas preços justos são necessários para estimular o investimento agrícola e aumentar a renda dos agricultores familiares; (iv) uma sinergia significante entre as políticas sociais e as políticas agrárias pode ser conseguida por meio de ações que garantam seguro contra intempéries, garantias de mercado futuro e câmbio de *commodities*.

Winters e Davies (2007), em estudo de dois programas no México[157], o PROCAMPO[158] e o OPORTUNIDADES[159], também perceberam a sinergia entre políticas sociais e desenvolvimento rural: a maioria dos programas destinados à agricultura acabam beneficiando apenas as famílias mais abastadas do México, o que não ocorre com o PROCAMPO e OPORTUNIDADES, que beneficiam as famílias pobres e geram benefícios indiretos na agricultura (WINTERS; DAVIES, 2007, p. 10).

No Brasil, Rego e Pinzani (2013) desenvolveram pesquisa sobre o programa Bolsa Família e a linha adotada não foi a das políticas utilitárias. Os pesquisadores, através do domínio da teoria crítica, literalmente deram voz aos beneficiários do programa Bolsa Família e puderam constatar no programa o germe para uma política pública que se comprometa tanto com o desenvolvimento econômico[160] quanto com a emancipação e cidadania, afinal o "Estado ainda é o instrumento primário de organização e gestão da vida em sociedade – inclusive do mercado, que nunca foi e nunca poderá ser autorregulamentado" (REGO; PINZANI, 2013, p. 224).

Essa posição não destoa do exposto por Clark, Corrêa e Nascimento (2013): a ideologia constitucionalmente adotada para a economia deve ser uma forma de interpretar o direito econômico [e as atuações do aparelho do Estado], independentemente de valores e

---

[156] O ministério da agricultura precisa aprender sobre políticas sociais, enquanto os especialistas em políticas sociais precisam aprender sobre a complexidade da agricultura e a sazonalidade da vida dos agricultores. (Tradução livre).

[157] Os programas mexicanos não são específicos para a agricultura familiar. São programas sociais acessados pela população pobre, inclusive agricultores familiares. Para o setor rural o México dispõe apenas de programas genéricos, que não distinguem os agricultores patronais dos familiares (SABOURIN; SAMPER. MASSARDER, 2015, p.599)

[158] O PROCAMPO é um programa criado em 1994 destinado a todos os produtores rurais mexicanos para equilibrar a produtividade do setor agrícola mexicano e o do NAFTA (WINTERS; DAVIES, 2007, p. 06).

[159] O OPORTUNIDADES é um programa criado em 1997, originalmente com o nome PROGRESA, para combater a pobreza, tanto no meio rural quanto no meio urbano (WINTERS; DAVIES, 2007, p. 07).

[160] Ravalion (2003) também defende a ideia de que as políticas sociais compensam as falhas de mercado que perpetuam a pobreza, em especial em sociedades extremamente desiguais, como o Brasil.

visões de mundo particularistas. Assim, o “intérprete, ao analisar a judicialização da política econômica, deve condicionar-se aos fundamentos normativos-axiológicos positivados na constituição” (CLARK; CÔRREA; NASCIMENTO, 2013, p. 269).

É possível, portanto, visualizar um embate construtivo e dialético nas políticas públicas planejadas, mesmo em tempos do neoliberalismo regulador em crise. É possível exigir que o Estado deixe de lado a sua intervenção utilitarista na economia rural e adote políticas públicas com conteúdo ético, materializando o texto constitucional e, logicamente, o desenvolvimento (CORRÊA, 2011). Em matéria agrícola, os recentes estudos demonstram que as atuações ortodoxas favorecem um pequeno grupo que se beneficia com empréstimos e financiamentos para os próprios produtos e aumenta a dívida daqueles que literalmente trabalham o campo. Por outro lado, políticas públicas sociais, como o Bolsa Família e o PRONAF, têm gerado bons resultados não apenas para os beneficiários, mas para todos aqueles que, de forma direta ou indireta, entram em contato com a distribuição condicionada de renda, bem como para a sociedade. Apoiar as ações em programas sociais é maneira lógica de gerar a concretude da Constituição brasileira de 1988.

6.4 Desdobramentos da postura estatal

A partir do contexto de intervenção estatal no setor agrícola, dos anos 1990 até 2016, procurou-se demonstrar quais foram as principais políticas estatais para o setor. Constatou-se que todas elas fundamentam-se em uma linha de pensamento racional e utilitarista; o que na gramática desta tese tem-se denominado de economia de engenharia. A prática, entretanto, é mais antiga que o lapso temporal estabelecido pela pesquisa. Venâncio Filho (1968, p.113-115) expõe que a intervenção estatal no domínio econômico é afinada, desde a década de 1930, com a economia de engenharia. Em suas atuações, o Estado demonstra-se mais preocupado com a balança comercial (crescimento econômico) e menos com o desenvolvimento, com a possibilidade da revolução, com a concretização da constituição, além da interpretação meramente utilitarista. A lei de reajuste econômico, Decreto 23.533 de 1 de dezembro de 1933, que prometia uma verdadeira abolição da escravatura agrícola do Brasil, entrega apenas medidas como a redução de metade dos débitos dos agricultores ou a caracterização da agricultura como uma profissão com fins lucrativos. O reconhecimento da singularidade, da multiplicidade de Outros, da diversidade cultural e das alternativas produtivas não faz parte do espectro da atuação estatal.

Embora os movimentos sociais tenham conseguido influenciar a agenda pública na

formação de políticas públicas, pode-se afirmar que, de modo geral, apesar de alguns avanços, as políticas públicas excluem o povo de sua elaboração, privilegiam resultados econômicos matemáticos e não se preocupam com qualquer aspecto ético. Para que a influência na agenda estatal seja mais efetiva, os diversos grupos de interesse existentes no rural brasileiro precisam se mobilizar, realizar um processo de organização coletiva em busca de um objetivo comum contra a resistência dos grupos contrários (MOTA; SCHMITZ, 2015, p.536). É preciso que a multiplicidade de grupos promova o seu autorreconhecimento, que sejam reconhecidos pelos Outros e que efetuem um reconhecimento oficial como política pública.

Entretanto, como o processo de luta por reconhecimento é lento e, muitas vezes, realizado na própria estrutura egológica, o panorama de intervenção estatal no setor agrícola demonstra que as políticas públicas tentam reduzir as divergências (totalizando o infinito de possibilidades) e edificam instituições pautadas em um ideal de produção de massa para a realização de um desenvolvimento rural que ainda é tardio.

As ações estatais dependem de políticas tomadas em processos decisórios. Essas ações são pautadas muito mais nos formuladores de políticas públicas (técnicos e grande capital agrícola) que nos movimentos sociais[161], sendo, na prática, uma norma unificadora voltada ao desenvolvimento, significando na realidade o crescimento modernizante e não o desenvolvimento social, ambiental e econômico da região rural.

O Estado – corpos políticos e burocráticos – já percebeu a importância da política social e tem, desde os anos 1990, dado significativa importância para a agricultura familiar. Todavia, o agronegócio não perdeu espaço na esfera nacional e, quando possível, ampliou-se nas políticas produtivas realizados no nível local e estadual. Em alguns casos, o avanço do mercado agrícola foi pautado na certeza de intervenção estatal e significou lucro para bancos privados e aumento da dívida para os produtores, sinal de que a política econômica pública intervencionista ainda tem consequências às avessas da efetivação do texto constitucional. Por outro lado, o avanço do mercado agrícola representou aumento da participação do setor na balança comercial brasileira. Contudo, invariavelmente, as políticas públicas parecem não se importar com as relações rurais mais caras. Não é possível dizer ainda, apesar de a provável resposta a ser descortinada inicialmente ser negativa, se pelos caminhos escolhidos, haverá

[161] No mesmo sentido, Mota e Schmitz (2015), ao estudarem as catadoras de mangaba e sua inclusão em políticas públicas como o PRONAF e o PAA, concluem que a inclusão deste grupo social do rural brasileiro ocorreu como forma de torná-las *produtoras*, designação que remete ao sistema produtivo hegemônico. Este encontro de dois mundos, o das catadoras regidas pela ótica da subsistência e o das políticas públicas que exigem produtores, foi promovido por agentes externos à realidade do grupo social. Ressalte-se que, ainda que a política pública tenha chegado ao Brasil profundo por meio de atores externos, houve interreconhecimento e melhora de vida para as catadoras beneficiadas.

melhora de vida duradoura para as populações rurais e também urbana, fazendo, enfim, que o desenvolvimento leve à emancipação e ao reconhecimento de todos no Estado Democrático de Direito.

A constatação teórica realizada no setor agrícola pode ser estendida para os demais poderes. Aguillar (2016, p.16-17) lembra que no Brasil o exercício do poder público sempre esteve promiscuamente imbricado com os poderes privados, seja na atuação estatal, que influencia a economia, seja na estrutura do Estado, integrado por membros das elites econômicas que praticam a atividade pública como desfrute de uma prerrogativa senhorial na formulação e execução de atuações estatais.

Tendo analisado o panorama da intervenção estatal no setor agrícola e identificado os agentes que atuam na formação da agenda estatal – os formadores de políticas públicas influenciando o MAPA e os movimentos sociais influenciando o MDA – e, dessa identificação, tendo retirado o entendimento do porquê da grande incidência de políticas públicas utilitaristas, entende-se que o problema da atuação estatal está na forma como a intervenção estatal no domínio econômico, em especial o agrícola, está desenhada. Favorece-se o ciclo histórico do afastamento do povo, quando este deveria ser o principal ator social. Privilegia-se a economia de engenharia, quando deveria acontecer a vinculação das ações estatais à economia ética. Tem-se um aparelho estatal pouco afeito à alteridade, quando esta deveria ser a razão única da ação estatal. Aparentemente, o setor agrícola é estruturado na massificação da produção, na ideia de que todo e qualquer produtor rural deve ser inserido no sistema produtivo do capitalismo dependente, da invisibilidade das culturas alternativas. Uma invisibilidade que custa aos membros dessas comunidades a solidariedade, a possibilidade de mostrar o Rosto, de obter a responsabilidade ética.

Seria o PRONAF a possibilidade dessa concretização? A este tema dedica-se o próximo capítulo.

Foto 06

Fonte: Fotografia feita pelo autor.

7 UMA IDEIA DE AGRICULTURA FAMILIAR

A teoria até então apresentada não possibilita a redução da agricultura familiar a um conceito[162]. A adoção de tal medida configuraria violência àqueles que se identificam com a expressão *agricultura familiar*. A análise das políticas públicas que beneficiam estas pessoas, entretanto, aponta que o Direito deve tentar uma conceituação e a realização de comparações sem as quais seria (im)possível apresentar o conjunto de ações estatais que tratam do setor. Assim, pretende-se, em vez de um conceito, apresentar uma ideia de agricultura familiar por meio de aproximações conceituais e de análises da gênese e aplicação da política pública específica para o setor: o PRONAF. Com essa ideia, pretende-se, nos termos ensinados por Levinas (2009), comparar os incomparáveis e então promover a justiça.

Uma primeira aproximação conceitual é dada pela história, em que, marcadamente, observa-se uma constante intervenção estatal. Na aproximação conceitual histórica, deve-se abandonar a oposição entre pequena e grande produção, pois o tamanho da unidade produtiva não é a questão mais relevante na análise da agricultura familiar. Veiga (1991) explica que deve haver um patamar de área, equipamento utilizado e mão-de-obra, abaixo do qual não há sucesso socioeconômico. Em geral, esse patamar é mínimo, "somente os sistemas de pastoreio extensivo em zonas áridas e semiáridas que exigem necessariamente o uso de 'tamanho gigante', e mesmo assim, apenas em termos de área" (VEIGA, 1991, p.186). Os estudiosos da 'pequena produção' apontam que as diferenças desta para a 'grande produção' têm muito pouco a ver com o tamanho[163].

Alves, Contini e Hainzelin (2005 p.42-43) concordam com o abandono do critério pequena/grande produção. Afinal, no processo de modernização agrícola brasileira, um grupo de aproximadamente um milhão de agricultores conseguiu acumular recursos para financiar novas tecnologias. Esses pequenos, médios e grandes produtores – de modelo produtivo patronal ou familiar – são responsáveis pelo bom desempenho agrícola do início dos anos 2000. Em 2003, por exemplo, o setor agrícola foi responsável por 40% das exportações totais do Brasil. Por outro lado, no mesmo período, cerca de quatro milhões de produtores permaneceram à margem da modernização. Entre os quatro milhões encontram-se, sobretudo,

---

[162] De acordo com o pensamento desta tese, o pensamento do Ser e sua vontade não competem mais à representação, mas à a-presentação. Uma visão que não reduz a representação a um conceito. O saber não é um conceito, mas uma percepção.

[163] Mesmo que se vá desconsiderar a área, para fins de caracterização, a propriedade de agricultura familiar tem, em média, 26 hectares, contra 433 hectares da propriedade patronal (INCRA/FAO, 2000, p.22). Ao se considerar toda a área agricultável, a agricultura familiar tem à sua disposição cerca de 30% da terra. Nesta área e com cerca de 25% do financiamento, ela, a agricultura familiar, é responsável por 38% da produção agropecuária brasileira (INCRA/FAO, 2000, p.36).

agricultores familiares (ALVES; CONTINI; HAINZELIN, 2005, p.46).

Assim, não é na oposição entre pequena e grande propriedade que se estabelece a principal diferença entre as formas de produção no setor agropecuário. A principal diferença está nas relações sociais escondidas pelas formas econômicas. Uma análise pautada em países capitalistas mostra que a ideia de Veiga (1991) é acertada.

Abandonando-se, desde já, o critério do tamanho da terra, prefere-se a distinção entre *agricultura familiar* e *patronal*. Ambas as formas de produção podem ter áreas pequenas, médias e grandes. No vasto espectro da agricultura, é possível encontrar agricultura familiar em grandes áreas de terra, com uso intensivo de maquinário e insumos e, na outra ponta, a agricultura com exploração patronal em propriedades pequenas. Adota-se, assim, para fins desta tese, a dualidade[164] histórica entre a organização patronal e a familiar.

7.1 Breve história da agricultura familiar

No século XIX acreditava-se que a agricultura caminharia, a exemplo da indústria, para o modelo patronal, esta era a crença da *via prussiana*. Para Lenin, o campo feudal se converteria ao desenvolvimento burguês por uma única via: a exploração capitalista da terra sem a divisão do latifúndio (FIORI, 1990, p.43). O modelo inglês de *high-farming* reforçava a crença, pois era replicado ao longo do globo: na França do segundo império, no Japão pós-Revolução Meiji, nos Estados Unidos que se expandiam para o Oeste. Entretanto, durante as décadas de 1930 e 1970, durante a expansão capitalista nas nações do Norte, foi a agricultura familiar e a pequena propriedade que se firmaram, conquistando, também, o modo de produção inglês.

A economia mercantil na Inglaterra desenvolveu-se em uma sociedade feudal. A terra era arrendada por capitalistas, que introduziram, no rural, o modo de produção capitalista urbano. Assim, ao final do feudalismo, havia, como forma de integrar o campesinato medieval à nascente economia de mercado, uma estrutura patronal dividida em três elementos: (i) o proprietário fundiário rentista; (ii) o arrendatário-patrão e; (iii) o trabalhador rural assalariado.

A revolução, mudança consciente da estrutura agrária inglesa, ocorreu às custas da ação popular. Para implementação da nova estrutura produtiva foi necessária a dissolução da antiga estrutura feudal e a eliminação dos trabalhadores rurais que tendiam a se apegar à terra

[164] Não se ignora o fato de a dualidade entre a agricultura familiar e a patronal ser uma totalização do ambiente rural. Como será demonstrado adiante, os benefícios do PRONAF estendem-se apenas aos agricultores que utilizam mão-de-obra predominantemente familiar. Assim, para melhor compreender os critérios da política pública, a polarização que reduz a realidade é momentaneamente necessária.

e para atividades marginais ao emergente sistema capitalista. A solução foi a dos cercamentos (*enclosures*) das terras conhecidas como *open fields* – propriedades dispersas e mescladas com alguns títulos individuais de propriedade que as comunidades utilizavam de modo coletivo ou em rodízio para que todos tivessem acesso – e das terras *commom lands* – propriedades coletivas de baixa produtividade. Com os cercamentos, a Inglaterra transformou a terra em mercadoria, especializou a produção, introduziu a divisão social do trabalho no ambiente rural e promoveu a capitalização do campo (ARRUDA, 1984, p.16-18).

Como o povo não podia se representar inteiro no poder, havia necessidade de uma lei agrária, pois o governo estável é aquele que equilibra o poder com a propriedade. Havendo distribuição de terras, "todos os homens se tornariam iguais em termos de poderio militar, pois o homem tem poder se tiver terra" (BERCOVICI, 2013, p.101). A igualdade na propriedade da terra impediria que surgisse uma soberania conquistadora, como defendia Hobbes (2013), e permitiria que o povo inglês fosse visto como cidadão e não como súdito.

Houve, no período de transição, com o modelo tripartido de produção inglês, uma expansão da fronteira agrícola e do contingente populacional. Todavia, para a massa de proletariados rurais ingleses, o preço dos alimentos era elevado. As guerras napoleônicas dificultavam ainda mais o acesso a alimentos, pois não havia, no período, possibilidade de importações. Desempregados e sem dinheiro para assumir as obrigações contratuais de arrendamento, muitos trabalhadores rurais passaram a saquear como forma de obtenção de bens (VEIGA, 1991, p.27). Em alguns momentos, as manifestações populares assumiam contornos violentos. Em 1549, por exemplo, três mil e quinhentas pessoas foram mortas em um protesto (ARRUDA, 1984, p.20). Em 1649, os *diggers* convocaram os pobres para se organizarem em ações práticas de reivindicação de terras comunais, questão "essencial para a construção de uma sociedade igualitária" (BERCOVICI, 2013, p.100).

Os cercamentos estimulavam a indústria de lã, que exigia mais produção, mas, com a monocultura, significavam menos postos de trabalho e mais êxodo rural (ARRUDA, 1984, p.20). A situação foi pacificada com a *New Poor Law*, uma lei extremamente abrangente que conceituava o pobre como aquele que não dispunha de renda suficiente para ficar sem trabalho (POLANYI, 2012, p.94). As paróquias inglesas tornaram-se responsáveis pelos cuidados dos pobres. Havendo locais mais bem estruturados, havia também grande fluxo de indigentes. Para conter a migração da população pobre, editou-se o *Act of Settlement and Removal*, que impedia o livre trânsito de pessoas.

Com a industrialização nascente e a opção pela adoção de um modelo de livre mercado, a *Act of Settlement and Removal* foi revogada. Sua manutenção impedia o livre

trânsito de pessoas e, consequentemente, anulava a possibilidade de encontrar emprego nas fábricas de outras regiões. Ao optar pelo livre mercado, com o fim do protecionismo, a Inglaterra entrou em uma fase de ouro de sua agricultura. O preço do trigo, principal produto consumido pela classe trabalhadora, tornou-se mais barato; em parte, por conta da adoção do modelo *high-farming* (agricultura patronal), com um sistema intensivo de produção, com uso de maquinário e insumos que favorecia as aspirações econômicas da aristocracia e as pretensões salariais dos trabalhadores, urbanos e rurais.

As áreas rurais da Inglaterra se encheram de plantações de trigo. Até os fins do século XIX, houve prosperidade no setor, porém aos poucos a monocultura começou a demonstrar sua fraqueza. As áreas de pastagem começaram a ocupar as áreas onde se plantava trigo, pois muitos proprietários-fundiários rentistas foram à falência. Após séculos de uma política rural desastrosa, a Inglaterra estava dividida: no Norte predominava o latifúndio, a visão monarquista, o clero anglicano e a aristocracia feudal, que resistiam, como podiam, à capitalização do meio rural, privilegiando uma produção para autoconsumo; e no Sul, predominavam as pequenas propriedades, com produção voltada para a indústria e para o mercado (ARRUDA, 1984, p.22). A solução para a crise do modelo inglês estava, aparentemente, do outro lado do Canal da Mancha: o modelo de campesinato francês.

Na França que se transformava em capitalista, como nas demais nações do continente europeu, houve tentativa de se implantar um modelo de grande propriedade, seguindo o modelo inglês de exploração da terra. Mas a proposta chocou-se com forte resistência no mundo camponês. Os pequenos agricultores e os trabalhadores sem-terra revoltavam-se contra o modelo senhorial (ROMEIRO, 1998, p.61-62).

Durante o 2º Império, por volta do ano 1870, Napoleão criou as bases institucionais para o desenvolvimento da agricultura familiar francesa. O sistema produtivo se baseava em um bom enquadramento técnico, na redução de tributos, no combate ao crédito usurário, na concessão de crédito rural, na melhoria da rede de comunicações e transportes e na emancipação dos municípios rurais (VEIGA, 1991, p.50). Havia verdadeira intervenção estatal no domínio econômico em prol do acesso à terra e da produção de alimentos para abastecimento interno.

A crise de 1929 afetou profundamente a agricultura europeia. Na França, por exemplo, houve queda do consumo e consequente crise do setor. O governo da Frente Popular propôs um plano de organização da produção agrícola e industrial, pois acreditava-se que apenas uma forte intervenção estatal poderia possibilitar a adaptação dos estabelecimentos rurais às novas técnicas. As medidas foram tomadas pela direita conservadora francesa, como uma forma de

sovietizar a França, e todas foram rapidamente interrompidas pela Assembleia Nacional (VEIGA, 1991, p.79). Somente em 1958, com Charles de Gaulle, a França consegue efetivar a sua intervenção estatal em prol da agricultura familiar.

Na França, a revolução agrícola ocorreu pelo esforço de diversos setores da sociedade, que, naquele momento histórico, estavam interessados em transformar o campesinato em um setor produtivo dinâmico, integrado ao mercado e propulsor de mudanças sociais. Para o sucesso da política pública de intervenção no domínio econômico agrícola, o Estado francês adotou diversas políticas sociais, como a realização de uma pequena reforma agrária, transformando o modelo produtivo em unidades que comportassem o casal de agricultores; aumentou o nível da qualidade de vida no ambiente rural; realizou programas educacionais para que os filhos dos agricultores pudessem desenvolver outras atividades econômicas além da agricultura; estabeleceu uma previdência rural capaz de incentivar a continuidade da produção agrícola para as gerações que estavam por vir; e para garantir a competitividade de seus produtos agrícolas, adotou-se uma política protecionista (CARNEIRO, 1997, p.72-76). Entre 1974 e 1985, os resultados das intervenções lideradas por Charles de Gaulle apareceram. A agricultura familiar havia conquistado definitivamente o seu espaço (VEIGA, 1991, p135).

Na Inglaterra, nos anos 1970, a prolongada crise do *high-farming* e o sucesso da agricultura familiar na Europa continental levam à extinção o sistema do proprietário fundiário rentista, o arrendatário-patrão e o trabalhador rural assalariado, dando-se início a uma exploração direta da terra, em especial do modelo de agricultura familiar. No século XX, até mesmo no berço da agricultura patronal, a agricultura familiar firmou-se como principal meio de produção (VEIGA, 1991, p.136).

O modelo europeu, ao adotar um modelo pluralista, evitou o domínio de uma classe sobre a outra, evitando também o monopólio do poder. No continente sede da revolução industrial, a população rural que migrava para a cidade e a população rural que permanecia na produção agropecuária passaram a participar e exigir a atuação estatal na concretização de direitos civis, sociais e econômicos. No pluralismo, se não era possível a ditadura do proletariado, também não o era a ditadura do patronato (CAMARGO, 2008, p.22-23). Assim, na Europa, a base para o desenvolvimento e a construção do Estado Social[165] estava no acesso

[165] A expansão da industrialização e a formação de uma classe operária participativa do processo democrático podem ser resumidas neste trecho de Dimoulis e Martins: "Como resultado do processo de industrialização acelerado por Bismarck desde 1871, formou-se na Alemanha uma numerosa classe operária que gradualmente organizou-se em sindicatos e partidos políticos. Com o fracasso militar e os graves problemas econômicos e geopolíticos decorrentes da imposição pelos vencedores do Tratado de Versalhes, que impôs sanções

democrático à terra.

Nos Estados Unidos, a agricultura esteve, desde o período colonial, intimamente ligada ao modelo continental europeu: a agricultura familiar. Contudo, antes da Revolução Americana, que consolidou o modelo de agricultura familiar, cada colônia realizava o uso e propriedade da terra de maneira distinta. Isso porque algumas colônias haviam sido colonizadas pela própria Coroa Inglesa, outras foram cedidas a companhias de colonização, mas também havia as cedidas a proprietários particulares. A Virginia, por exemplo, colonizada por uma companhia, tinha as terras distribuídas em assentamentos de trabalho e propriedade comunitária. A Georgia, por sua vez, foi montada como forma de prover terra e subsistência para as famílias de invasores ingleses. Em Massachusetts, priorizaram-se as pequenas propriedades, em geral destinadas a grupos religiosos. Maryland e Pennsylvania foram cedidas a proprietários individuais, que estabeleceram um modelo próximo ao feudal. Nova York, colonizada inicialmente por batavos, estabeleceu um modelo de grande propriedade (MULLER, 2006, p.2-3).

A Revolução Americana fez todas as terras livres integrarem o patrimônio público e passaram a ser disponibilizadas para colonos em um modelo de *freehold*[166]: as terras eram entregues para a União Americana, que repassava para os Estados federados redistribuírem entre os colonos[167]. Em princípio, as terras americanas eram vendidas em leilões, porém os colonos não dispunham de recursos para a aquisição, e o acesso a elas, progressivamente, foi sendo liberado. É desse período a edição da *Homestead Law* (1862), que facilitava a distribuição de terras por meio da entrega de lotes de 160 acres. Para estimular a expansão para o oeste e da fronteira agrícola, houve intervenção estatal no financiamento das linhas de trem.

No entanto, o vasto território estadunidense permitiu que nem sempre se aplicassem as diretrizes da *Homestead Law*. No sul estadunidense, onde as condições geoclimáticas favoreciam o plantio de açúcar, algodão, tabaco e arroz, as grandes propriedades (*plantations*), especialmente as que exploravam o trabalho escravo, resistiram ao modelo de pequena propriedade e agricultura familiar. Apenas nas áreas sulistas onde não se podia desenvolver a exploração em larga escala desenvolveu-se, a princípio, o modelo de pequena

---

econômicas, políticas e territoriais muito rigorosas, e surgidos logo a pós o término da Primeira Guerra Mundial, a instabilidade política estava na ordem do dia" (DIMOULIS; MARTINS, 2006, p. 33).

[166] Discutiu-se, à época, a possibilidade de adoção de um modelo feudal, mas a propriedade livre alodial (freehold) prevaleceu, acertadamente (VEIGA, 1991, p.59).

[167] Se no início da colonização as terras norte-americanas não tinham valor, e por esse motivo eram doadas aos colonos, com o adensamento populacional e o surgimento de um mercado manufatureiro e consumidor, a terra passou a ser valorizada. No momento da revolução já existia um mercado de terras que pudesse suportar a revolução agrária que estava por vir (MUELLER, 2006, p.7).

propriedade e agricultura familiar. Com o esgotamento da terra, por conta da exploração intensiva, muitos proprietários migraram para o oeste, alienando a terra do sul para novos agricultores (MULLER, 2006, p.14). No oeste, a Califórnia, por exemplo, adotou-se o antigo modelo mexicano de *haciendas*, proporcionando o surgimento de grandes latifúndios patronais. O mesmo ocorreu no Texas e no Novo México. Nas grandes planícies, grileiros deram um *jeitinho* de adquirir apenas lotes estratégicos para, por meio da falsificação de documentos, tornarem-se proprietários de vastas áreas de terra[168] (VEIGA, 1991, p.62). Entre 1869 e 1896, houve queda no preço pago aos agricultores e consequente empobrecimento do setor. Para controlar a queda, nova intervenção estatal: os Estados Unidos criaram o modelo de paridade, no qual uma parte do produto rural seria vendida no mercado interno, compensando o preço dos produtos industrializados, e outra parte, no mercado externo, a qualquer preço. Com a proteção estatal, houve impulso na produção agrícola.

A agricultura norte-americana sentiu o impacto da crise de 1929, o que levou Roosevelt a editar, em 1933, a *Agricultural Adjustment Act* (AAA), para negociar com os agricultores área agrícola, taxas de financiamento, contratos de fornecimento, entre outras medidas para manutenção da atividade agrícola familiar. O primeiro AAA foi considerado inconstitucional em 1936[169], o que não impediu a edição de um novo AAA em 1938, desta vez de acordo com a constituição e com as diretrizes do *New Deal*, um complexo marco regulatório com o objetivo de restabelecer o vigor econômico e promover alguma distribuição de renda (GLIFFORD, 1983).

Na década de 1960, os Estados Unidos, sem a concorrência da Europa e da Ásia (arrasadas pela Segunda Guerra Mundial), desfrutavam a sua ampla industrialização. Houve, no período, tendência de declínio de preços agrícolas, baixa remuneração pelo trabalho no meio rural e valorização fundiária que estimulava a venda das propriedades. Para contornar esses problemas, nova intervenção estatal no domínio econômico, desta vez com: (i) estímulo do progresso tecnológico para a superprodução de alimentos; (ii) criação de uma política de preços para manter a remuneração do trabalho e o patrimônio fundiário; e (iii) regulação do êxodo rural para aumentar as unidades produtivas (VEIGA, 1991, p.110). Essas medidas fazem crer que "a sociedade americana parece considerar a agricultura familiar como uma espécie de garantia de muitos de seus mais importantes valores e aspirações" (VEIGA, 1991,

---

[168] As grandes propriedades prosperaram nas planícies norte-americanas, graças à Inglaterra que, consumida pela utopia do trigo, tornou-se uma grande importadora do produto. Com a crise da carne, as grandes propriedades patronais americanas foram, aos poucos, dando lugar aos colonos, que exploravam a agropecuária em modelo familiar (VEIGA, 1991, p.62).

[169] A declaração de inconstitucionalidade pode ser encontrada em United States v. Butler, 297 U.S 1, 68-78 (1936) (GLIFFORD, 1983, p.300).

p.111), pois toda política pública no setor é favorável a esse tipo de produção.

A agricultura familiar americana é a representação de um fenômeno que foi se afirmando nas economias capitalistas avançadas. Foi graças à agricultura familiar e sua capacidade de adaptação às novas tecnologias e às crises do mercado que os Estados Unidos tiveram fôlego para realizar a modernização. Sem a vasta e barata produção de alimentos da agricultura familiar, a oportunidade de mercado após a Segunda Guerra Mundial teria passado sem os Estados Unidos se fortalecerem como potência mundial. A modernização e a manutenção da agricultura familiar, entretanto, não ocorreram apenas por virtude do mercado. Houve, como procurou-se demonstrar, constante intervenção estatal em favor da agricultura familiar (VEIGA, 1991, p.114-115).

No Japão, após a Revolução Meiji (1868), o aumento populacional, seguidas crises econômicas e a política de migração motivaram o novo governo a abandonar o isolamento e adotar o progresso europeu e norte-americano na construção de um estado moderno (FERREIRA; GARCIA, 2001). Mantendo o espírito japonês, adotou-se, na reforma, o sistema educacional francês; o modelo universitário norte-americano; e o sistema de transporte, de comunicação e de agricultura britânico.

As elites japonesas que ascenderam ao poder com a Revolução Meiji optaram por uma via de desenvolvimento rural sustentável, que exigia a adequação do progresso científico e tecnológico em conformidade com as especificidades socioeconômicas, institucionais, culturais e naturais dos ecossistemas agrícolas japoneses (ROMEIRO, 1998, p.96). A agricultura, pensada para a reforma japonesa, partiria da doação de terras para ex-samurais que, no modelo de agricultura patronal (*Hokkaido*), poderiam arrendar a terra para trabalhadores familiares. Os ex-samurais logo desistiram da exploração agrícola e um modelo campesino (*Shöno-shugi*) de agricultura familiar foi implantado. A distribuição de terras entre os camponeses possibilitou a escalada da produtividade de arroz, principal alimento do mercado japonês (VEIGA, 1991, p.67).

A revolução japonesa foi bem-sucedida, pois conciliou as motivações nacionalistas de modernização com a permanência de regras de comportamento das relações comunitárias tradicionais. A produção mecanizada e sustentada por uma aplicação tecnológica (revolução verde) não implicou redução do emprego do campo. “O processo de mecanização das operações agrícolas propriamente ditas, em si mesmo redutor do número de empregos, deu-se de maneira a intensificar a utilização da terra ao torná-la mais rápida, precisa e melhor distribuída no tempo” (GUANZIROLI et al., 2001, p.26).

Na Taiwan colonial, a agricultura destinava-se, exclusivamente, ao fornecimento de

alimentos para o Japão. Após a Segunda Guerra Mundial, o país promoveu uma reforma agrária em prol da agricultura familiar, com o objetivo de gerar a industrialização. A reforma agrária de Taiwan ensina que, quando se planeja o desenvolvimento, a questão agrária tem altíssima prioridade, ainda que seja mais difícil e menos deslumbrante do que a industrialização. A base para a modernização do leste asiático também passou pela agricultura familiar, que recebeu do Estado terra, capital financeiro e possibilidade de utilização de capital humano (VEIGA, 1991, p.147-150).

Na América Latina, o México apresenta o único caso de reforma agrária massiva. Um olhar sobre os acontecimentos mexicanos ajuda a entender a situação brasileira. A chegada dos invasores espanhóis, a exemplo dos portugueses no Brasil, foi o marco inicial dos problemas alimentares nas terras mexicanas. Entre 1867 e 1876, em tentativa de resolver a sua questão agrária, o México promoveu uma série de reformas liberais que seguiam o modelo norte-americano. E, mesmo enfrentando resistência, oferecida pelos grandes domínios territoriais controlados pela Igreja, que conseguia impor uma predominância do modelo latifundiário, houve rápida expansão capitalista. Era o chamado período *Porfiriato*[170].

O sucesso mexicano dos anos 1876 a 1894 foi comparado à revolução *Meiji* do Japão (VEIGA, 1991, p.162). Contudo, havia um problema na arrancada capitalista mexicana: a questão agrária havia optado pela via latifundiária, o modelo das *haciendas*. No cenário mexicano do alvorecer do século XX, um quinto das terras mexicanas estavam nas mãos de apenas cinquenta pessoas; noventa por cento da população rural não tinha terras. Nas *haciendas*, os proprietários fundiários rentistas arrendavam a terra para povos originários e peões que, separados de suas comunidades natais, sobreviviam em condições precárias (VEIGA, 1991, p.162).

É neste cenário, de favorecimento da agricultura patronal, que a Revolução Mexicana ganha força, dando origem, em um surto democrático, à constituição de 1917. Houve, por parte do Partido Nacional Revolucionário, a defesa da distribuição de terras aos campesinos, a criação de um sistema de sindicatos e cooperativas rurais e de um sistema de créditos rurais. Surgiram os primeiros *Ejidos*, assentamentos de lavradores sem-terra, mas como a questão agrária era enfrentada não na perspectiva econômica, e sim na social, os assentamentos careciam de integração com o Mercado e, mesmo com a intervenção estatal em favor da agricultura familiar, o modelo não prosperava como esperado (VEIGA, 1991, p.163-165).

---

[170] O *porfiriato* é um período da história mexicana em que o General Porfirio Diaz esteve intermitentemente no poder. O primeiro mandato ocorreu no ano de 1876, o segundo entre os anos de 1877 e 1880 e o último em 1884 e 1911, quando o general renunciou ao poder por conta da revolução mexicana.

Com a sucessão do poder, os herdeiros da Revolução Mexicana voltaram a privilegiar o modelo de agricultura patronal, como se fazia no restante da América Latina. O setor agrário mexicano passou a se dedicar apenas à exportação e, sem a produção interna dos principais alimentos (milho, feijão e arroz), criou-se a necessidade de importação. A população rural, sem acesso à terra, não tinha uma indústria que pudesse oferecer trabalho e renda. A pobreza, com as suas consequências, começou a se espalhar pelo território mexicano, e o que se denomina *setor camponês*, no México, é um conjunto heterogêneo de estabelecimentos incompatíveis com o modelo de agricultura familiar (VEIGA, 1991, p.168). Sem a devida atenção à questão agrária, o México falhou em sua modernização.

Atualmente o México, a exemplo de Peru, Colômbia e Equador, não tem uma política pública específica para a agricultura familiar, apenas políticas genéricas, pautadas nos ideais da revolução verde. Os agricultores mais pobres, que não conseguem fazer uso das políticas genéricas, são atendidos por programas sociais (SABOURIN; SAMPER; MASSARDIER, 2015, p.602).

Nas demais nações da América Latina, é possível constatar um movimento a favor da agricultura familiar. O Chile, pioneiro em tratar os agricultores familiares, mantém, desde 1962, um programa destinado a conceder crédito diferenciado a agricultores familiares. Cuba, em 1993, elaborou uma política de redistribuição fundiária destinada ao abastecimento interno. A Argentina, sem um movimento social forte, criou uma política pública específica para a agricultura familiar em 2004. O Uruguai, após a ascensão de um governo de esquerda em 2006, elaborou uma política voltada exclusivamente para os agricultores familiares. A Costa Rica elaborou em 2010, em conjunto com a FAO, um plano setorial para a agricultura familiar. A Nicarágua, desde 2012, tem uma secretaria específica para a agricultura familiar (SABOURIN; SAMPER; MASSARDIER, 2015, p.601-602).

A expansão e o dinamismo da agricultura familiar desempenharam papel fundamental na estruturação das economias mais dinâmicas das sociedades mais democráticas e equitativas. Em todas essas nações, reconhecidamente de capitalismo avançado, a agricultura familiar dinamizou o crescimento econômico, garantindo uma transição equilibrada da economia de base rural para a economia urbana e industrial (GUANZIROLI et al, 2001, p.15). A agricultura familiar pode ser entendida como uma atividade com constante intervenção estatal. Das análises históricas, brevemente elencadas neste trabalho, pode-se observar, de acordo com Veiga (1991, p.196), um padrão nas atuações estatais:

a) Constante investimento público em pesquisa, extensão e infraestrutura, que auxiliam a produção e a integração com o mercado;

b) Concessão de crédito rural, que estimule o crescimento da oferta superior ao da demanda;
c) Política comercial que administre os preços alimentares, mantendo a remuneração do trabalho rural e o fluxo de pessoas para a área urbana em nível que possibilitam a ampliação das unidades produtivas.

Veiga (1991) não inclui, mas a pesquisa realizada para confecção deste trabalho impõe a inclusão de mais um item, que se entende de suma importância:

d) Acesso democrático à terra (reforma agrária).

Os quatro pilares da intervenção estatal no domínio econômico possibilitaram uma receita de sucesso para as nações capitalistas estudadas. A agricultura familiar demonstrou ter integração entre a família, a empresa e o Mercado na produção de alimentos para abastecimento interno. Nos locais onde o apoio estatal foi constante, a agricultura familiar floresceu e possibilitou o desenvolvimento de outras áreas econômicas. Onde o apoio estatal foi esporádico, diminuto – frente ao apoio dado ao setor patronal – ou tardio, houve atraso no desenvolvimento social e econômico, como é o caso do México e, como se demonstrará, do Brasil.

7.2 Agricultura familiar no Brasil

No Brasil, a política pública destinada aos agricultores familiares ocorreu com quase um século de atraso, em relação à experiência das nações desenvolvidos, que desde o início do século XX optaram por esse modelo produtivo (AQUINO, SCHENEIDER, 2015, p.57). Apenas na década de 1970 tentou-se entender o que seria a *agricultura familiar*. A expressão surgiu como uma alternativa à utilização de diversas expressões para denominar o setor. Assim, as expressões que designam as diferentes formas de acesso produtivo da terra variaram no tempo e de acordo com as diversas políticas públicas para o setor. Na década de 1950, com a distinção baseada no tamanho, os grandes produtores eram designados *fazendeiros*, enquanto os pequenos produtores recebiam designações diversas, como *lavradores, sitiantes, trabalhadores* ou *colonos*. Na década de 1960, a designação para os atuais agricultores familiares era a de *camponeses*, em referência a um período feudal nunca existente no Brasil (PRADO JR., 2014). Na década de 1980, o termo para designar os agricultores familiares passa a ser *pequenos produtores*. Enfim, na década de 1990, adota-se a expressão atual: *agricultor familiar*.

As diretrizes do PRONAF, estabelecidas na década de 1990, inspiraram-se no

exemplo francês (CARNEIRO, 1997, p.71). Entretanto, no Brasil, ao contrário da França, a adoção de uma política pública de favorecimento à agricultura familiar ocorreu sem levar em consideração aspectos tangentes ao papel do agricultor familiar, que era historicamente importante na França, mas irrelevante no Brasil. Eis alguns desses aspectos: investimento em políticas sociais, solução da questão agrária, preocupação com o aumento da qualidade de vida no campo, realização de políticas públicas educacionais para filhos de agricultores familiares e a solidificação de uma previdência rural. Enquanto a França, do Estado previdência, se preocupava com essas questões, o Brasil, do pós-Segunda Guerra Mundial, optava pela modernização econômica da produção em grande escala, garantindo crédito agrícola para as grandes empresas capitalistas. Em 1995, quando surge o PRONAF, o momento socioeconômico era completamente diferente.

Em 1995, os paradigmas dominantes entendiam haver uma questão conflitante: ou o problema do desenvolvimento rural estava no capitalismo ou estava na agricultura familiar (FERNANDES, 2015, p.390). Na visão paradigmática, o problema do setor econômico agrícola encontrava a única solução possível no acesso ao crédito. Apesar do viés estritamente economicista e pouco afeito à economia da ética, com o PRONAF, a agricultura familiar se tornou protagonista de uma política pública para o desenvolvimento. A atuação estatal no setor econômico objetivava, naquele momento, construir um novo paradigma para o desenvolvimento rural e para a nação. Pretendia-se evitar os vícios do passado, redimindo o presente em um futuro diferente do que até então se construía.

A construção do PRONAF, para além das políticas públicas da década de 1990, teve a Constituição de 1988 como um marco para a esperança após o fim do período de ditadura civil-militar. Em ação identificada aqui como luta por reconhecimento, grupos como a Confederação Nacional de Agricultura (CNA), a Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG), a União Democrática Ruralista (UDR), a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) e o Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais (DNTR) começaram a promover pressão no centro do sistema político para a construção de um novo marco legal e de novo modelo para a agricultura brasileira.

Em 1994, com o Grito da Terra Brasil, criou-se o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAPE), um embrião do que viria a ser o PRONAF. O PROVAPE estabelecia, por meio da Resolução nº. 2101 de 24 de agosto de 1994 do Banco Central do Brasil (BACEN), a concessão de crédito para agricultores, ou grupos de até vinte agricultores, estabelecidos em área de até quatro módulos ficais, com 80% da renda bruta

proveniente da agricultura, sem empregados permanentes e com assistência técnica pública, empréstimos com taxa de juros de 4% ao ano (BIANCHINI, 2015, p.23).

Um ano após a criação do PROVAPE, o BACEN, via Resolução nº. 2191 de 24 de agosto de 1995, criou o PRONAF-crédito e estabeleceu novas condições para a aquisição do crédito: (i) explorar a terra como proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro; (ii) não ter empregados permanentes; (iii) não ter área superior a quatro módulos fiscais; (iv) ter 80% da renda bruta proveniente da exploração agropecuária ou extrativa; e (v) ter residência na propriedade ou em aglomerado urbano ou rural próximo à área produtiva. A taxa de juros passou para 16% ao ano, com rebate de 25% em caso de adimplemento.

Foi, porém, apenas com o Decreto nº. 1946 de 28 de junho de 1996 que o PRONAF (para além do PRONAF-crédito das resoluções do BACEN) foi criado. O PRONAF, planejado em 1996 e inserido na ótica produtivista, ainda estabelecia objetivos contraditórios, como considerar o acesso às inovações tecnológicas e ao mercado ao mesmo tempo como meta e objetivo do programa. Outra contradição estava presente na realização de uma intervenção estatal no domínio econômico da agricultura centrada na lógica de mercado e no aumento da produtividade, ao mesmo tempo em que se propagava a melhoria de vida dos agricultores familiares (CARNEIRO, 1997, p.76). O casamento entre a agricultura familiar e o crescimento econômico teve na França uma política protecionista para se apoiar. No Brasil, em princípio, não se pensou em garantir para a agricultura familiar preço e acesso ao mercado, nem investimento público em pesquisa, extensão e infraestrutura, políticas de fluxo de pessoa entre as áreas urbana e rural, remuneração do trabalhador rural e acesso democrático à terra.

Apenas mais tarde, implementando outras políticas públicas[171], como o Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), e outros programas, como os assentamentos de reforma agrária, o Minha Casa Minha Vida, o Luz Para Todos, o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO) e o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), é que a integração da agricultura familiar com o mercado, com a pesquisa, com a extensão rural e com os compromissos sociais e ambientais começou a

[171] O PGPAF está regulamentado pelo Decreto nº. 5.996 de 20 de dezembro de 2006; O PAA foi instituído pela lei n. 10.696 de 02 de julho de 2003, modificada pela lei n. 12.512 de 14 de outubro de 2011 e regulada pelo Decreto n. 7.775 de 04 de julho de 2012; O PNAE foi instituído pela lei n. 11.947 de 16 de junho de 2009 e regulamentado pela resolução Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação n. 26 de 2013; O Minha Casa Minha vida foi instituído pela lei n. 11.977 de 07 de julho de 2009; O Luz para Todos foi instituído pelo decreto n. 7.520 de 08 de julho de 2011; O PLANAPO foi instituído pelo decreto n. 7.794 de 20 de agosto de 2012

ganhar forma.

Desse modo, em 1995, o PRONAF estava preocupado apenas com o *verdadeiro agricultor familiar*, aquele que, vivendo no campo, teria capacidade de produzir e se integrar economicamente ao mercado. Nos primeiros anos do programa, a soma do progresso técnico e o aumento da capacidade produtiva constituiriam o agricultor familiar viável. O agricultor familiar incapaz de sustentar a família com o trabalho da terra e assimilar a lógica do mercado não conseguiria se enquadrar nas diretrizes do PRONAF. A multiplicidade de agricultores familiares não estava, naquele momento, contemplada pela intervenção estatal no domínio econômico.

Em 2003, com o Plano Safra 2003-2004 e a integração com os programas Fome Zero e Vida Digna no Campo, criam-se novas linhas de crédito para o PRONAF, como o PRONAF-alimento, para estimular a produção de alimentos componentes da cesta básica, e o PRONAF-fome zero, voltado para o grupo mais pobre de agricultores[172]. Neste período, facilitou-se o acesso a crédito para máquinas e equipamentos agrícolas destinados ao PRONAF-jovem, PRONAF-mulher e PRONAF-agroecologia.

O Plano Safra 2003-2004 inovou quando da criação do Programa de Geração de Renda (PROGER), uma linha de crédito financiada pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), específica para agricultores familiares mais capitalizados, identificados como profissionais liberais, autônomos ou empresários de pequenos negócios. Criou-se, nesse momento, por pressão do MAPA (BIANCHINI, 2015, p.49), o Grupo "E"[173]. Criou-se, também, uma linha de crédito chamada Integrado Coletivo, Agroindústria e Agregar, que serviria de modelo para o Plano Nacional de Agroindústria Familiar. Houve, naquele período, a simplificação para emissão da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) e o apoio ao cooperativismo de crédito, tornando os sistemas BANCOOB, BANSICRED e ANCOSOL importantes gestores do crédito para a agricultura familiar.

Nos anos seguintes, os Planos Safras continuaram inovando e acrescentando possibilidades para a agricultura familiar. Destacam-se o Plano destinado ao Semi-árido e à Amazônia e o Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), de 2004-2005; o PRONAF-mais alimentos, destinado à compra de tratadores e outros maquinários, de 2007 e 2008; no Plano Safra 2008-2009, o PRONAF-mais alimentos passou a financiar também a compra de veículos utilitários. Ainda no Plano Safra 2008-2009, criou-se o Fundo Nacional de

---

[172] O PRONAF-fome zero, estruturado em conjunto com um PAA de compra antecipada, fracassou devido à alta inadimplência dos beneficiários (BIANCHINI, 2015, p.48).

[173] O Grupo "E" é composto de agricultores familiares capitalizados.

Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o PNAE, destinados à compra de alimentos provenientes da agricultura familiar para o sistema público educacional, e a criação, por obra do MDA, do Selo de Identificação da Participação da Agricultura Familiar (SIPAF), como um agregador de valor à produção da agricultura familiar.

Apesar das alterações anuais promovidas pelo Plano Safra do período, a solidificação do programa ocorreu com a Lei da Agricultura Familiar, que arregimentou, em um único instrumento legal, assuntos de interesse deste grupo social. A Lei 11.326 de 24 de julho de 2006 determina, em seu artigo 5º, as ações da Política Nacional da Agricultura Familiar que, de acordo com os pilares de intervenção estatal, podem ser agrupadas em Políticas: (a) *de investimento em tecnologia e assistência*: II - infraestrutura e serviços; III - assistência técnica e extensão rural; IV - pesquisa; VII - habitação; X - educação, capacitação e profissionalização. (b) *de concessão de crédito*: I - crédito e fundo de aval; VI – seguro. (c) *de política comercial*: V - comercialização; VIII - legislação sanitária, previdenciária, comercial e tributária; IX - cooperativismo e associativismo; XI - negócios e serviços rurais não agrícolas; XII – agroindustrialização (BRASIL, 2016a). A lei, entretanto, não trata do (d) *acesso democrático à terra.*

Essas diretrizes de intervenção estatal devem entender a expressão *agricultura familiar* como uma síntese das infinitas identidades rurais, bem como constituir uma categoria política compreensível para os formadores de políticas públicas. Assim, reduzir o infinito de produtores em uma única expressão se torna, ao mesmo tempo, necessário e violento. Necessário para que a intervenção estatal consiga abarcar as diversidades existentes na realidade, e violento, por totalizar diversos Rostos que tentam de alguma forma significar a agricultura familiar em torno de uma única visão produtiva, como se houvesse o comando de um *Dasman* heideggeriano que exige a concessão de crédito para a produção capitalista como a única via possível.

A aproximação conceitual econômica aglomera, portanto, uma diversidade de Rostos com alguns elementos comuns àqueles denominados agricultores familiares. Verificam-se esses elementos nos seguintes tópicos (DIAS, 2006):

(i) Presença familiar na unidade de produção rural, seja ela organizada para o mercado ou para a subsistência. O foco é a unidade social familiar que emprega o trabalho e a produção na sua reprodução e inserção social;

(ii) A agricultura familiar deve ser analisada além da produção. O enfoque das políticas públicas deve ser os desejos das famílias, sua reprodução social, sua relação com a terra;

(iii) A agricultura familiar não é apenas um negócio, é também uma atividade que emprega a força de trabalho da família nos processos produtivos, mesmo a força de trabalho desqualificado, como idosos e crianças. Pode utilizar também a contratação de empregados que auxiliem a exploração econômica da atividade rural. A agricultura familiar tem, assim, um processo produtivo informal;

(iv) A agricultura familiar tem um processo produtivo diversificado. A exploração econômica ou de subsistência não se baseia em monocultura;

(v) A agricultura familiar tem, via de regra, um homem como chefe da família[174], que tem, nas relações de parentesco, muita importância. Há solidariedade para com os membros da família que não querem ou não podem trabalhar a terra. Entre os agricultores familiares há também valorização das relações de comunidade, de vizinhança. Há, na agricultura familiar, uma importante noção de pertencimento;

(vi) A agricultura familiar tem relação ímpar com o Estado e com o mercado. Historicamente, a agricultura familiar relaciona-se com o ambiente urbano. Em geral, a produção atende aos aspectos econômicos do espaço urbano, mas também dedica-se à autonomia da família em relação à sociedade, ao Estado e ao mercado. Quanto ao mercado, é possível que a agricultura familiar se relacione em uma cadeia agroindustrial, situação na qual a produção se submete à monocultura sem grandes possibilidades de diversificação. O fumo no sul do país é um grande exemplo dessa relação econômica e jurídica[175];

(vii) A agricultura familiar destaca-se na reprodução da diversidade biológica e cultural. Historicamente, a agricultura familiar diversifica-se na produção de alimentos e resiste à padronização de produção imposta pelas grandes empresas agrícolas interessadas apenas em *commodities*. Há, na agricultura familiar, a busca pela segurança alimentar em disputas, muitas vezes injustas, contra as sementes geneticamente modificadas.

Em síntese, na aproximação conceitual de Dias (2006), a agricultura familiar,

> Para além de sua relação formal com a terra, são porta-vozes de modos de vida que expressam por meio das culturas das populações ribeirinhas, dos pescadores artesanais, dos extrativistas, da agricultura indígena, quilombolas, etc. E também são modos de vida que se relacionam com os mais diversos ecossistemas, por vezes valorizando e reproduzindo rico patrimônio tão ameaçado pelos modelos monoculturais de promoção do desenvolvimento (DIAS, 2006, p.7).

---

[174] Dados do Banco Central do Brasil informam que entre 2013 e 2016 foram realizados, no Brasil, 5.095.997 contratos de PRONAF com homens e 2.025.090 contratos de PRONAF com mulheres (BACEN, 2017).

[175] Atualmente não se concede crédito do PRONAF para a produção de fumo em regime de parceria ou integração com indústrias fumageiras. Entretanto, é possível conceder crédito do PRONAF caso o produtor de fumo não se dedique exclusivamente a esta atividade.

Para o INCRA e para a FAO, a agricultura familiar está relacionada a algumas características: (a) o acesso limitado a recursos de terra e capital; (b) o uso preponderante de mão de obra familiar; (c) a gestão familiar da unidade produtiva; (d) a renda bruta oriunda da atividade agropecuária; e (e) a residência na unidade produtiva ou nas proximidades (FAO-INCRA, 1994; FAO, 2002).

Uma última aproximação conceitual, necessária ao universo jurídico, é recorrer à definição legal do artigo 3º da Lei 11.326 de 24 de julho de 2006, que considera agricultor familiar aquele que: (a) pratique atividades rurais, não detendo, a qualquer título, área maior do que quatro[176] módulos fiscais[177]; (b) utilize predominantemente mão-de-obra familiar nas atividades de seu empreendimento; (c) tenha um percentual de renda, definida pelo Poder Executivo, proveniente da atividade rural familiar; e (d) dirija seu empreendimento em conjunto com a sua família (BRASIL, 2016a).

De acordo com a Lei 11.326 de 24 de julho de 2006, também são beneficiários da Política Nacional da Agricultura Familiar: (i) os silvicultores que atendam a todos os requisitos do artigo 3º e que cultivem florestas nativas ou exóticas com manejo sustentável desses ambientes; (ii) os aquicultores que atendam a todos os requisitos do artigo 3º e explorem reservatório hídrico de até dois hectares ou quinhentos metros cúbicos de tanques; (iii) extrativistas que não precisam se limitar aos quatro módulos fiscais, mas que devem observar os demais elementos do artigo 3º - excluem-se desta categoria os garimpeiros e faiscadores; (iv) os pescadores que devem atender a todos os requisitos do artigo 3º; (v) os povos indígenas, que não precisam observar os limites de quatro módulos fiscais, mas devem atender aos demais requisitos do artigo 3º; e (iv) os integrantes de quilombolas rurais e demais povos e comunidades tradicionais que, também não precisam respeitar o limite de quatro módulos fiscais, mas devem, obrigatoriamente, preencher os demais requisitos do artigo 3º (BRASIL, 2016a).

O conceito legal pretende ser como um guarda-chuva, que abarque a diversidade socioeconômica das pessoas que praticam, atualmente, a agricultura familiar.

A aproximação conceitual permite a construção de uma ideia de *agricultura familiar*, expressão que engloba um setor-chave para o desenvolvimento social e econômico.

---

[176] Em se tratando de condomínio rural, ou outra forma coletiva de propriedade, o limite de quatro módulos fiscais não precisa ser observado na soma total da área, mas a fração ideal por proprietário não pode ultrapassar os quatro módulos fiscais.

[177] Na Amazônia, por exemplo, o módulo fiscal chega a 100 hectares. Um proprietário que tenha até 400 hectares e ainda preencha os demais requisitos do artigo 3º da Lei nº. 11.326 de julho de 2006, explorando seu vasto quinhão de terra com eficiência produtiva, é também considerado agricultor familiar. Nota-se, mais uma vez, que a ideia de agricultura familiar não guarda nenhuma relação com o tamanho da propriedade ou eficiência produtiva.

Historicamente, foi a agricultura familiar que melhor se adaptou às nuances do sistema capitalista, garantindo farta produção de alimentos a preços baixos nas nações que optaram por esta forma de produção agrária. Até mesmo onde o mito da virtude do mercado é forte, como nos Estados Unidos e na Inglaterra, foi à custa de constantes intervenções estatais que se permitiu o florescimento e manutenção da agricultura familiar. No Brasil, a percepção dessa possibilidade foi tardia, uma vez que o nosso ciclo de constantes rupturas jamais permitiu que o povo, em especial, o rural, tivesse vez e voz. Todas as tentativas de modernização esbarraram em questões primárias, como a opção por um regime fundiário e de produção de mercadorias em vez de alimentos[178], a segregação espacial urbana, a tardia industrialização e a simples transferência de tecnologia sem considerar as especificidades da nação brasileira.

Ao contrário dos países capitalistas desenvolvidos, onde ocorreu o que se chama de desenvolvimento rural sustentável, no Brasil, a estratégia de desenvolvimento urbano e rural não resultou em revolução; ao contrário, foi um desastre social de grandes proporções, tanto mais pela imensa disponibilidade de terras ociosas que poderiam ter sido cultivadas pelos agricultores familiares sem ameaçar a expansão das áreas já ocupadas (GUANZIROLI et al, 2001, p.17).

A partir da década de 1990, tardiamente, tem-se percebido a importância da agricultura familiar para o desenvolvimento. A revolução brasileira, imaginada por Prado Jr. (2014) e Fernandes (2009), ainda espera a oportunidade de se concretizar, e sua realização, conforme visto na breve síntese histórica, necessariamente passa pela solução da questão agrária. A lei, em sua síntese totalitária, acabou abarcando a possibilidade de uma política pública em prol do setor-chave para o desenvolvimento. Questão que resta: seria a totalização dos agricultores familiares em torno da concessão de crédito suficiente à revolução desejada?

7.3 Qual agricultura familiar?

A partir da década de 1990, conforme se demonstrou anteriormente, o Brasil passou a se preocupar com a agricultura familiar. O principal programa destinado ao setor, o PRONAF,

[178] Quando se deixa de produzir alimentos para o abastecimento interno, torna-se dependente de importações e vulnerável a mudanças súbitas de preço, a exemplo do que ocorreu com o feijão no Brasil em 2016. Diante da crise do feijão, a resposta do aparelho do Estado, solução encontrada pelo ministro interino da agricultura, – grande proprietário fundiário e empresário no ramo da soja foi reduzir a zero a taxa de importação do alimento. Entretanto, não se discute o completo desinteresse da agricultura patronal – o grande agronegócio – em produzir alimentos para o Brasil (TYGEL, 2016). Desde 1990 a área de plantio de feijão diminuiu 36%, enquanto a população aumentou 41%. Embora a produtividade tenha aumentado (ALVES; CONTINI, HAINZELIN, 2005), o número reduzido de fornecedores acaba por deixar vulnerável o mercado.

tem por objetivos: (a) estimular a geração de renda; (b) melhorar o uso da mão de obra familiar; (c) responder a necessidades de segurança alimentar; (d) reduzir a pobreza e; gerar emprego. As bases da política pública para os agricultores familiares é a de: (a) concessão de crédito diferenciado, subsidiado, individual ou coletivo; (b) apoio à adoção de tecnologias com assistência técnica; e (c) capacitação e promoção da organização associativa (SABOURIN; SAMPER; MASSARDER, 2015, p.599). Para tanto, o Estado, via instituições financeiras[179], em especial o Banco do Brasil, financia atividades e serviços rurais desenvolvidos em estabelecimentos rurais ou em áreas comunitárias próximas à zona rural.

Para receber os benefícios do PRONAF, os agricultores e produtores rurais devem comprovar seu enquadramento apresentando a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP). Além da classificação apresentada no item *uma ideia de agricultura familiar*, na qual se caracterizam como agricultores familiares os que preencham as condições do artigo 3º da Lei 11.326 de 24 de julho de 2006, são também possíveis beneficiários: os agricultores em situações de assentados no Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA); ou beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF); ou beneficiários de operação de investimento do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (PROCERA); ou que não contrataram o limite do valor de crédito de investimento para estruturas do PRONAF.

A DAP classifica os agricultores rurais em grupos conforme a situação socioeconômica – classe e renda – e a tipologia do sistema ambiental, emitida pela Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) que, até meados de 2016, era lotada no MDA. Com o fim do ministério, por reorganização administrativa do governo federal, a secretaria foi incorporada ao Ministério de Desenvolvimento Social (MDS). A DAP é essencial para a concessão de financiamento no âmbito do PRONAF e é elaborada para a unidade familiar de produção, contendo todos os membros da família que atuem no estabelecimento rural.

Com a DAP, o agricultor familiar, conforme seu grupo de enquadramento, de forma coletiva ou individual, pode requisitar o crédito do PRONAF para: (a) custeio: que se dedica ao financiamento de atividades agropecuárias e não agropecuárias de industrialização da produção, seja ela própria ou de terceiros; (b) investimento: que financia atividades agropecuárias ou não agropecuárias para implantação, ampliação ou modernização da infraestrutura do estabelecimento rural ou áreas comunitárias rurais; ou (c) integralização de cotas pelos beneficiários de cooperativas de produção: que financia a capitalização de cooperativas de produção agropecuária composta de beneficiários do PRONAF.

---

[179] São agentes financeiros do PRONAF: o BANCOOB, o Sincredi, o Banco da Amazônia, o Banco do Brasil e o Banco do Nordeste (IPEA, 2012, p.283).

Os recursos destinados ao PRONAF saem dos cofres públicos e chegam às mãos dos agricultores familiares via Banco do Brasil. Para cada Plano Safra, definem-se as fontes e porcentagens de recursos destinados ao PRONAF. Como exemplo, têm-se as fontes de recursos de 2014-2015 observadas na Tabela 02:

Tabela 02: Fonte de recursos do Plano Safra 2014-2015

Fonte de recursos	Valor	Porcentagem
Poupança Rural	R$ 14.710.000.000	61,04%
FAT	R$ 2.350.000.000	9,75%
Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste	R$ 2.266.000.000	9,40%
Exigibilidades Bancárias	R$ 2.080.000.000	8,63%
Fundo Constitucional de Financiamento do Centro Oeste	R$ 905.000.000	3,76%
Fundo Constitucional de Financiamento do Norte	R$ 839.000.000	3,48%
Poupança Rural Bancos Cooperativos	R$ 510.000.000	2,12%
Orçamento Geral da União	R$ 240.000.000	1,00%
Funcafe	R$ 200.000.000	0,83%
Total	**R$ 24.100.000**	**100%**

Fonte: Biachini (2015, p.90).

Os depósitos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) são alocados em bancos públicos federais. O valor destinado ao PRONAF, e também a outros programas e políticas públicas, é definido pelo Conselho Deliberativo do FAT. A taxa de juros paga pelo banco gestor ao FAT é superior à praticada no crédito do PRONAF (BIANCHINI, 2015, p.90).

As exigibilidades bancárias são aplicações em operações de crédito rural; dentre estas, 10% devem ser destinadas ao PRONAF (BIANCHINI, 2015, p.92).

Os fundos constitucionais (nordeste, norte e centro-oeste) são repassados pelos respectivos bancos gestores, que não têm custo de captação dos recursos dos fundos constitucionais, mas recebem uma remuneração para realização das operações de crédito do PRONAF (BIANCHINI, 2015, p.91).

A poupança rural exige que uma porcentagem das aplicações seja destinada a operações de crédito rural. No Plano Safra 2014-2015, o PRONAF recebeu cerca de 61% dos valores aplicados na poupança rural (BIANCHINI, 2015, p.91).

Os recursos do orçamento geral da União são repassados aos bancos para serem destinados ao PRONAF. Os riscos da operação, a depender da categoria dos empréstimos, são assumidos pela União ou pelo banco gestor. Os bancos não têm custos para captar os recursos, porém são remunerados pelo serviço de crédito rural (BIANCHINI, 2015, p.92).

Embora todos os bancos possam utilizar recursos próprios, apenas algumas

cooperativas de crédito se valem do expediente para o financiamento do PRONAF. Isto porque, salvo para essas instituições financeiras, os recursos utilizados desta maneira não são equalizados pelo governo (BIANCHINI, 2015, p.92).

O Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (FUNCAFE) opera com fundos próprios, regulados pelo Conselho Monetário Nacional. De todo o montante, apenas uma pequena parte é destinada ao PRONAF (BIANCHINI, 2015, p.92).

Um exemplo numérico pode esclarecer o mecanismo do crédito: Para um empréstimo de R$1.300,00 (mil e trezentos reais), o Estado brasileiro gasta R$544,36 (quinhentos e quarenta e quatro reais e trinta e seis centavos). Deste valor, metade chega às mãos do agricultor familiar, e a outra parte fica com o Banco do Brasil a título de *spread*[180] bancário e de taxa de serviço (ABRAMOVAY, 2002). Segundo Castro e Teixeira (2004), parte dos gastos governamentais são recuperados com a arrecadação tributária[181].

Em algumas modalidades do PRONAF, é necessário que se apresentem garantias para a obtenção do financiamento. A escolha das garantias é de livre convenção entre a instituição financeira operadora do PRONAF e o potencial beneficiário. Em algumas linhas do PRONAF (Grupos "A", "A/C" e "B", PRONAF Floresta, PRONAF Semiárido e PRONAF Jovem), quando as concessões de crédito importarem em risco da União ou dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO), a garantia será pessoal do potencial beneficiado. Os limites de taxas de juros do crédito e o prazo para pagamento variam conforme o grupo e a linha do PRONAF na qual se sucedeu o empréstimo.

Dentre todos os grupos, para fins de delimitação da análise, agrupam-se, de agora em diante, de acordo com os estudos do IPEA (2011), os beneficiários do PRONAF em cinco enquadramentos[182]: Grupos "A" e "A/C", em que estão os assentados da reforma agrária e do crédito rural; Grupo "B", com agricultores familiares situados abaixo da linha de pobreza e com renda bruta familiar de até R$20.000,00 (vinte mil reais); Grupos "C/D/E", que reúnem o

---

[180] *Spread* bancário é a diferença entre o que o banco paga na captação do recurso e o que ele cobra para conceder o empréstimo. No Brasil, o *spread* bancário é elevado, representando generosa fatia do lucro bancário (IPEA, 2004).

[181] Os resultados mostram que cada real gasto com a equalização gera um crescimento no PIB equivalente a 1,75 vez o gasto com a Equalização da Taxa de Juros (ETJ) na agricultura familiar (AF) e 3,57 vezes o gasto com a ETJ na agricultura comercial (AC). Conclui-se que, para o caso da ETJ, os benefícios gerados para a economia, em termos de crescimento econômico, são mais elevados que o custo da política. Além disso, há aumento na arrecadação de impostos de 6,9% do gasto com a ETJ na agricultura familiar e de 37,0% do gasto com a ETJ na agricultura comercial. Ou seja, os gastos governamentais com a ETJ são parcialmente recuperados com o aumento na arrecadação de impostos (CASTRO; TEIXEIRA, 2004, p.11).

[182] A classificação completa da tipologia do PRONAF pode ser encontrada na Tabela 14, que está no Anexo A desta tese.

público de agricultores familiares com melhor condição econômica (valores de renda entre R$20 mil e R$360 mil reais); e o Grupo de identidade independente, que aglomera os demais possíveis beneficiários do PRONAF, como os grupos *mulher, jovem, agroecologia, eco*, entre outros dispostos na regulamentação das linhas de crédito (IPEA, 2013, p.361). Em especial, considerando os objetivos desta tese, o número de contratos e os valores executados, pretende-se, no próximo tópico, contrapor os grupos mais pobres (Grupos "A", "A/C" e "B") ao grupo mais capitalizado (Grupo "C/D/E").

7.4 Agricultura familiar de engenharia

Em 1995, quando o PRONAF foi criado, a principal intenção do programa era permitir que os agricultores familiares tivessem acesso ao crédito rural. Considerando a área disponível para a agricultura familiar e a sua produção, entendia-se que os agricultores familiares seriam mais eficientes no uso do crédito rural que os agricultores patronais, produzindo mais com menos (INCRA/FAO, 2000, p.19). Orientado, portanto, por uma questão econômica, inicialmente, o PRONAF estabeleceu a classificação dos agricultores familiares por tipo de produtor (classe de renda), deixando de fazer a tipologia de sistemas que deveriam ser apoiados. Posteriormente, incorporaram-se outras classificações, porém o viés originário de acesso ao crédito nunca foi abandonado.

Embora o PRONAF esteja relacionado ao aumento de produção[183], nesta análise do PRONAF pretende-se demonstrar a contínua opção do Estado pela agricultura patronal, que representa apenas 16% dos estabelecimentos rurais da nação, mas que detêm 76% da área agricultável. Os 24% restantes da área agricultável estão divididos para 84% dos estabelecimentos rurais que, na ínfima porção de terra que lhes cabe, ainda produzem a maior parte dos alimentos consumidos no Brasil (IPEA, 2011). Pretende-se, ainda, demonstrar que, dentro do próprio PRONAF, há uma nítida divisão entre os grupos capitalizados (Grupos "C/D/E"), que conseguem receber a maior parte dos recursos públicos, e os grupos pobres (Grupos "A", "A/C" e "B"), que não estão, na visão das instituições financeiras operadoras, em condições de receber recursos a título de empréstimo.

Quanto à dualidade entre a agricultura familiar e a patronal, importa analisar os números dos Planos Safra, em especial nos anos mais recentes, que ilustram o histórico do

[183] Entre 2000 e 2004, Mattei (2005) realizou uma análise do PRONAF em 100 municípios brasileiros. Dentre estes, 69 apresentaram aumento na produção e 83 tiveram elevação da arrecadação de tributos, o que indicia uma possível relação entre o PRONAF e o aumento da produtividade agrícola.

financiamento público. No Plano Safra 2009-2010, os recursos destinados ao PRONAF somaram R$14,8 bilhões, 16% dos R$ 92,5 bilhões de reais do Plano Agropecuário 2009-2010, de responsabilidade do MAPA e utilização da agricultura patronal. Considerando o valor médio dos contratos do PRONAF – R$ 7.132,36 (sete mil cento e trinta e dois reais e trinta e seis centavos) –, o valor de quase R$15 bilhões se mostra insuficiente para anteder a metade dos agricultores familiares do País. Segundo o INCRA/FAO (2000, p.19-20), existem no Brasil 4.367.902 estabelecimentos de agricultura familiar. Ao se dividir o valor total do programa pelo valor médio dos contratos, chega-se ao número de 2,1 milhões de agricultores familiares potencialmente atendidos pelo PRONAF. Na prática, o número de beneficiários é ainda menor: com números de 2011, apenas 1,2 milhão de agricultores familiares se beneficiam do programa (IPEA, 2011).

Em 2013 os valores do PRONAF chegaram a R$ 18,6 bilhões (MDA, 2014, p.19). No Plano Agrícola Pecuário 2013-2014, do MAPA, os valores destinados à agricultura patronal chegaram ao montante de R$136 bilhões (MAPA, 2013, p.8). Mais uma vez, o Estado escolheu conceder mais recursos para a patronal e menos para a agricultura familiar que, comparativamente, ficou com 13,6% do que é destinado à agricultura patronal.

No Plano Agropecuário 2015-2016 a proporção se repete: os valores chegaram a R$ 187,7 bilhões para a agricultura patronal (MAPA, 2016), enquanto a agricultura familiar teve para si 15,3% desse valor, R$28,7 bilhões. Um resumo da destinação orçamentária pode ser visto na Tabela 03:

Tabela 03: Crédito do PRONAF (MDA) e do Plano Agrícola Pecuário (MAPA), Em R$ bilhões.

	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
PRONAF	8,1	10,4	12,6	13,3	15,3	18,6	22,3	24,1	28,9
Plano Agrícola Pecuário	70	65	92,5	100	107,2	115,25	136	156	187,7

Fontes: PRONAF: (MDA, 2016, p.2). Plano Agrícola Pecuário: MAPA (2007, p.15); MAPA (2008, p.7); IPEA (2011); MAPA (2010, p.14); MAPA (2011, p.17); MAPA (2012, p.25); MAPA (2013, p.8); MAPA (2014, p.3) e; MAPA (2016).

Os números da agricultura patronal e os números da agricultura familiar indicam que há um conflito não apenas entre a agricultura familiar e a patronal, mas também na própria tipologia da agricultura familiar, que deve, no escasso orçamento, disputar o crédito para produção de alimentos e *commodities* em um modelo produtivo predominantemente familiar. Em se tratando de recursos, o Estado brasileiro tem preterido, ano após ano, o modelo

familiar.

Quanto à divisão entre o grupo capitalizado e o grupo pobre do PRONAF, pode-se afirmar que, nos primeiros anos do programa, houve movimento ascendente nos valores de crédito e nos números de contratos, o que poderia indicar intenção estatal de ampliar o acesso ao crédito para a agricultura familiar. Conforme a Tabela 04:

Tabela 04: Número de contratos e de crédito do PRONAF:

Ano	Número de Contratos	Montante de Crédito (milhões)
2000	969.000	2.189
2001	910.000	2.153
2002	953.000	2.405
2003	1.138.000	3.807
2004	1.611.000	5.747
2005	1.800.000	6.300
Total	7.381.000	22.601

Fonte: (GUANZIROLI, 2007, p.305).

Não obstante a ampliação dos valores, a maior parte dos recursos, no período, destinou-se à região Sul do País; sabidamente a região onde há maior concentração de agricultores capitalizados e integrados ao mercado. Eis um indício de que, entre os grupos beneficiários do PRONAF, o "C/D/E" recebe maiores valores que os grupos "A/AC/B", os mais pobres, (Tabela 05).

Tabela 05: Porcentagens de recursos do PRONAF por região.

Região	% de recursos (1999)	% de recursos (2005)
Norte	3	12
Nordeste	26	18
Centro-Oeste	5	6
Sul	50	47
Sudeste	16	17

Fonte: (GUANZIROLI, 2007, p.308).

Nos primeiros anos, Guanziroli (2007, p.309) aponta que mais da metade dos estabelecimentos da agricultura familiar não conseguiam obter renda mínima exclusivamente com o empreendimento rural. Muitos agricultores complementavam a renda com outras fontes, por exemplo, com aposentadoria de algum membro da família ou com trabalho rural ou urbano. Os dados do INCRA/FAO (2000, p.59) corroboram a posição, pois informam que, embora a agricultura familiar seja a responsável pela maioria dos postos de trabalho do meio rural, muitos trabalhadores não conseguem uma renda mínima unicamente com esse tipo de agricultura.

A renda dos grupos mais pobres é puxada para baixo, sendo, algumas vezes, negativa; a produção, em geral, é de subsistência. Os recursos monetários disponíveis – sejam eles

provenientes do PRONAF ou de outra fonte – são gastos em alimentos para autoconsumo, que, se produzidos na propriedade familiar, custam menos do que se fossem comprados (INCRA/FAO, 2000). Se os resultados do PRONAF, no grupo mais pobre, não apontam evidências de que mais acesso ao crédito não significa necessariamente maior produtividade, o mesmo pode ocorrer em programas como o Pró-Gavião[184] e Bolsa Família, desenhados para aliviar privações imediatas e quebrar o ciclo de pobreza entre gerações. Prova de que não há cisão entre a decisão de produzir e de se manter vivo, pois, muitas vezes, os recursos distribuídos com destino à produção acabam sendo aplicados em subsistência (LELIS, 2016, p.144).

Após o período de ascensão dos contratos e dos valores do PRONAF, entre 2008 e 2010 houve queda no desempenho do programa. Em 2007, por exemplo, chegou-se ao número de cerca de 12 bilhões de reais negociados. Em 2010, o valor caiu para 9 bilhões (IPEA, 2012, p.280).

O IPEA (2011) realizou uma análise de desempenho do PRONAF, entre 2008 e 2010, e comprovou para aqueles anos: o grupo que mais realizou contratos e receberam recursos foi o "C/D/E", o mais capitalizado. Os números de contratos e o montante de crédito rural do PRONAF, por enquadramento, podem ser conferidos na Tabela 06:

Tabela 06: Contratos e valores do PRONAF distribuídos por categoria de agricultores familiares entre 2008 e 2010:

Ano/Enquadramento	2008-2009 (R$ milhões)		2009-2010 (R$ milhões)	
	Contratos	Montante	Contratos	Montante
Grupo A	14.526	241,96	14.003	225,52
Grupo A/C	7.258	29,34	4.529	17,66
Grupo B	321.816	484,41	295.244	506,62
Grupo C/D/E	899.656	8.291,31	849.206	7.925,00

Fonte: IPEA, (2011, p.267).

O segundo maior número de contratos realizados entre 2008 e 2010 foi com o Grupo "B", o de mais baixa renda entre os possíveis beneficiários do PRONAF. Apesar dos quase trezentos mil contratos realizados em cada período (2008-2009 e 2009-2010), os valores destinados ao grupo "B" foram reduzidos, em comparação ao Grupo "C/D/E". A evolução do desempenho do PRONAF, nesse período, indica que não se ampliou o público atendido pelo programa. O número de contratos e o montante de recursos indicam um direcionamento do

[184] O Projeto Pró-Gavião realizou-se em parceria com o Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola, entre os anos de 1997 e 2005, em cerca de 200 comunidades rurais localizadas em 13 municípios baianos (LELIS, 2016, p.15).

PRONAF para os agricultores familiares mais capitalizados. Outro problema identificado no período foi a alta inadimplência entre os beneficiários do Grupo “B”, prova de que a simples oferta de crédito não é suficiente para os apelos destes agricultores familiares.

Em 2011, ao se analisarem o enquadramento dos agricultores familiares e suas relações com o PRONAF, verifica-se que o Grupo “A”, composto dos agricultores familiares assentados, apresentou incremento significativo dos contratos realizados e montante contratado. Os grupos “A/C”, que recebem financiamento para custeio da produção agrícola em assentamentos, também apresentaram aumento nos valores e contratos realizados. O Grupo “B” dobrou o número de contratos, mas permaneceu, percentualmente, com baixos valores concedidos. Os Grupos “C/D/E” mantiveram-se com o maior número de contratos e o maior montante de valores, mesmo com a redução no período 2010-2011. Os dados podem ser conferidos na Tabela 07:

Tabela 07: Contratos e valores do PRONAF distribuídos por categoria de agricultores familiares entre 2009 e 2011:

Ano/Enquadramento	2009-2010 (R$ milhões)		2010-2011 (R$ milhões)	
	Contratos	Montante	Contratos	Montante
Grupo A	14.003	225,52	67.001	743,96
Grupo A/C	4.529	17,66	5.016	20,34
Grupo B	295.244	506,62	444.330	826,65
Grupo C/D/E	849.206	7.925,00	793.431	9.839,00

Fonte: IPEA, (2012, p.281).

Em termos de regiões, no período 2010-2011, o Nordeste superou o Sul em número de contratos: 489.151 contra 475.555 contratos. Ficou distante, entretanto, em termos de valores, já que para o Sul foram contratados R$ 5.411,64 milhões contra R$ 1.681,41 milhões para o Nordeste (IPEA, 2012, p.282). Interessante notar que, no Sul, 95,3% dos contratos, 453.216 contratos, dos 475.555, foram realizados com o Grupo “C/D/E”, o mais rico, sendo destinado a este grupo o montante de 5.307,00 milhões de reais dos R$ 5.411.640,00 emprestados. A título de comparação, no Sul, o Grupo “B”, o mais pobre, realizou apenas 54 contratos (IPEA, 2012, p.282). Os números do período reforçam a ideia de que há uma segmentação dentro do PRONAF e que, entre os possíveis beneficiários, há predileção para o grupo mais rico, que pode oferecer melhores garantias bancárias com menor risco para o setor financeiro.

Em 2012, embora o governo federal tenha destinado o valor de R$15,3 bilhões para a agricultura familiar – valor ligeiramente superior ao do Plano Safra Agricultura Familiar 2010-2011 –, o desempenho do PRONAF caiu em todos os enquadramentos. O Grupo “A” foi o que sofreu a maior queda: 73%. O Grupo “B” sofreu redução de 55%. O Grupo “C/D/E”

sofreu a menor redução de contratos: 29%. Mais uma vez, onde estão os mais pobres, maior a redução, (Tabela 08):

Tabela 08: Contratos e valores do PRONAF distribuídos por categoria de agricultores familiares entre 2010 e 2012:

Ano/Enquadramento	2010-2011 (R$ milhões)		2011-2012 (R$ milhões)	
	Contratos	Montante	Contratos	Montante
Grupo A	67.001	743,96	17.858	220,84
Grupo A/C	5.016	20,34	3.191	13,50
Grupo B	444.330	826,65	197.712	455,90
Grupo C/D/E	793.431	9.839,00	561.499	7.924,00

Fonte: IPEA, (2013, p.361).

Com a queda dos contratos, pode-se constatar que, para se adequarem às condições financeiras do programa, muitos agricultores familiares abandonam a produção de alimentos e elegem investimentos mais compatíveis com o pagamento do crédito (GUANZIROLI, 2007, p.303). Em custeio para a lavoura, em âmbito nacional, concentrou-se a opção por três produtos: milho (32,2% dos recursos), soja (24,1%) e café (13,5%). Culturas tradicionais da agricultura familiar, como a mandioca e o feijão, tiveram respectivamente 3,3% e 1,6% dos recursos financiados (IPEA, 2013, p.364).

Os produtos, se analisados por regiões, mostram outra tendência, a de que as regiões Norte e Nordeste são responsáveis pela plantação de alimentos. Estas regiões têm realizado o maior número de contratos de mandioca e outras lavouras – grupo que compreende culturas agregadas ao plantio principal do estabelecimento agrícola –, enquanto o Sul, Sudeste e Centro-Oeste realizam o maior número de contratos de soja, café e milho (IPEIA, 2013, p.365). Segundo o INCRA/FAO, os mais pobres são responsáveis pela produção tradicionalmente associada à agricultura familiar, como o feijão. Os mais capitalizados, além das *commodities*, dedicam-se à produção animal (INCRA/FAO, 2000, p.71).

Os dados mostram a tendência de a agricultura familiar abandonar o cultivo de alimentos para dedicar-se à produção de *commodities* agrícolas, segmentando a produção por regiões. Quanto à concentração de recursos na produção de *commodities*, Griza e Scheneider (2015) informam que, desde 2001, o milho e a soja correspondem a mais de 50% dos recursos aplicados ao PRONAF no custeio de lavouras. A produção do café chega a 70% dos custeios. Estes indícios ganham reforço na análise do período 2012-2013 do PRONAF.

O Plano Safra da Agricultura Familiar para o período 2013-2014 teve previsão de 22,3 bilhões de reais para o PRONAF (MDA, 2016, p.8), prevendo-se um novo limite da renda bruta anual, deixando o patamar de R$ 160 mil no período 2012-2013 para o valor de R$ 360

mil em 2013-2014. Os agricultores do Grupo “B”, com as alterações, podem ter renda bruta familiar anual de até R$ 20 mil. Estas alterações implicam um aumento do valor médio dos empréstimos do PRONAF (IPEA, 2014, p.427).

Os agricultores familiares mais pobres, Grupo “B”, concentram-se na região Nordeste e utilizam o PRONAF para realização de investimentos. Os assentados (Grupos “A” e “A/C”), concentram-se no Norte e Centro-Oeste do País. Os mais capitalizados (Grupos “C/D/E”), estão concentrados no Sul e no Sudeste do Brasil (IPEA, 2014, p.430). Historicamente, o PRONAF tem realizado a maior parte dos financiamentos no Sul do país. Em especial, após 2007, a participação da região Nordeste tem diminuído. A segmentação regional indica que os valores financiados baseiam-se na capacidade de pagamento dos agricultores familiares, o que reforça a ideia de que a política pública realiza-se na ótica da economia de engenharia (SEN, 1999), seguindo primordialmente a lógica bancária (Tabela 09).

Tabela 09: Distribuição do valor dos financiamentos do PRONAF por região de 1999 a 2012. (Em porcentagem)

Ano	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
2012	7	15	22	50	6
2011	6	13	23	51	7
2010	7	13	24	49	7
2009	7	12	23	51	7
2008	5	14	22	54	6
2007	7	20	22	45	6
2006	8	26	19	41	6
2005	5	25	20	43	7
2004	6	17	19	50	8
2003	6	18	16	51	9
2002	4	15	12	60	9
2001	3	15	13	58	11
2000	6	15	13	60	7
1999	3	17	18	56	5

Fonte: IPEA, (2014, p.430)

Os números regionais indicam que a maior parte dos recursos do PRONAF destina-se à região Sul, local altamente integrado às cadeias agroindustriais e ao comércio exterior de *commodities*. Em 2012, por exemplo, 40% do financiado para o custo agrícola foi destinado a *commodities*; 42% foram destinados aos gêneros alimentares, mas, destes, 30% foram para o financiamento de milho. É marcante que o aumento da participação de *commodities*, entre elas a soja, tenha crescido após a criação do enquadramento PRONAF Mais Alimentos e da sua generalização como modalidade de investimento (IPEA, 2014, p.437).

Tabela 10: Distribuição de crédito de custeio segundo produtos (Em porcentagem)

Produto/Ano	2003	2006	2009	2012
Alimentos	19	16	15	12
Commodities (sem milho e soja)	26	12	14	14
Soja	15	18	21	26
Milho	39	37	29	30
Outros	0	16	21	18

Fonte: IPEA, (2014, p.437).

Gazzola e Schneider (2004, p.19), em uma análise realizada no Alto Uruguai-RS, constataram que o PRONAF é um programa de *duas caras*. Na região estudada, a política pública financiou, via crédito rural, o padrão produtivista de *commodities* agrícolas, como a soja, o milho, o trigo e o fumo. É um viés do programa que desconsidera a tradição da agricultura familiar de ser uma agricultura diversificada, produtora de gêneros diversos, destinados ao autoconsumo e aos mercados locais. De maneira secundária, e apenas na modalidade de investimento (PRONAF Mais Alimentos), é que o programa tem mostrado a sua segunda cara: a de fortalecimento da produção para autoconsumo e mercados locais.

Em 2013, o Plano Safra 2013-2014 manteve-se com os mesmos valores do período anterior; a exceção foi o Grupo “B”, que teve o limite do financiamento de investimento alterado de R$ 3,5 mil para R$ 4 mil. O grupo de assentados também teve a possibilidade de renegociar a dívida contraída em anos anteriores. O objetivo da alteração em favor dos mais pobres foi o de conceder aos agricultores familiares um volume suficiente para manutenção das culturas no calendário agrícola, permitindo, assim, o acesso ao mercado em condições competitivas e o aumento da produtividade agrícola, possibilitando a ampliação do emprego.

Quanto a esse objetivo, em especial para com os grupos mais pobres do PRONAF, Carneiro (1997, p.74) acentua que seria contraditório atribuir ao mesmo tempo a meta de aumentar a produtividade e a de ampliação de emprego.

Apesar dos esforços em adequar o PRONAF à parcela mais pobre da agricultura familiar, o público beneficiário do programa continua sendo os estabelecimentos menores, absorvedores de mão de obra e com alta produtividade, e não os pobres. Os maiores beneficiários do programa são os membros da agricultura familiar já consolidada, sendo, portanto, impossível que o PRONAF incremente a produtividade em estabelecimentos já marcados pelo uso intensivo da força de trabalho e, ao mesmo tempo, amplie os postos de trabalho (CARNEIRO, 1997). O efeito é exatamente o oposto: a concentração dos recursos do PRONAF na modalidade de custeio faz com que os beneficiários (agricultores familiares de corte empresarial e integrados ao mercado) aumentem a produtividade sem ter que criar novos postos de trabalho (IPEA, 2015, p.400).

Os dados do INCRA/FAO (2000, p.79-80) reforçam a relação: entre os grupos da agricultura familiar, 76,9% utilizam mão-de-obra exclusivamente familiar. A contratação temporária e permanente de trabalhadores é encontrada em apenas 5,1% dos estabelecimentos. A contratação de empreitada e maquinário é utilizada por 5,9% dos agricultores familiares, e as demais formas de relação de trabalho (meeiros, arrendamentos...) são utilizadas por 12,2% das propriedades familiares.

Apesar de haver nítido direcionamento do PRONAF para os agricultores familiares já capitalizados e residentes no Sul e Sudeste da nação, a região Nordeste é a que concentra a maior parte dos contratos de investimento – a linha de crédito que é comumente utilizada para a agricultura de subsistência. Era de se esperar que a linha de investimento desse mais acesso ao Grupo "B", carente de infraestrutura. Entretanto, o programa realiza poucos contratos de investimento com o Grupo "B" (IPEA, 2015, p.402). A política pública pró-pobre concentrou-se no Nordeste, mas, contraditoriamente, não favorece os mais pobres. O PRONAF, nessa perspectiva, tem excluído os agricultores mais pobres tanto da linha de custeio quanto da linha de investimento: para o IPEA é a "discriminação dos mais pobres e, nesse caso, dos mais pobres dos pobres" (IPEA, 2015, p.404).

Das análises de dados até então realizadas, é possível afirmar que a parcela mais pobre dos agricultores familiares (Grupos "A", A/C" e "B") não têm condições de ampliar a produtividade do trabalho e de se integrarem de modo competitivo ao mercado. De acordo com o INCRA/FAO (2000, p.78), apenas 19,3% dos agricultores familiares estão muito integrados ao mercado, enquanto 44,1% estão pouco integrados ao sistema produtivo capitalista. Os muito integrados ao mercado são responsáveis por 90% da produção da agricultura familiar. A discrepância entre o grupo mais rico e o mais pobre é gigantesca.

O grupo desfavorecido tem dificuldades, até mesmo, de acessar os créditos do PRONAF. Para esses agricultores familiares sugerem-se (IPEA, 2015, p.396) políticas assistenciais e políticas de acesso à terra e à água. Como grupo social enquadrado na expressão *guarda-chuva da agricultura familiar*, tais agricultores ficam submetidos à concentração de terras, ao capital internacional e a relações de trabalho rural como forma de complementação de renda. Para estes agricultores, não se trata de uma questão de acesso ao crédito, mas de melhoria de suas condições sociais e, só então, haveria alguma oportunidade para que eles buscassem formas de aumentar a sua produtividade. Infelizmente, o PRONAF, conforme seu desenho atual, não tem se dado conta disso.

O PRONAF, nos moldes atuais, tem favorecido apenas uma classe média rural. Os resultados das avaliações do IPEA (2011; 2012; 2013; 2014; 2015) e do INCRA/FAO (2000)

mostram que a distribuição dos contratos é influenciada, quase que exclusivamente, por desempenho econômico. Abandonam-se, muitas vezes, as condições socioeconômicas, aquelas que trariam um pouco mais da linguagem dos afetos, um pouco mais de alteridade para o desempenho do programa. A distribuição de recursos do PRONAF, portanto, não é democrática e segue o destino da maior produtividade. Onde está a maior produtividade, também estão os recursos do programa. Os agricultores familiares mais pobres, com as dificuldades de oferecerem garantias, sem terras suficientes para bancar a alta produtividade, sem infraestrutura e subjugados às leis do mercado, não conseguem fazer uso do crédito a eles oferecido para melhorar a sua condição de vida.

Vigora, na principal política pública para a agricultura familiar, a ótica da economia de engenharia. O Estado financia, com linha de crédito específica, a produção voltada para a exportação, repetindo o modelo produtivo colonial pautado em latifúndio e tendo a agricultura realizada por meio de *plantations* e visando a exportação, como a espinha dorsal da ordem econômica (CORRÊA, 2015, p.182). À margem dessa organização produtiva, as populações tradicionais, quilombolas e agricultores familiares disputam o escasso recurso público.

Fica claro que a condição precária dos agricultores familiares mais pobres é um entrave para a sua produtividade agrícola e, principalmente, para sua existência digna. Aos apelos dos rostos destes agricultores, o Estado tem negado uma resposta satisfatória, e as demandas permanecem as mesmas, desde o começo do ciclo histórico brasileiro: acesso à terra e formalização do trabalho rural. Bandeiras que Prado Jr. (2014) já havia estabelecido em suas obras *A revolução brasileira* e *A questão agrária* e que, apesar dos anos, ainda são necessárias ao desenvolvimento do País e à concretização da Constituição.

7.5 Agricultura familiar da ética

Imaginou-se de início que na agricultura familiar estaria a luta por reconhecimento que possibilitaria o rompimento com o ciclo histórico, o abandono da economia de engenharia e a possibilidade de compreensão da ética primeira como uma alternativa às ações estatais. Contudo, após a análise do programa, constata-se que muito pouco do que foi apregoado na primeira parte deste trabalho está presente na política pública de concessão de crédito à agricultura familiar, o PRONAF.

O Brasil continua sem promover a integração do povo – em especial os mais pobres, os agricultores familiares dos Grupos “A”, A/C” e “B” – aos processos decisórios democráticos. Há, nas relações do Estado com os agricultores familiares, incompreensão da

linguagem dos afetos. Os pobres rurais, sem condições de competir com a economia de mercado, não conseguem ter amplo acesso aos empréstimos do PRONAF que, regidos pela ótica da razão financeira e dos interesses do mercado, são incapazes de promover a concretização dos direitos mais básicos a esta população. O PRONAF não concede aos agricultores familiares mais pobres a escolha de participar em condições de paridade com os agricultores familiares ricos, é o povo mais uma vez excluído do processo histórico. O ciclo não se romperá com o programa nos moldes atuais, e a construção da sociedade inter-humana segue distante.

A lógica econômica por trás do PRONAF, a de favorecer os interesses das instituições financeiras, torna o acesso ao crédito restrito, em sua maior parte, aos agricultores familiares já integrados ao mercado. O ser humano, nessa ótica economicista, é visualizado pelo seu valor de produzir (CAMARGO, 2008, p.109). A escolha moral dos agentes públicos em destinar à agricultura familiar cerca de apenas 15% do que é destinado à patronal tem relações com os mecanismos de acesso ao sistema político. A agricultura patronal, capitalizada e politizada, financia campanhas e faz seus próprios membros do poder legislativo[185] que, no momento decisório, por estarem tomando uma decisão de caráter pessoal, abandonam os demais comandos ideológicos constitucionais. O PRONAF, além de não promover o reconhecimento individual e dos diferentes grupos de agricultores familiares, também não se concilia com o ideal de redistribuição.

O PRONAF, nos moldes atuais, cumpre o que registra Carneiro (1997), para quem o programa apenas agravaria as contradições do modelo econômico, pois está estruturado em uma lógica setorial e produtivista, sustentada na modernização tecnológica. Essa atuação estatal abre pouco espaço para a diversificação econômica das famílias e para práticas produtivas harmoniosas com o meio ambiente (AQUINO; SCHNEIDER, 2015, p.54). Os problemas do PRONAF, que favorecem o atendimento aos apelos dos agricultores familiares mais capitalizados, estão fora do raio de ação do programa. São problemas operacionais e burocráticos, que dificultam o acesso dos agricultores menos esclarecidos; problemas de pressão de empresas agroindustriais, que demandam a integração econômica entre produtores e mercado; e problemas de concentração de terras, que impedem o acesso a áreas produtivas (AQUINO; SCHNEIDER, 2015, p.67).

A ideologia constitucionalmente adotada deveria atuar como um filtro hermenêutico

[185] Como exemplo, a Cosan, empresa do agronegócio, foi a segunda maior doadora de recursos nas eleições de 2014. Ao todo a Cosan doou R$14.176.000,00 para diversos partidos e candidatos. Somando as doações de outras empresas do agronegócio, tem-se um total de R$1.903.982.443,07 apenas no ano de 2014. Os dados completos podem ser acessados no portal: www.doadoresdecampanha.com.br.

para evitar que situações pessoais influenciem a tomada de decisão dos agentes. Contudo, sem a aproximação das três linguagens da democracia, torna-se fácil para os agentes públicos responsáveis pela formulação de políticas públicas encararem os fatos concretos de sua perspectiva individual. É como se os agentes públicos desconsiderassem os demais efeitos de suas decisões, importando-se, tão somente, com os resultados financeiros favoráveis à balança comercial da nação e com o lucro imediato daqueles que realizam *lobby* nas esferas de poder.

O aparelho do Estado e a sociedade seguem incapazes de acolher o apelo do Rosto dos agricultores familiares mais pobres. No momento de comparar os incomparáveis, de decidir qual Outro deverá passar na frente, o Estado opta constantemente pelos agricultores capitalizados ou pelos agricultores correspondentes ao agronegócio. Assim, os agricultores já capitalizados conseguem fazer bom uso do programa. Para estes, o apelo foi, desde a década de 1990, por acesso ao crédito. Mas, para aqueles, os pobres, o apelo não é simplesmente ter acesso a crédito. Para os mais pobres, o *não matarás*, apelo do rosto, é muito mais amplo e complexo e multicultural: falta terra, falta água, falta infraestrutura, falta educação, falta regulamentação do mercado de trabalho, falta diálogo com as instituições públicas que executam programas paralelos (como o PAA e o PNAE), falta paz no campo. Para esses problemas o PRONAF não apresenta solução.

Ao contrário, o PRONAF, ao se dirigir ao *verdadeiro agricultor familiar*, o tipo ideal de agricultor, ignora a luta por reconhecimento da multiplicidade de Outros que existem no rural brasileiro. Desconsiderando as características culturais, sociais e econômicas desses grupos, pratica-se a degradação da solidariedade, a anulação da possibilidade de reconhecimento dentro e fora do próprio estamento social. Ao não conceder o crédito e os demais direitos sociais, privam-se esses grupos do reconhecimento jurídico. É o direito que não respeita os múltiplos Outros. Esta falsa liberdade, que tem ausente a responsabilidade, limita a própria liberdade do Eu que, para ingressar nos quadros do PRONAF, precisa se adequar à produção de *commodities* agrícolas, sendo impedido da prática de qualquer outra agricultura. A ausência da responsabilidade que anteceda a liberdade é a liberdade do Eu sendo limitada pela falta da liberdade do Outro.

Ressalva-se que o PRONAF, enquanto política pública específica para a agricultura familiar, é um avanço ímpar na história brasileira. Até seu implemento, a categoria social dos agricultores familiares estava desabrigada de qualquer política pública específica. O grupo mais capitalizado dos agricultores familiares consegue fazer bom uso do programa e tem significativo impacto na produção agropecuária brasileira. Entretanto, ao se incluírem os grupos mais pobres, percebe-se que o PRONAF precisa de ajustes para que cumpra seu

principal objetivo: o de fortalecer a agricultura familiar (GAZZOLA, SCHNEIDER, 2004, p.19). A análise do PRONAF aponta que ele não será capaz de realizar a guinada histórica para uma atuação estatal ética e em prol do desenvolvimento.

Florestan Fernandes identifica a continuidade e semelhança entre o modelo produtivo colonial e o atual. Para Fernandes (2009, p.23), o sistema colonial impôs ao Brasil condições econômicas, culturais e políticas que perduram. Se, no princípio, a empreitada colonial prestava-se à produção agrícola que abastecia a coroa portuguesa, com o jugo inglês, os efeitos estruturais e históricos da dominação acentuaram-se com a cumplicidade da classe rural exportadora e de seus agentes comerciais urbanos. Nem mesmo a revolução industrial foi capaz de modificar a rígida condição da produção colonial; assim, tanto o mercado quanto o sistema produtivo foram "cuidadosamente resguardados de impulsões que poderiam minar ou destruir o sentido explorador da colonização" (FERNANDES, 2009, p.53). Eventuais reajustes no sistema produtivo prestam-se apenas a melhorar a ordem colonial exploratória. Se fosse de modo distinto, a descolonização resultaria em um modelo social europeu.

A burguesia que surgiu por aqui era, entretanto, complacente com a estrutura econômica, cultural e política vigentes desde a invasão lusitana. O capitalismo corporativo, atualmente operante, garante a posição de controle por meio de mecanismos financeiros, como doações de campanha, receitas de políticas econômicas, transferência de tecnologia, etc. As transições de dominação impuseram à realidade brasileira: (a) a concentração de renda, do prestígio social e do poder nos estratos sociais; (b) a coexistência da estrutura política, econômica e cultural em épocas históricas diferentes, mas de forma permanente; e (c) a exclusão da população da ordem política, econômica e cultural (FERNANDES, 2009, p.29). Há convergência entre o modelo produtivo imposto ao Brasil e as rupturas históricas que impedem a comunicação entre as linguagens da democracia, da economia da ética e da ética primeira.

O diagnóstico de Fernandes (2009) e Prado Jr. (2014) continua válido. O exame dos dados relativos ao PRONAF demonstram o quanto o programa favorece os agricultores já capitalizados (Grupos "C/D/E") e como a produção de alimentos tem sido deixada de lado para se privilegiar a produção de *commodities* destinadas à exportação. As empresas agrárias brasileiras, desde o tempo colonial, fundam-se em perspectivas de lucro alto em curto prazo. Isso torna a produção agrícola responsável pela natureza cíclica da economia (PRADO JR., 2016). Pode-se afirmar, então, que o PRONAF é uma política pública de subordinação, pois favorece a desigualdade e promove a totalização em torno do modelo produtivo hegemônico.

O PRONAF, enquanto concessão de crédito, tem sido, ano após ano, instrumento de

massificação do número de contratos e não instrumento transformador da realidade rural (AQUINO; SCHNEIDER, 2015, p.73). Longe de ser o programa capaz de erradicar a pobreza no meio rural, o PRONAF, em clara herança das políticas públicas originadas da revolução verde, parte da ideia totalizadora de que o bem-estar rural ocorrerá quando houver o crescimento das atividades agropecuárias. Nesse processo, os meios alternativos de produção ficam às margens da intervenção estatal. No lugar da diversidade, a profissionalização. No lugar de alimentos, *commodities*. No lugar da preservação ambiental, agrotóxicos. No lugar de incentivo aos mercados locais, produtos para exportação.

A análise da agricultura familiar mostra que esta não é caracterizada conforme o tamanho da propriedade; o incentivo à produtividade realiza-se pelos créditos do PRONAF que favorecem, de maneira mais significativa, aqueles agricultores familiares que dispõem de terra e capital. Aos agricultores familiares que não dispõem de terras suficientes para compensarem os investimentos e custeios realizados via PRONAF, restam as dívidas. Aos agricultores familiares que não dispõem de capital, há o empecilho da estrutura bancária em custear a atividade agrícola. Para a parcela mais pobre dos agricultores familiares, que não dispõem nem de terra nem de capital, a questão também não é o tamanho da terra. É a terra em si.

O Brasil está em um momento decisivo de sua história. Há uma inconsistência política, econômica e jurídica em curso. A crise, longe de representar um fim em si mesma, apresenta mais uma oportunidade histórica de rompimento do ciclo, de abandono da economia de engenharia, da política pública pautada em um modelo neoliberal regulador e voltada (apenas) para os mais ricos. A crise representa a possibilidade de compreensão da ética primeira como uma alternativa às ações estatais.

Foto 07

Fonte: Fotografia feita pelo autor.

8 A TERRA SEM FIM

O Estado brasileiro enxergou tardiamente a possibilidade de a agricultura familiar ser um dos pilares para o desenvolvimento. Foi apenas na década de 1990, e com uma política pública voltada apenas para a concessão de crédito, que esse grupo social começou a ter do Estado algum estímulo produtivo e existencial. Entretanto, os moldes atuais do PRONAF são incapazes de conjugar as linguagens da democracia, de promover uma intervenção estatal na economia fundamentada na economia da ética e de ter uma atuação estatal pautada pela ética primeira. Em comparação com outras nações capitalistas, constata-se a ideia de que faltou à política pública brasileira para a agricultura familiar um importante ponto: *a questão agrária*. O Brasil, a exemplo de outros países da América Latina, embora tenha aplicado parte do receituário mundial para o desenvolvimento rural[186], não realizou, até o momento, a reforma fundiária capaz de garantir o acesso democrático à terra – uma razão pela qual o PRONAF ainda não atende os agricultores mais pobres ou sem acesso à terra. Há no setor agrário mais problemas que o acesso ao crédito pode resolver.

Prado Jr. (2014), em suas obras capitais, *A revolução brasileira* e *A questão agrária*, publicadas originalmente na década de 1960, estabeleceu as bases para a ação estatal no setor agrícola de modo a tornar possível o desenvolvimento e a concretização do texto constitucional. A solução, muitas vezes apontada como definitiva, é o avanço tecnológico. Entretanto, até o presente momento, nenhuma tecnologia foi capaz de apresentar a solução definitiva. O avanço técnico, que objetiva maior rentabilidade, não constrói, por si próprio, a elevação do padrão de vida daqueles que vivem no ambiente rural. A questão agrária se resolverá quando surgirem alternativas aos trabalhadores rurais cedentes de sua força de trabalho aos grandes fazendeiros que monopolizam a melhor parte das terras agricultáveis. Afinal, a questão agrária atual não é a questão agrária do passado, embora seja a mesma (FERNANDES, 2015, p.395).

No Brasil, a concentração de terras significa também a concentração de recursos econômicos e poder de influência no centro do sistema político por meio dos criadores de políticas públicas. Qualquer solução para o setor, para além da oferta de crédito do PRONAF, de modo a torná-lo mais democrático e ético, deve passar pela reconstrução da estrutura agrária e do modelo produtivo vigente. A estrutura de grande propriedade é uma herança

[186] Além do acesso democrático à terra, os demais países capitalistas estudados promovem: investimentos públicos em pesquisa, extensão e infraestrutura, concessão de crédito rural, política que administra o fluxo de pessoas e mantém as capacidades produtivas.

colonial, elemento necessário para o fornecimento, em grande escala, de produtos primários para o mercado europeu. Das plantações coloniais, “subordinada às necessidades estrangeiras, e em muitos casos com financiamento estrangeiro, provém em linha reta o latifúndio de nossos dias (GALEANO, 2013, p.92). Esse é o problema não solucionado pelas políticas públicas de crédito e um dos fatores da pobreza e marginalização da população rural.

No sistema capitalista, admitido pela Constituição de 1988, impera o livre mercado e sua tendência de mercantilização “cada vez mais completa e intensiva de todas as atividades” (PRADO JR., 2014, p.353). As consequências desse modelo ainda vigente são a grande oferta de mão-de-obra, por valores inferiores aos praticados no ambiente urbano, e o baixo padrão de vida no campo para os agricultores que não conseguem se inserir no processo produtivo capitalista.

Deixar a economia rural refém desse livre mercado, sem a intervenção estatal ética, fará com que as diferenças entre os agricultores capitalizados/proprietários de terras e os agricultores pobres/sem-terra se agravem ainda mais. Em uma nação que planeja a revolução, a utilização da terra não deve ser privilégio de uma estrita minoria. A revolução tem de assegurar a transferência da economia agrária brasileira, do negócio lucrativo de uma minoria, a uma organização que opere em prol da agricultura familiar, em especial dos grupos mais pobres, e lhes assegure um nível adequado de vida. Assim, pretende-se, neste capítulo, analisar aspectos da questão rural que não são compreendidos pelo PRONAF. Trata-se do acesso à terra, da possibilidade de compra de terra por estrangeiros, das políticas públicas tangenciais ao PRONAF e dos conflitos no meio rural. A atenção a esses pontos poderia garantir a realização de uma atuação estatal mais próxima da teoria apresentada nesta tese e o início da revolução.

8.1 A questão fundiária

Historicamente, a luta pela terra é marco constitutivo da nação brasileira. Em 1850, com a lei de terras, regulamentou-se o direito de propriedade previsto na Constituição de 1824. Essa regulamentação limitou-se a garantir o acesso à terra pela compra, medida que excluiu os agricultores pobres e os escravos, libertos em 1888. Cerca de cem anos depois, a Constituição de 1946 trataria da desapropriação em seu artigo 147, mas a desapropriação, por utilidade pública ou interesse social, só aconteceria mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Sem o montante de recursos necessário, o Brasil não podia implementar a previsão constitucional. Em 1964 foi aprovada uma emenda constitucional que possibilitava a

indenização por meio de títulos da dívida pública, porém a medida ainda era insuficiente para garantir o acesso democrático à terra (MEDEIROS, 2015, p.341-342).

Na década de 1960, Prado Jr. (2010) estruturou a possibilidade de uma revolução brasileira. Cerca de cinquenta anos depois, o que se encontra, ao pesquisar a situação social brasileira e a questão rural, é que pouco mudou. Para o autor, em 1960, "os problemas agrários, como quaisquer outros problemas sociais e econômicos, são antes de tudo 'humanos'" (PRADO JR., 2010, p.295). Visão que é aqui endossada. Desde o início da invasão brasileira, as terras foram ocupadas por frentes pioneiras de exploração. Os êxitos comerciais do setor agropecuário brasileiro e os baixos padrões de vida da população rural brasileira ocorrem, segundo Prado Jr. (2010, p.300), devido a duas circunstâncias: (1) disponibilidade relativamente abundante de terra; e (2) muita força de trabalho disponível – paradoxalmente, as mesmas circunstâncias que determinam o baixo padrão de vida no campo.

Durante o regime civil-militar, aprovou-se o Estatuto da Terra, que previa a desapropriação dos latifúndios em caso de tensão social. Iniciava-se o projeto de modernização agrícola, pautado na transferência de tecnologia. As medidas públicas de expansão da fronteira agrícola culminaram, na década de 1970, no surgimento de um novo ator social: o trabalhador sem-terra. O movimento ganha importância no Sul brasileiro, onde o processo de modernização foi intensificado. Na década de 1980, com a redemocratização, questionou-se se o Estatuto da Terra, por ter sido elaborado durante o período de ditadura civil-militar, seria o instrumento adequado para promover a redemocratização do acesso à terra. Em 1985, o *I Plano Nacional de Reforma Agrária*, adotava as diretrizes do Estatuto, mas levava ao extremo as possibilidades de acesso à terra (MEDEIROS, 2015, p.344-346).

As lutas sociais resultaram em um texto ambíguo na Constituição de 1988. O artigo 185 impede a desapropriação de propriedades produtivas, ao mesmo tempo em que determina que a desobediência da função social da propriedade, artigo 186 (na conjugação do aproveitamento racional, da utilização adequada dos recursos naturais, da preservação ambiental, da obediência às normas trabalhistas e da exploração da propriedade que favoreça ao bem-estar de proprietários e trabalhadores), resultaria em desapropriação. Entre uma possibilidade e outra concedeu-se protagonismo ao poder judiciário que, diante do caso concreto, poderia dizer o direito na ocupação das terras.

As terras produtivas, embora abundantes, estão concentradas nas mãos de alguns poucos. Os trabalhadores rurais, os agricultores familiares com poucas terras, ou os trabalhadores sem-terra, sem outra alternativa à estrutura produtiva rural, cedem à força de trabalho para os grandes proprietários ou para os produtores capitalizados que exploram de

maneira empresarial a propriedade rural. O crescimento econômico agrícola e o desenvolvimento socioambiental da população rural não andam de mãos dadas. Desde o período de dominação portuguesa, era preciso grandes glebas de terra para produzir e fornecer, em grande escala, os produtos primários necessários ao mercado europeu (PRADO JR. 2010, p.325). O diagnóstico de Prado Jr. era de que

> A utilização da terra continua a se fazer hoje, como no passado, não em função da população que nela trabalha e exerce suas atividades, e sim essencialmente e em primeiro lugar em função de interesses comerciais e necessidades inteiramente estranhas àquela população (PRADO JR., 2010, p.326).

A Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) estima que existam 4,2 bilhões de hectares agricultáveis no mundo. Destes, apenas 1,6 bilhão é utilizável. No Brasil estão 15% das terras não exploradas do mundo (IPEA, 2011, p.245), o que significa tanto um incentivo para a expansão da fronteira agrícola, quanto possibilidade para a realização de uma reforma agrária como base para um desenvolvimento tardio. Entretanto, a abundância de terras não significa, entre nós, possibilidade de alteração do sistema latifundiário.

A manutenção do sistema latifundiário ocorre tanto por pressão de grupos organizados, que recebem a maior parte do financiamento público para o setor agrícola, como por parte de uma parcela do poder legislativo federal, conhecida como bancada ruralista que, consistentemente, apresenta projetos, emendas e decretos com o objetivo de impedir a efetivação da previsão constitucional de função social da propriedade e impedir que o poder executivo leve adiante qualquer tentativa de execução de demarcação de áreas para a reforma agrária. Esta prática legislativa impede a interpretação constitucional nos moldes estabelecidos pela teoria da ideologia constitucionalmente adotada, pois se estrutura, nos três poderes, em uma única visão econômica: a da engenharia.

Apesar do volume[187] de projetos favoráveis à manutenção do sistema atual, existe no legislativo nacional um conjunto de projetos de lei que tentam amenizar a condição atual da estrutura agrária, entre eles o Decreto Legislativo nº. 1.323-2008, de autoria do deputado Homero Pereira, que tenta revogar a Portaria nº. 1429-2008, que reconhece permanentemente a propriedade da terra aos originários da Terra Indígena Manoki, no município de Brasnorte, no Mato Grosso. No ano 2000 houve, também, uma proposta de emenda constitucional, a PEC nº. 287/2000, de autoria da deputada Luci Teresinha Koswoski Choinacki, para a fixação

[187] As proposições legislativas em trâmite podem ser encontradas no Anexo B desta tese.

de limite territorial na propriedade rural. A PEC nº. 287/2000 pretendia fixar ao máximo trinta e cinco módulos fiscais no conjunto das áreas que cumpre a função social da propriedade sob o domínio de uma mesma pessoa física ou jurídica, alterando o texto do artigo 186 da Constituição de 1988. Em 31 de janeiro de 2007, essa PEC foi arquivada. A título de informação, a medida de limitação de área, proposta pela referida PEC, já foi adotada por diversas nações, conforme mostra a Tabela 11:

Tabela 11: Limitação de propriedade rural

País	**Ano da Lei**	**Limite (hectares)**	**Nação**	**Ano da Lei**	**Limite (hectares)**
Japão	1946	12	**Índia**	1972	21,9
Itália	1950	300	**Sri Lanka**	1972	20
Coreia do Sul	1950	3	**Argélia**	1973	45
Taiwan	1953	11,6	**Paquistão**	1977	8
Indonésia	1962	20	**El Salvador**	1980	500
Cuba	1963	67	**Nicarágua**	1981	700
Síria	1963	300	**Bangladesh**	1984	8,1
Egito	1969	21	**Filipinas**	1988	5
Peru	1969	150	**Tailândia**	1989	8
Iraque	1970	500	**Nepal**	2001	6,8

Fonte: (CARTER, 2010, p.48).

Nessas nações, com a adoção do limite, foi possível realizar a redistribuição das áreas excedentes, promovendo o acesso democrático à terra.

Contra o modelo latifundiário, o judiciário brasileiro decidiu duas importantes questões que, se permanecerem tendência, significam importante marco no combate à grilagem e à concentração de terras. Trata-se do Recurso Especial nº. 1.163.247-SP, do Superior Tribunal de Justiça (STJ), e do Pedido de Providências nº. 0001943-67.2009.2.00.0000 do CNJ, que chegou ao Supremo Tribunal Federal (STF) pelos Mandados de Segurança nº. 31681/DF, 30220/DF e 30231/DF, todos julgados em 2016.

O Recurso Especial nº. 1.163.247-SP é do pedido de declaração de uma área de 1.329 hectares no Pontal do Paranapanema, São Paulo, como terra devoluta. Na decisão, de relatoria da ministra Eliana Calmon, a área foi declarada terra devoluta, anulando-se a certidão datada de 1856. A decisão do STJ afirma que a certidão de 1856 deve ser considerada como documento inexistente, pois a letra e a assinatura presentes no documento não pertencem a quem se alega, Frei Pacífico de Montefalco. Documento inexistente não é capaz de gerar nenhum efeito jurídico válido (BRASIL, 2010b).

A decisão do STJ fundamenta-se nos Recursos Especiais nº. 617.428-SP e nº. 847397-SP, que arregimentam os seguintes argumentos: (i) suposto título hábil tem natureza

administrativa, razão pela qual não faz coisa julgada material; (ii) a discussão sobre boa ou má-fé na ocupação da terra é irrelevante pois, sendo terra pública, é impossível que seja objeto de usucapião; (iii) ainda que se admita a possibilidade de usucapião de terras públicas no período anterior ao código de 1916, por força da Lei 601 de 1850, que legitimava a propriedade de particulares sobre terras devolutas possuídas com ou sem justo título, não se pode afastar os requisitos específicos desta modalidade aquisitiva; (iv) documento inexistente, que pretende a grilagem da terra, não convalida; e (v) sem a comprovação da posse de bem passível de usucapião, é impossível o reconhecimento desta forma aquisitiva (BRASIL, 2010a, p.7).

Estas decisões do STJ têm buscado a uniformização de jurisprudência. Nesse sentido, espera-se nos próximos anos uma tendência do poder judiciário nacional de combate à grilagem e de reconhecimento de terras devolutas.

Quanto ao Pedido de Providências nº. 0001943-67.2009.2.00.0000 do CNJ, que corre em trâmite sigiloso[188], trata-se do cancelamento de 6.102 registros irregulares, área equivalente a 88,7% da área do Pará. Entre os casos, um se destaca: o proprietário declara possuir 410 milhões de hectares em Vitória do Xingu, no Estado do Pará. A referida área é equivalente a quase metade do território nacional[189] (IPEA, 2011, p.23).

Os títulos das terras estavam bloqueados, desde 2006, por conta de ações interpeladas pelo Instituto Terras do Pará, pelo Incra, Ministério Público, Ordem dos Advogados do Brasil e Advocacia Geral da União. Em 2006 a Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior do Pará determinou o bloqueio de: (a) todas as matrículas de imóveis rurais, com área superior a 10 mil hectares, registradas no período de 16 de julho de 1934 a 8 de novembro de 1964; (b) todas as matrículas de imóveis rurais, com áreas superiores a 3 mil hectares, registradas entre 9 de novembro de 1964 e 4 de outubro de 1988; e (c) bloqueio de todas as matrículas de imóveis rurais, com áreas superiores a 2,5 mil hectares, registradas após 5 de outubro de 1988 (BRASIL, 2016c).

O Pedido de Providências, que pretende o cancelamento de todos os registros, foi feito pela Corregedoria Nacional de Justiça em 2009. A fundamentação jurídica para o cancelamento está no modo e limite das áreas transferidas. Entre 16 de julho de 1934 e 8 de novembro de 1964, áreas públicas superiores a 10 mil hectares não podiam ser alienados sem

---

[188] O trâmite pode ser acompanhado neste endereço eletrônico: https://www.cnj.jus.br/ecnj/consulta_processo.php?num_processo_consulta=200910000019432&consulta=s. Apesar de correr em segredo de justiça o IPEA (2011, p.233) afirma que, entre os donos da área, estão políticos de nome nacional, banqueiros e uma multinacional automobilística.

[189] De acordo com o IBGE (2017), o Brasil tem uma área de 8.515.767,049 km^2 que, se convertida para hectares, representa o montante de 851.576.704,9000001 hectares ou, resumidamente, 851 milhões de hectares.

a autorização do Senado. Do dia 9 de novembro de 1964 até 4 de outubro de 1988 o limite foi reduzido para 3 mil hectares, necessitando-se, ainda, da autorização do Senado. A redação do artigo 188, §1º, da Constituição de 1988[190] estabelece um limite de dois mil e quinhentos hectares para alienação ou concessão de terras públicas a qualquer título para pessoas naturais ou jurídicas. Além deste limite constitucional, é necessária a aprovação do Congresso Nacional. Em nenhum dos registros bloqueados encontrou-se a autorização do Senado ou do Congresso Nacional.

Apesar da anulação dos registros, os atuais detentores ainda estão na posse dos imóveis. A competência para a regularização da área é do estado do Pará, que ainda não definiu se as propriedades voltarão para o patrimônio do Estado ou se serão utilizadas para fins de reforma agrária.

Três dos proprietários irregulares, Antônio Cabral Abreu, Arca Indústria e Agropecuária LTDA. e Unifloresta – Associação da cadeia produtiva florestal, inconformados com a decisão do CNJ, impetraram mandados de segurança, distribuídos sob os nº. 31681/DF, 30220/DF e 30231/DF, contra a Corregedoria Nacional de Justiça, a União e o Estado do Pará (em litigância passiva).

Embora sejam processos distintos, a argumentação dos impetrantes é semelhante resumindo-se à ideia de que há direito líquido e certo à propriedade e que os cancelamentos dos registros teriam ocorrido de forma arbitrária. A decisão do CNJ teria ocorrido sem a participação dos interessados diretos, os titulares dos imóveis, o que configuraria abuso de poder por parte do CNJ e do estado do Pará, que executou a ordem. A anulação, segundo os impetrantes, deveria ser requerida por pessoa jurídica de direito público interessada, não sendo admitida uma decisão genérica, como a proferida pelo CNJ. A pessoa jurídica de direito público interessada deveria apresentar provas irrefutáveis da fraude, promovendo a notificação pessoal do titular da matrícula do imóvel e uma análise individualizada dos pedidos de cancelamento. Todo esse rigor processual está determinado pela Lei nº. 6.015 de 31 de dezembro de 1973, a lei de registros públicos. Entretanto, a decisão do CNJ efetivou a anulação administrativa dos registros públicos, matéria que, para os impetrantes, teria a reserva de jurisdição. Assim, a Lei n. 6.739 de 5 de dezembro de 1979, que dispõe sobre a matrícula e o registro de imóveis rurais, teria sido aplicada, pelos coatores, de modo

[190] Art. 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária. § 1º A alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional. § 2º Excetuam-se do disposto no parágrafo anterior as alienações ou as concessões de terras públicas para fins de reforma agrária.

inconstitucional.

Nos pedidos, os impetrantes pedem a concessão de liminar sem a oitiva das partes contrárias, para que as autoridades coatoras se abstivessem de praticar o cancelamento administrativo das matrículas imobiliárias até o julgamento final dos mandados de segurança, e pedem que a decisão dos coatores fosse anulada por terem ferido os princípios da legalidade, do devido processo legal da ampla defesa, do contraditório e os dispositivos legais da legislação pertinente aos registros públicos e matrícula e registro de imóveis rurais.

A decisão do MS 31681/DF, realizada de modo monocrático pelo ministro Luiz Fux, foi publicada no dia 1º de agosto de 2016. A decisão do MS 30231/DF foi publicada em 29 de agosto de 2016 e a decisão do MS 30220/DF, no dia 1º de setembro de 2016, ambas decisões monocráticas da ministra Rosa Weber[191].

A argumentação institucional do STF (BRASIL, 2016b; BRASIL, 2016c) não adentrou no mérito da aquisição e cancelamento dos registros. A competência do tribunal superior seria apenas averiguar se o CNJ atuou de acordo com as balizas constitucionais e infraconstitucionais aplicáveis ao caso e se seria possível a decisão genérica sobre todos os registros supostamente incompatíveis com o ordenamento jurídico. Não há qualquer argumentação quanto à existência, ou não, de usucapião, de verificação sobre serem, ou não, terras devolutas, ou se o processo de alienação e/ou cessão foi realizado em conformidade com o ordenamento jurídico da época.

Para o STF, o bloqueio e o posterior cancelamento das matrículas suspeitas podem ser legitimamente realizados por via administrativa. Não há, no caso, qualquer reserva de jurisdição, pois a administração pode anular seus atos quando estes tiverem sido realizados com vícios que os tornem ilegais. É a previsão da Súmula nº. 473 do STF[192], que prevê também que os atos nulos não geram direitos. A parte interessada, se quiser, poderá, após a declaração de cancelamento do registro, ingressar com ação anulatória perante o juízo competente nos termos do artigo 3º[193] da Lei nº. 6.739 de 5 de dezembro de 1979. No entendimento do STF, o ingresso posterior de ação anulatória permitiria que o suposto

---

[191] O regimento interno do STF, em seu artigo 205, autoriza o julgamento monocrático de mandados de segurança quando a matéria é objeto de matéria consolidada no tribunal.

[192] O texto da Súmula nº. 473 do STF diz: "A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revoga-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial".

[193] Art. 3º A parte interessada, se inconformada com o Provimento, poderá ingressar com ação anulatória, perante o Juiz competente, contra a pessoa jurídica de direito público que requereu o cancelamento, ação que não sustará os efeitos deste, admitido o registro da citação, nos termos do art. 167, I, 21, da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, alterado pela Lei nº 6.216, de 30 de junho de 1975. Parágrafo único. Da decisão proferida, caberá apelação e, quando contrária ao requerente do cancelamento, ficará sujeita ao duplo grau de jurisdição.

proprietário exercesse, de maneira diferida, contraditório e ampla defesa (BRASIL, 2016b).

Ainda quanto à alegação de ausência de contraditório e ampla defesa, o STF entendeu que a situação caótica do registro de terras do Pará serve como fundamento para ser tratada como ato administrativo genérico. Em 2006, os cartórios de registro de imóveis e não os supostos proprietários foram autuados. Antes do ato administrativo de 2006, houve tentativa do Instituto de Terras do Pará de ajuizar ações contra os supostos proprietários. Entretanto, estas ações findaram sem sucesso, motivo pelo qual, em 2006, o CNJ optou por atuar contra o órgão de controle – no caso, os cartórios de registro de imóvel. É o que prevê o inciso III, do parágrafo 4º do artigo 103-B da Constituição de 1988[194].

Quanto ao Poder Executivo, o que se percebe é um movimento para reduzir a reforma agrária a um programa de assentamentos. O sistema de obtenção de terras propícias à reforma agrária utiliza índices de 1975 e "muitos projetos ocupam terras improdutivas, esgotadas, inadequadas para a atividade agrícola (IPEA, 2011, p.259). O Censo agropecuário, realizado em 2006, apontou que 565 mil famílias rurais não têm domínio das terras onde vivem e trabalham.

No Brasil o problema não é a falta de terra, mas a forma pela qual se acessa à terra, seja pelo tamanho que impede a produção, seja pela área em que a terra é disponível – com difícil acesso ao mercado e/ou sem condições de sustentar a produção –, seja pela relação, meeiro, arrendatário ou parceiro, à qual o agricultor se submete.

Considera-se minifúndio a propriedade rural menor que um módulo fiscal. No Brasil 62% das propriedades rurais se enquadram nesta categorização, com um terço dos minifúndios situando-se na região Nordeste (IPEA, 2012, p.305). Os Valores Brutos de Produção (VPB), colhidos pelo Censo agropecuário em 2006, apontam que no Brasil, estabelecimentos rurais com área inferior a 10 hectares geram um VPB anual de R$2.700,00 por hectare e os estabelecimentos rurais com área superior a 500 hectares geram um VPB anual de R$247,00 por hectare. A distância produtiva reforça a ideia de que é um modelo de pequenas propriedades com produção familiar que produz mais.

---

[194] Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de 15 (quinze) membros com mandato de 2 (dois) anos, admitida 1 (uma) recondução, sendo: (...) § 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura: (...) III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correcional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa.

A relação entre o tamanho da propriedade e a pobreza também pode ser estabelecida. Entre os agricultores situados abaixo da linha de extrema pobreza, 62% são proprietários de áreas inferiores a 10 hectares. No Norte do Brasil, um módulo fiscal corresponde a 72 hectares, mas é em propriedades de até 20 hectares que os 80% extremamente pobres vivem. No Sul do Brasil, 100% dos extremamente pobres vivem em propriedade com área de até 20 hectares, o módulo fiscal médio para a região (IPEA, 2012, p.306).

Segundo Clark, Côrrea e Nascimento (2015, p.28), a reforma agrária brasileira, nos moldes ambíguos da Constituição, pretende implantar uma política agrícola de integração ao mercado. Entretanto, o Programa de Reforma Agrária, importante instrumento para o acesso democrático à terra, não contribui para a eliminação da grande propriedade privada improdutiva. Atualmente, 70% das terras destinadas à reforma agrária são públicas (estadual ou federal). Em 1960, os estabelecimentos rurais com área superior a 1 mil hectares correspondiam a 0,97% do número total e concentravam 44,15% da área agricultável. Em 2006 estes números ainda se mantêm. Os estabelecimentos com área superior a 1 mil hectares correspondiam a 0,92% do número total e concentravam 45% da área agricultável (IPEA, 2015, p.362).

O número de famílias assentadas também sofreu declínio nos últimos anos. Em 2003, por exemplo, 34.975 famílias foram assentadas em projetos de reforma agrária. Em 2006 o número cresceu para 136.319 famílias. Contudo, em 2010 houve queda para 38.396 famílias assentadas (IPEA, 2012, p.271). Vários assentamentos localizam-se em regiões que não permitem acesso ao mercado, sem infraestrutura e difícil mobilidade da população assentada (IPEA, 2012, p.273). Para Medeiros (2015, p.351-352) a diminuição no ritmo dos assentamentos pode ter ocorrido por várias condicionantes, entre elas: a redução da aquisição de terras por parte do Estado; a paralisação da regularização fundiária; o surgimento de formas alternativas de trabalho, como a construção civil; o surgimento do Bolsa Família, que possibilitou novas formas de sobrevivência. Importante ressaltar que “nenhum desses fatores é explicativo por si só e conjugam-se em cada local de forma diferente” (MEDEIROS, 2015, p.251).

Esses problemas refletem a atuação estatal descomprometida com o desenvolvimento social e fazem com que paire sobre tais assentamentos o risco de abandono dos assentados. Enquanto a política pública agrária estiver orientada para a produção de *commodities* e de mercantilização do meio ambiente, a função social da propriedade e o acesso democrático à terra não estarão presentes na agenda estatal. No referente ao PRONAF, entende-se que essa política pública permite aos agricultores familiares beneficiários a possibilidade de evitar a

expropriação da terra por meio de incentivos a permanecer na terra com condições de produção. Entretanto, a falta de integração desses programas com a realização de uma reforma agrária contribui para invisibilizar os grupos sociais que vivem à margem do sistema produtivo capitalista.

Ao longo da história brasileira o posseiro reivindicava a terra com base na noção jurídica da posse. Atualmente, povos tradicionais, originais e quilombolas reclamam o direito à terra com base no uso imemorial, no sentimento de pertencimento, em valores culturais que, ante o sistema produtivo hegemônico, encontram-se ameaçados (MEDEIROS, 2015, p.353). Esses grupos sociais não podem ser totalizados em um único sistema produtivo ou reduzidos a uma concepção genérica de atuação estatal. Eles devem ter suas singularidades protegidas e acentuadas, tanto pela esfera do direito quanto pela esfera do amor e da solidariedade (HONNETH, 2003a). Esses grupos se organizam pela luta por reconhecimento, não apenas frente ao Estado, mas também entre os seus pares, em um difícil processo de sobrevivência social, de produção e de integração de mercados.

As decisões apresentadas demonstram que, de todo o aparelho do Estado, o poder judiciário[195] é o mais comprometido com a execução de um acesso democrático à terra. Entretanto, a política pública de acesso à terra não pode depender apenas das demandas judiciais; é preciso que o poder legislativo e o poder executivo também passem a se dedicar a esse importante instrumento de desenvolvimento social. A concentração de terras representa um problema histórico e estruturante da sociedade brasileira. A pobreza no meio rural está diretamente ligada à questão fundiária que, atualmente, não é somente questão da produção, mas da legitimação dos meios de produção, da preservação ambiental, da sobrevivência cultural, da saúde humana. Qualquer política pública que pensa o desenvolvimento deve incorporar o acesso democrático à terra (reforma agrária) como seu pilar central.

8.2 Brasil, não Brazil

A concentração de terras tem efeito negativo para os agricultores mais pobres que, sem acesso à terra, são obrigados a vender a força de trabalho aos grandes proprietários (PRADO JR., 2014). Não bastasse o conjunto de medidas oriundas do poder legislativo e executivo em favor da concentração fundiária além das escassas manifestações do judiciário contra a

[195] Até o fechamento desta tese, o STF não julgou as ações civis originárias ACO 362 e 366, que tratam da ocupação originária indígena em terras da União situadas no Mato Grosso. A decisão, de suma importância para a causa dos povos originários, deliberará sobre a posse de terras e o direito constitucional de existência cultura deste povo.

concentração fundiária, os trabalhadores sem-terra têm que disputar espaço com estrangeiros, pessoas naturais ou jurídicas, pela aquisição de terra no País. Segundo o IPEA (2011, p.245-248), no Brasil, quatro milhões de hectares estão nas mãos de estrangeiros. Entre os estrangeiros, os japoneses, com 23% da área, são os que mais detêm terras no Brasil. Italianos, a título de comparação, detêm 7%, enquanto argentinos e estadunidenses possuem 1%.

A ampliação da área destinada a estrangeiros ocorreu na abertura econômica da década de 1990, em especial, após a Emenda Constitucional nº. 6 de 15 de agosto 1995. Esta Emenda alterou o inciso IX do artigo 170 e o §1º do artigo 176 e revogou o artigo 171 da Constituição de 1988. Souza (2002, p.147) questiona a modificação constitucional por ideologias de espectro mal definido, transformando normas de caráter nacionalista em normas de total repúdio à soberania nacional. Certamente a alteração da Emenda Constitucional nº. 6 de 1995 não se realizou em conformidade com a ideologia constitucionalmente adotada; tampouco produziu texto ambíguo capaz de permitir o embate social em busca da realização de direitos fundamentais e sociais.

O artigo 171 distinguia as empresas brasileiras das empresas de capital nacional, e as empresas estrangeiras, por não estarem previstas no texto legal, seriam definidas por exclusão[196]. A suspensão do artigo da Constituição de 1988, que dispensava tratamento diferenciado para as empresas brasileiras em casos especiais, gerou consequências na interpretação do §1º do artigo 1º da Lei n. 5.709 de 07 de outubro de 1971[197], que regula a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no País ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil.

---

[196] Art. 171. São consideradas: I - empresa brasileira a constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País; II - empresa brasileira de capital nacional aquela cujo controle efetivo esteja em caráter permanente sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou de entidades de direito público interno, entendendo-se por controle efetivo da empresa a titularidade da maioria de seu capital votante e o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades. § 1º - A lei poderá, em relação à empresa brasileira de capital nacional: I - conceder proteção e benefícios especiais temporários para desenvolver atividades consideradas estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do País; II - estabelecer, sempre que considerar um setor imprescindível ao desenvolvimento tecnológico nacional, entre outras condições e requisitos: a) a exigência de que o controle referido no inciso II do "caput" se estenda às atividades tecnológicas da empresa, assim entendido o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para desenvolver ou absorver tecnologia; b) percentuais de participação, no capital, de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou entidades de direito público interno. § 2º - Na aquisição de bens e serviços, o Poder Público dará tratamento preferencial, nos termos da lei, à empresa brasileira de capital nacional.

[197] Art. 1º - O estrangeiro residente no País e a pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil só poderão adquirir imóvel rural na forma prevista nesta Lei. § 1º - Fica, todavia, sujeita ao regime estabelecido por esta Lei a pessoa jurídica brasileira da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no Exterior.

A Lei 5.709 de 1971, na redação do artigo 1º e §1º, estabelece restrições às empresas estrangeiras, quanto à aquisição de terras no Brasil; e às empresas nacionais cujo controle acionário estivesse em mãos de estrangeiros não residentes ou empresas estrangeiras não sediadas. As restrições, resumidamente, são (BRASIL, 2010a, p.3) quanto: (a) ao tamanho da propriedade – artigo 3º; (b) ao percentual em loteamento efetuado por empresas particulares de colonização – artigo 4º; (c) à necessidade de vinculação do imóvel rural adquirido aos fins estatutários das pessoas jurídicas estrangeiras ou brasileiras equiparadas – artigo 5º; (d) ao assentimento prévio da Secretaria-Geral do Conselho Nacional de Segurança Nacional, caso o imóvel esteja localizado em área considerada de segurança nacional – artigo 7º; (e) à necessidade de a aquisição do imóvel ser feita por meio de escritura pública – artigo 8º; (f) à necessidade de a escritura pública ter elementos especiais – artigo 9º; (g) à previsão de cadastro especial nos Cartórios de Registro de Imóveis – artigo 10; (h) ao controle das aquisições com fornecimento de informações periódicas ao Ministério da Agricultura e à Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional – artigo 11; (i) ao limite da extensão total de terras pertencentes a estrangeiros (no máximo um quarto da superfície do município) – artigo 12; e (j) à vedação de doação de terras da União e dos Estados a pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras – artigo 14.

Em 1994, o então Ministério da Agricultura e Abastecimento requisitou um parecer da Advocacia Geral da União (AGU) sobre a continuidade de vigência do §1º do artigo 1º da Lei n. 5.709 de 07 de outubro de 1971 em face do, então vigente, artigo 171 da Constituição de 1988.

A AGU, nos termos do artigo 131 da Constituição de 1988, é responsável pela representação judicial e extrajudicial da União e pelo assessoramento jurídico do Poder Executivo. Quanto ao assessoramento ao Poder Executivo, compete à AGU a interpretação das leis e da própria Constituição de 1988, quando há dúvidas jurídicas[198]. Assim, no uso de suas atribuições, por meio do parecer nº. QG-22 (AGU/LA-04/94), a AGU entendeu que o §1º do artigo 1º da Lei n. 5.709 de 07 de outubro de 1971 não havia sido recepcionado pela Constituição de 1988. Entendimento jurídico que retirava quaisquer restrições na aquisição de imóvel rural por parte de estrangeiros.

Segundo a AGU, no parecer QG-22, a recepção de um texto normativo por uma constituição ocorre, apenas, se a norma infraconstitucional não conflita materialmente com o texto da constituição. O §1º do artigo 1º da Lei n. 5.709 de 07 de outubro de 1971, entretanto,

[198] Esta atribuição está prevista no art. 4º, inciso X e art. 10 da lei orgânica da Advocacia-Geral da União, a Lei Complementar nº. 73 de 10 de fevereiro de 1993.

conflitava diretamente com a previsão do inciso I, do artigo 171 da Constituição de 1988. Antes da Constituição de 1988, o conceito de empresa brasileira era infraconstitucional, previsto no artigo 60 do Decreto Lei nº. 2.627 de 26 de setembro de 1940 e no artigo 300 da Lei nº. 6.404 de 15 de dezembro de 1976. O conceito de empresa estrangeira, por não estar contido na lei, era estabelecido por exclusão.

A Lei 5.709 de 1971, por sua vez, foi redigida com fundamentação na Constituição de 1969, que nada dispunha sobre a delimitação de empresa brasileira. Assim, até a promulgação da Constituição de 1988, o §1º do artigo 1º da Lei n. 5.709 de 07 de outubro de 1971 estava em vigor. Em se tratando da aquisição de terra por estrangeiro, a Constituição de 1969, artigo 153, §34, deixava a cargo da legislação infraconstitucional a regulamentação. A Constituição de 1988, entretanto, constitucionalizou o conceito de empresa nacional, e, segundo a AGU no parecer QG-22, não trazia no restante de seu texto qualquer forma de restrição às empresas estrangeiras e/ou nacionais. Esse entendimento restringia qualquer delimitação por meio de normas infraconstitucionais[199]. O §1º do artigo 1º da Lei n. 5.709 de 07 de outubro de 1971, por sua vez, fazia a restrição.

Com relação ao artigo 190[200] da Constituição, o parecer QG-22 concluiu que uma lei infraconstitucional, posterior à Constituição de 1988, trataria da limitação para a aquisição ou arrendamento da propriedade rural por pessoa natural ou jurídica estrangeira, estabelecendo os casos em que seria necessária a autorização do Congresso Nacional. Assim, a AGU afirmou que não se estendia às empresas brasileiras, ainda às que tinham controle acionário de estrangeiros, qualquer restrição à aquisição e/ou arrendamento de imóveis rurais no Brasil (SILVA, 1994, [s.p]). Esse parecer não foi aprovado nem publicado pelo Presidente da República no Diário Oficial da União, motivo pelo qual não teve força vinculante para toda a administração pública federal, apenas para as partes interessadas no processo.

Entretanto, com a Emenda Constitucional nº. 6 de 1995, que revogou o artigo 171, alterou-se a redação do inciso IX do artigo 170 e do §1º do artigo 176 e questionou-se se o §1º do artigo 1º da Lei n. 5.709 de 07 de outubro de 1971 voltaria a ter vigor. Foi então que a AGU revisitou a decisão do parecer QG-22, publicando, em 1997, o parecer QG-181 (SILVA, 1997). Neste segundo parecer, entendeu-se, novamente, que o §1º do artigo 1º da Lei n. 5.709 de 07 de outubro de 1971 não estava em vigor.

---

[199] Apenas a própria Constituição de 1988 poderia estabelecer restrições e não as normas infraconstitucionais. Era o caso, por exemplo, dos artigos 172; inciso III do artigo 192; §3º do artigo 199; e §1º do artigo 222, todos da Constituição de 1988.

[200] Art. 190. A lei regulará e limitará a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira e estabelecerá os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional.

Segundo a AGU, no parecer QG-181, a Emenda Constitucional nº. 6 de 1995 não continha efeito represtinatório, que tornaria novamente válido e eficaz o §1º do artigo 1º da Lei n. 5.709 de 07 de outubro de 1971. Norma não recepcionada, segundo o parecer QG-22, pela Constituição de 1988[201]. O que a Emenda Constitucional nº. 6 de 1995 fez foi desconstitucionalizar o conceito de empresa nacional, garantindo o tratamento igualitário dos *capitais estrangeiros* e *nacionais*. Sendo assim, no entendimento do QG-181, não se impediu que, no futuro, uma norma infraconstitucional viesse a estabelecer regras e delimitações para empresas nacionais, de capital nacional e de capital estrangeiro.

O Parecer QG-181, publicado pela AGU em 1997, que permitia às empresas brasileiras, ainda as que tinham controle acionário de estrangeiros, aquisição e/ou arrendamento de imóveis rurais no Brasil, sem qualquer restrição, tornou-se vinculante para toda a administração pública federal, pois o Presidente da República, de acordo com a previsão do art. 40[202] da Lei Complementar nº. 73 de 10 de fevereiro de 1993, aprovou e publicou o parecer no Diário Oficial da União.

Com a vinculação da decisão, a aquisição de terras rurais por estrangeiros, pessoas naturais ou jurídicas, tornou-se possível. Sobre as aquisições, muitas das quais distantes de qualquer controle por parte da administração pública brasileira, alegava-se que a medida permitia que investidores estrangeiros realizassem empreendimentos no território brasileiro. O modelo econômico-liberal, que se voltava apenas para a economia de engenharia, e não mostrava qualquer preocupação com outros valores, como a soberania nacional, a reforma agrária e a proteção ambiental, vigeu livremente até o ano de 2010.

Em 2010, em uma reunião na Casa Civil, entendeu-se pela necessidade de revisão do parecer QG-181 da AGU. Alegaram-se motivos de crise de alimentos, os mesmos motivos não resolvidos pela revolução verde que sustentou as políticas estatais para o setor agrícola até os anos 2000. Outro argumento apresentado foi a necessidade de se estabelecer a produção de biocombustível como fonte alternativa de energia. No entanto, também constatou-se que a interpretação vinculante do parecer QG-181 estava impedindo o Brasil de realizar um efetivo controle sobre a aquisição de terras por estrangeiros.

Assim, a AGU analisou, por meio do parecer LA-01, novamente, a vigência da Lei

---

[201] É a previsão do Decreto Lei nº. 4.657 de 04 de setembro de 1942, artigo 2º, §3º, que estabelece que, salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido vigência.

[202] Art. 40. Os pareceres do Advogado-Geral da União são por este submetidos à aprovação do Presidente da República. § 1º O parecer aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento. § 2º O parecer aprovado, mas não publicado, obriga apenas as repartições interessadas, a partir do momento em que dele tenham ciência.

5.709 de 1971. Alegou-se, como motivação, que a interpretação do parecer QG-181 estava possibilitando: (a) o avanço da fronteira agrícola em áreas protegidas; (b) a especulação imobiliária; (c) a venda ilegal de terras; (d) a utilização de recursos ilícitos na aquisição de terras; (e) o aumento da grilagem de terras; (f) a utilização de terceiros supostamente legítimos (laranjas), na aquisição de terras; (g) o aumento da biopirataria na Amazônia; (h) o aumento da produção, sem autorização, de etanol e biodiesel; (i) o aumento da aquisição de terras em faixa de fronteira, colocando em risco a segurança nacional (BRASIL, 2010a, p.4).

No parecer AGU LA-01, de 2010, contestou-se a visão do QG-22 (inconstitucionalidade material) e do QG-181 (inconstitucionalidade formal), em que as restrições da Lei nº. 5.709 de 1971 não deveriam se estender às empresas brasileiras, ainda as que tenham controle acionário de estrangeiros, afirmando-se que a Lei nº. 5.709 de 1971, em especial seu artigo 1º, §1º, haviam sido recepcionados (BRASIL, 2010a).

Segundo a AGU, no parecer LA-01, a regra do artigo 171, 1º, II, da Constituição de 1988, tinha conotação restritiva genérica às empresas definidas no artigo 171, I, também da Constituição de 1988. Assim, o comando da norma constitucional, em sua redação original, era o de que: (1) a lei ordinária poderia considerar um setor imprescindível ao desenvolvimento tecnológico, autorizando-se atuar nele apenas a empresa de capital nacional; e (2) se uma empresa atuar em setor considerado imprescindível ao desenvolvimento, deveriam ser estabelecidos percentuais de participação, no capital, de pessoas naturais domiciliadas e residentes no país. Nas palavras do relator,

> a redação original do art. 171 da Constituição Federal afirmava que em setores imprescindíveis ao desenvolvimento tecnológico nacional as empresas brasileiras não poderiam atuar. Somente as empresas brasileiras de capital nacional e, ainda assim, se cumprissem requisitos adicionais aos necessários à sua conceituação como tal (BRASIL, 2010a, p.13).

Esta interpretação confere ao artigo 171, em especial ao §1º, uma conotação restritiva genérica que o parecer QG-22 da AGU não levou em consideração ao afirmar que não havia, na Constituição de 1988, restrições genéricas e que estas deveriam ser estabelecidas por lei posterior.

Para a AGU, no parecer LA-01, as restrições que se estendiam também às empresas brasileiras controladas por empresas estrangeiras que não possuíam sede e administração no país, ou cujos administradores não eram residentes, tinham como objetivo proteger setores imprescindíveis ao desenvolvimento tecnológico do Brasil. Assim, havendo restrições genéricas à atuação de empresas brasileiras, na própria Constituição de 1988, leis posteriores

ou anteriores, compatíveis com o texto constitucional, deveriam ser consideradas constitucionais ou recepcionadas. A Lei nº. 5.709 de 1971, que estabelecia restrições genéricas e era anterior à Constituição de 1988, deveria, portanto, ser recepcionada (BRASIL, 2010a, p.15).

A Lei nº. 5.709 de 1971, ao contrário do que afirmava o QG-22, também era compatível com o artigo 190 da Constituição de 1988. Este artigo objetivava dotar o Brasil de instrumentos para controlar a aquisição de terras por estrangeiros, seja por via direta, seja por via indireta, como a situação em que a pessoa jurídica esteja sob o controle de estrangeiros. Um possível instrumento de controle estava justamente na Lei nº. 5.709 de 1971.

A Lei nº. 5.709 de 1971, em especial o artigo 1º, §1º, também é compatível com o artigo 172[203] da Constituição de 1988, pois o conceito de *capital estrangeiro* não se confunde com o de *empresa*. Uma empresa brasileira, assim como uma empresa estrangeira, pode realizar investimento de capital estrangeiro. As restrições impostas às empresas brasileiras, controladas por estrangeiros não residentes ou por empresas não sediadas, pelo §1º do artigo 1º da Lei nº. 5.709 de 1971 são compatíveis com a ideia de soberania e interesse nacional (BRASIL, 2010a, p.20-21).

A regra do §1º do artigo 1º da Lei nº. 5.709 de 1971 é também compatível com o *caput* do artigo 5º da Constituição de 1988. Afinal, é constitucional estabelecer restrições aplicáveis a empresas brasileiras controladas por estrangeiros não residentes ou por empresas não sediadas. Esta medida não fere o artigo 5º, pois continua inexistindo distinção na fruição de direitos e garantias entre brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil (BRASIL, 2010a, p.21).

A Lei nº. 8.629 de 25 de fevereiro de 1993, que não tem nenhum questionamento sobre sua constitucionalidade e que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, em seu artigo 23[204], estabelece que o estrangeiro residente ou a pessoa jurídica autorizada a funcionar no Brasil podem arrendar imóvel rural na forma estabelecida pela Lei nº. 5.709 de 1971. Se o mecanismo de remeter à Lei nº. 5.709 de 1971 fosse considerado inconstitucional, haveria, contra a Lei nº. 8.629 de 1993, ação de

---

[203] Art. 172. A lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros.

[204] Art. 23. O estrangeiro residente no País e a pessoa jurídica autorizada a funcionar no Brasil só poderão arrendar imóvel rural na forma da Lei nº 5.709 de 7 de outubro de 1971. § 1º Aplicam-se ao arrendamento todos os limites, restrições e condições aplicáveis à aquisição de imóveis rurais por estrangeiro, constantes da lei referida no caput deste artigo. § 2º Compete ao Congresso Nacional autorizar tanto a aquisição ou o arrendamento além dos limites de área e percentual fixados na Lei nº 5.709 de 7 de outubro de 1971, como a aquisição ou arrendamento, por pessoa jurídica estrangeira, de área superior a 100 (cem) módulos de exploração indefinida.

inconstitucionalidade. Entretanto, essa técnica legislativa nunca foi questionada.

Assim, se a previsão do §1º do artigo 1º da Lei nº. 5.709 de 1971 é constitucional, não há que se tratar de um suposto efeito represtinatório, como fez o parecer QG-181 da AGU. Em sendo constitucional e anterior à Constituição de 1988, a Lei nº. 5.709 de 1971 foi recepcionada e suas restrições devem ser observadas na aquisição de terras por estrangeiros. Controlar a aquisição de terras por estrangeiros é medida que garante a soberania nacional (artigo 170, I, da Constituição de 1988) e evita que o parcelamento do território, elemento do próprio Estado, transforme-se em controle territorial por parte de estrangeiros.

Os Estados Unidos, o Estado do Norte, que serve como modelo para diversas correntes liberais, estabelece rigorosas regras para proteção da propriedade rural. Em nível federal, por exemplo, estrangeiros devem elaborar relatório de aquisições junto ao Secretário de Agricultura. Em New York, o estrangeiro deve se naturalizar para adquirir uma propriedade rural. Em Virginia, ao estrangeiro só é permitida a posse. Para se tornar proprietário é preciso ser residente há, pelo menos, cinco anos. Em Iowa, a terra não destinada à agricultura pode ser negociada livremente. A terra agricultável não pode ser, porém, de propriedade de pessoa natural ou jurídica não residente. Em Missouri, embora a terra não destinada à agricultura possa ser negociada livremente, a terra agricultável não pode pertencer a estrangeiros (BRASIL, 2010a, p.31).

No México, nação mais próxima da realidade brasileira por não ter promovido uma reforma fundiária, também existem restrições. O estrangeiro não pode ser proprietário em zona de fronteira ou beira mar. Nas demais áreas é necessário ter autorização da Secretaria de Relações Exteriores e, empresas com capital estrangeiro, têm limitações quanto ao tamanho máximo da propriedade (BRASIL, 2010a, p.32).

Em comparação, as restrições da Lei nº. 5.709 de 1971 são plenamente cabíveis para a proteção da soberania e do território brasileiro. O artigo 1º, §1º, da Lei nº. 5.709 de 1971 cria (i) uma equiparação legal entre a empresa brasileira com maioria do capital social pertencente a estrangeiros residentes no exterior ou a pessoa jurídica cuja sede seja no exterior e a empresa estrangeira; e (ii) estabelece que estrangeiros não residentes e pessoas jurídicas estrangeiras não autorizadas a funcionarem no Brasil não podem comprar imóveis rurais.

O objetivo é impedir quem não tem vínculo com a nação brasileira de adquirir terras e, eventualmente, contrariar os interesses e a soberania nacional. As medidas restritivas protegem, também, as riquezas naturais e biológicas existentes no território brasileiro, assim como a preservação de povos tradicionais e originários que ainda não tiveram contato com a sociedade moderna. A regulamentação de compra de terras por estrangeiros é pilar necessário

para se promover o acesso democrático à terra, aspecto ignorado, até então, pela política agrícola.

Em 23 de agosto de 2010, o parecer LA-01 da AGU foi publicado no Diário Oficial da União. A publicação, com base no artigo 40 da Lei Complementar nº. 73 de 10 de fevereiro de 1993, garantiu força vinculante ao entendimento. Se a justiça do direito (im)possível comporta a comparação dos incomparáveis, pois tem que escolher qual Outro passa na frente; no caso, nada mais justo que garantir aos trabalhadores sem-terra do Brasil o acesso à terra, antes de qualquer estrangeiro, em especial quando se trata de pessoa jurídica estrangeira disposta a reproduzir o sistema capitalista de exploração das riquezas naturais e da produção de bens primários. O parecer LA-01 da AGU é um alento a caminho de uma atuação estatal afinada com o texto constitucional e em prol de um acesso democrático à terra.

8.3 Programas paralelos ao PRONAF

O PRONAF não deveria ser pensado de maneira isolada. As sinergias entre políticas públicas (WINTERS; DAVIES, 2007, p. 10) podem[205] auxiliar o desempenho dos programas e, consequentemente, o desenvolvimento social. Assim, paralelamente ao PRONAF, é possível pensar outros programas[206], sobretudo os instituídos durante a vigência da terceira geração de políticas públicas para o desenvolvimento rural (SCHNEIDER; SHIKI; BELIK, 2010), que ajudam na transformação da vida no campo.

O Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), regulado pela Lei nº. 12.188 de 11 de janeiro 2010, estabelece que o ATER deve promover o desenvolvimento

[205] Pensa-se em *potencial* pois tais programas não foram desenhados para se complementarem e criar em ambientes de favorecimento entre uns e outros. Embora vários programas sejam pensados sem a possível complementariedade, o Estado deveria levar em conta esta possibilidade ao estabelecer o arranjo para intervir na sociedade; afinal, "As potenciais sinergias entre políticas decorrem dos múltiplos efeitos indiretos desses programas sobre o comportamento tanto dos beneficiários, quanto daqueles que agem com o intuito de melhorarem sua elegibilidade. Essas interações podem ocorrer em uma escala micro ou macro. O primeiro caso compreende os efeitos dos programas de proteção social sobre aspectos como: redução dos fluxos de caixas sazonais, elevação dos ativos, melhora da situação alimentar e nutricional, maior produtividade do trabalho e melhores condições de seguro em relação a situações de risco, entre outros. Em nível macro, sinergias e conflitos podem surgir, por exemplo, se investimentos no setor agrícola reduz a necessidade orçamentária de programas de proteção social e, ou, por meio de ações de promoção do crescimento há elevação dos recursos disponíveis ao longo do tempo de forma a financiar a proteção social" (LELIS, 2016, p.36).

[206] Não se ignora a existência de outros programas para o setor agrícola. Entre eles, é possível citar o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Território Rurais (PRONAT), implementado desde 2003 pelo MDA. A visão territorial, trabalhada especialmente por Favaretto (2007), aplicada ao programa respeita as diversidades locais como uma forma de reconhecimento social. O recorte deste trabalho impede o aprofundamento desta corrente teórica, de modo que a análise da atuação estatal por esta vertente é tanto uma limitação quanto uma possibilidade de pesquisas futuras. Outro programa que merece futura análise é o Minha Casa Minha Vida Rural, que dispõe valores para construção ou reforma de moradias em áreas rurais.

sustentável, a gratuidade, a acessibilidade ao serviço, a equidade de gênero e raça e a promoção de segurança alimentar. Entre os objetivos estão o respeito à vocação regional, o aumento da produção e a melhoria da qualidade de vida dos produtores. A contratação de empresa que presta serviço de ATER tem procedimento simplificado; não se exige a realização de licitação por parte do ministério competente ou do INCRA, apenas a realização de chamada pública[207].

Apesar das determinações legais, os beneficiários do ATER mostram-se insatisfeitos com o programa. Os problemas são a descontinuidade das ações; a limitação técnica dos agentes, sejam eles públicos ou privados que, acostumados a prestar serviços aos agricultores mais capitalizados, elaboram projetos voltados apenas para a obtenção do financiamento do PRONAF; e a falta de acompanhamento dos projetos (TCU, 2010, p.376-379). Os problemas elencados são próprios de uma política pública estruturada sob a ótica da economia de engenharia e descomprometida com outros valores sociais.

O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar[208] (PAA), criado pela Lei nº. 10.696 de 2 de julho de 2003 é, ao lado do PRONAF, "o principal instrumento de política agrícola direcionadas aos agricultores familiares, assentados e comunidades tradicionais" (CORRÊA, 2015, p.205). A garantia de compra, oferecida pelo PAA, representa um exitoso instrumento de promoção de segurança alimentar para as famílias de agricultores familiares pobres e um indutor do modo produtivo da agricultura familiar, visto que, para participar do programa, é necessário ter a certidão de agricultor familiar ou de aptidão para o PAA. O Programa pode assumir um "papel estruturante para a agricultura familiar e para a segurança alimentar e nutricional no país (GRISA; PORTO, 2015, p.176). Para exemplificar, o PAA adquiriu, em 2010, 225 milhões de toneladas de alimentos (IPEA, 2012, p.289), uma demonstração de que é a agricultura familiar, ainda que em seu nicho mais pobre, a responsável pela produção de alimentos na nação.

Contudo, há uma questão que persiste: se a agricultura familiar, em especial o grupo mais pobre, é a que mais produz alimentos, porque há, neste grupo, tanta insegurança

---

[207] Ver inciso XXX no artigo 24 da lei nº. 8.666 de 21 de junho de 1993, a lei de licitações

[208] Existem, atualmente, seis modalidades de PAA: (1) o PAA compra direta que adquire alimentos da agricultura familiar (compra individual, por cooperativa ou por associação) por preços de mercado. Nesta modalidade se realiza também o PAA de compra institucional, para realização de alimentação de instituições públicas; (2) O PAA para formação de estoque, que adquire alimentos de cooperativas ou associações de agricultores familiares de produtos com valor agregado; (3) o PAA que compra alimentos da agricultura familiar para realizar doação simultânea para grupos sociais em situação de insegurança alimentar; (4) o PAA leite que tem como objetivo aumentar o consumo de leite por famílias em situação de insegurança alimentar e incentivar a produção leiteira; (5) o PAA de compra e doação simultânea, executado pela Companhia Nacional de Abastecimento e destinado ao combate à fome; e (6) o PAA de aquisição de sementes, tanto para alimentação humana quanto animal (GRISA; PORTO, 2015, p.157).

alimentar? O plano Brasil Sem Miséria, que contempla também o rural brasileiro, tenta responder esta questão. Ele foi instituído pelo Decreto nº. 7.492 de 2 de junho de 2011, com o objetivo de promover a inclusão social e produtiva da população extremamente pobre, de modo que o número de pessoas que vive abaixo da linha de pobreza, com o equivalente a R$70,00 mensais por pessoa, torne-se residual. O Brasil Sem Miséria é uma tentativa de se encontrar uma atuação estatal de combate à pobreza que desmercantilize a inclusão social. Trata-se de um programa com aproximação com a economia da ética, da ruptura do ciclo histórico, da atuação estatal em prol da ética primeira.

Em se tratando da pobreza rural, é possível constatar a existência de uma regionalidade: no Norte e no Nordeste a população em extrema pobreza excede a metade do total (GARCIA; HELFAND; SOUZA, 2014, p.3). Para cumprir seu objetivo, o Brasil Sem Miséria atua em duas frentes: (i) apoio à produção: oferta de sementes, insumos, ATER e infraestrutura básica (água[209] e energia elétrica). Com a produção, as famílias mais pobres podem prover a própria segurança alimentar e, havendo excedente, realizar a inserção nos mercados locais e regionais; e (ii) complementação de renda: pagamento, via cartão do Bolsa Família, de um valor bianual de R$2.400,00, recebido em três parcelas, e o Bolsa Verde[210], uma transferência trimestral de R$300,00.

O plano, importante medida no combate à miséria, merece algumas críticas. Os valores recebidos de modo parcelado não representam possibilidade inicial de investimento na produção. Além disso, a distribuição de sementes, muitas das vezes transgênicas (IPEA, 2012, p.299), representa uma ameaça ao patrimônio genético dos agricultores. O plano também não trata da questão fundiária, nem no tocante ao acesso à terra, nem na integração das áreas beneficiadas aos mercados locais e regionais. O acesso à terra e aos mercados é esforço exclusivo do agricultor. Outro ponto de crítica é a ausência de integração com o PRONAF. Demonstrou-se que o PRONAF é um programa de inclusão produtiva que opera na lógica do mercado e do endividamento individual. Se o PRONAF foi concebido para financiar os agricultores familiares mais capitalizados, não haverá espaço para o financiamento do grupo mais pobre, que passa a depender, então, do Brasil Sem Miséria. Os dois programas são excludentes em seus objetivos.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Lei nº. 11.947 de 16 de junho

---

[209] O Programa Água Para Todos, instituído pelo Decreto nº. 7.535 de 26 de julho de 2011, insere-se no Plano Brasil Sem Miséria.

[210] O Bolsa Verde foi instituído pela Medida Provisória nº. 535 de 2 de junho de 2011, posteriormente convertida na lei nº. 12.512 de 14 de outubro de 2011.

de 2009[211], estabeleceu novas diretrizes para a alimentação escolar, buscando garantir a segurança alimentar e o desenvolvimento sustentável. Para a promoção destas diretrizes o artigo 14 da lei do PNAE estabelece que, da totalidade dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, 30% devem ser utilizados na aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar (via empreendedor individual, cooperativa ou associação), priorizando-se os assentados de reforma agrária, as comunidades tradicionais, originárias e as comunidades quilombolas.

Embora o PNAE ofereça garantia de compra da produção, a gestão financeira do percentual legal (30% dos recursos do FNDE) depende do gestor local para identificar os agricultores familiares do município ou região que estejam aptos a produzir e entregar os alimentos com regularidade e eficiência. A garantia de compra elimina intermediários, garante renda para a família e permite que os filhos dos agricultores familiares continuem trabalhando na terra. O dinamismo econômico também contribui para a melhoria do padrão de vida e de alimentação da família de agricultores familiares que, independentemente de capitalização prévia, podem ter acesso ao programa.

O Bolsa Família, o maior programa social brasileiro, é pautado na transferência condicionada de renda, objetivando aumentar a renda familiar de famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza[212]. Em um estudo de sinergia entre o PRONAF e o Bolsa Família (GARCIA; HELFAND; SOUZA, 2014, p.32), constatou-se que, quanto maior a incidência de PRONAF em uma região, maior a produtividade e, quanto maior a incidência do Bolsa Família em uma região, menor a produtividade. Mas, em regiões onde houve interação entre os programas incidência do PRONAF e do Bolsa Família houve aumento de 20% na produtividade da terra (comparando-se com as áreas tratadas apenas com o PRONAF). Em síntese, o estudo conclui que: (i) considerando-se o Brasil, o PRONAF não relaciona-se diretamente à produtividade; (ii) considerando-se o Sul do Brasil, o PRONAF relaciona-se à produtividade de modo positivo; (iii) considerando-se o Nordeste, o PRONAF não impacta a produtividade; (iv) considerando-se o Brasil, o Bolsa Família impacta negativamente a produtividade; (iv) considerando-se o Nordeste, a interação entre o Bolsa

[211] O Programa de alimentação escolar existe desde a década de 1950, com o Decreto n. 37.106 de 31 de março de 1955.

[212] O programa tem cinco categorias de benefício: (1) *Benefício Básico*, de R$70,00 para famílias em situação de extrema pobreza; (2) *Benefício Variável*, de R$32,00 por membro da família abaixo de 15 anos ou grávida, limitado até 5 pessoas por família; (3) *Benefício Variável Vinculado ao Adolescente*, de R$38,00 por membro da família com idade entre 16 e 17 anos; (4) *Benefício Variável Extraordinário*, que tem valor e destinatários vinculados a programas que antecederam o Bolsa Família; e (5) *Retorno Garantido*, que atende famílias que deixaram o programa, mas por algum motivo precisam se reinserir (GARCIA; HELFAND; SOUZA, 2014, p.5). Para receber o benefício, as famílias devem manter frequência escolar e em postos de saúde.

Família e o PRONAF impacta positivamente a produtividade (GARCIA; HELFAND; SOUZA, 2014, p.35).

A interação entre os dois programas sugere a existência de uma sinergia entre eles. De fato, programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, são importantes para superar as falhas de mercado. Se combinadas com programas de desenvolvimento rural, (assistência técnica, acesso a crédito, reforma agrária), as restrições dos agricultores podem ser superadas ou amenizadas (LELIS, 2016, p.27). Entretanto, entre o PRONAF e as demais políticas públicas constata-se pouca interação (AQUINO; SCHENEIDER, 2015, p.74). Quando há política pública, tanto da economia da ética quanto da economia de engenharia tem-se uma atuação estatal que possibilita a ruptura do ciclo histórico, trazendo possibilidade do crescimento e desenvolvimento.

8.4 Não matarás

A filosofia de Levinas (1982) pensa a inclusão em uma perspectiva não totalizante. Trata-se do respeito ao absolutamente Outro. Nesta visão filosófica de ética primeira, o *não matarás* é a percepção do rosto do Outro, é a autorização da mentira se assim for o comando que o Outro emana, pois o *não matarás* é uma ordem vinda do Rosto. O *não mentir* kantiano está à frente do eu. O *não matarás* está antes, é a própria ética primeira. O *não matarás* é uma alegoria que comporta toda a ética. A ética de se autodefinir, de ser reconhecido, de ter morada, de ter à disposição uma atuação estatal ética, capaz de promover a inserção social. No rural brasileiro, entretanto, a possibilidade de financiamento via PRONAF pode ser a menor das preocupações do agricultor. Há no rural brasileiro a continuidade perversa de conflitos rurais, reproduzidos por estarmos ainda presos ao falso ciclo histórico que não permite qualquer possibilidade de revolução.

Entre esses aspectos de conflitos, destaca-se a *escravidão*. Corrêa (2015, p.82) registra: “Levinas chama a atenção que o Mesmo vê o Outro como um meio de colonização, um instrumento de posse”. Distante da ética primeira, a colonização do Outro ainda vige no Brasil profundo. Entre 2008 e 2010 libertaram-se 10 mil trabalhadores em condição análoga à de escravo, realizando trabalho forçado, com jornada exaustiva, em condições degradantes ou com restrições à locomoção (IPEA, 2001, p.241). Só em 2010, o número de libertados foi de 2.628 trabalhadores em condições análogas à de escravos (IPEA, 2012, p.254).

Contra a condição análoga de escravos, a fiscalização estatal é ineficaz. Segundo o IBGE (2009), são 3 mil auditores fiscais para 4,8 milhões de empresas/organizações, 92,6

milhões de trabalhadores ocupados (IBGE, 2016) e 500 mil imóveis rurais, considerando os imóveis acima de quatro módulos fiscais. Um exemplo, trazido pelo IPEA (2012, p.156-257), é o da Cosan, uma das maiores empresas da nação, responsável, entre outras atividades, por produção de açúcar e etanol, distribuição de combustíveis e comercialização de lubrificantes. Em 2009, a empresa foi incluída na lista do trabalho escravo (Cadastro de Empregadores da Portaria nº. 540/04 do Ministério do Trabalho), por violações de direitos trabalhistas em uma empresa terceirizada em Igarapava, município de São Paulo. Entretanto, a Cosan conseguiu retirar seu nome da lista do trabalho com uma liminar concedida pelo Tribunal Regional do Trabalho. Em 2010, a Cosan firmou um Termo de Ajustamento de Conduta, mantendo seu nome excluído da lista e abrindo um perigoso precedente para as relações trabalhistas no campo. Interessante notar que a inclusão da Cosan na lista do trabalho escravo interferiria no processo de internacionalização da empresa. Após a exclusão, a Cosan anunciou a criação de uma *joint-venture* em parceria com a Shell (IPEA, 2012, p.256). O negócio concretizou-se com o financiamento do BNDES, R$630 milhões, destinados à construção de uma usina[213].

Outro ponto marcante no rural brasileiro é o exagerado uso de *agrotóxicos*. A produtividade, realizada, ainda no presente, sob a ótica da revolução verde, cobra o preço do envenenamento da terra. Em 2009, 29% das amostras apresentaram índice de contaminação superior ao permitido (IPEA, 2011, p.245). Os alimentos que deveriam promover a saúde e nutrição, ao contrário, vêm minando esses valores.

O Brasil é o maior mercado de agrotóxicos do mundo. Estima-se que cada brasileiro consuma em média 5,2 kg de veneno por ano (IPEA, 2012, p.258). O uso de agrotóxicos é tão disseminado na cultura nacional que o Brasil concentra 84% do total comercializado na América Latina (IPEA, 2012, p.258). A natureza, em sua função de adaptar, cobra o preço de tão alto índice. Até a década de 1990 foram registradas 500 espécies resistentes ao uso dos inseticidas. No afã produtivo, os agricultores maximizam a contaminação ambiental, aumentando a dosagem, a aplicação e realizando misturas para tornar a toxidade superior ao usualmente aplicado.

---

[213] O exemplo da Cosan não é isolado. "O Banco do Brasil é acusado pelo MPF de ter liberado empréstimos a 18 proprietários rurais que não possuíam documentos comprobatórios de regularidade ambiental e fundiária. Quatro destes proprietários foram flagrados explorando trabalhadores em condições análogas à de escravo" (IPEA, 2012, p.257). Em 2011, uma operação de fiscais do trabalho, realizada em Naviaraí, município de Mato Grosso do Sul, encontrou 827 trabalhadores em condições análogas a de escravos. Determinou-se, administrativamente, a rescisão dos contratos de trabalho, o pagamento de indenização e o resgate dos trabalhadores. Embora o TRT da 10ª região tenha incluído a empresa na lista de trabalho escravo e dado razão às medidas administrativas, o TST ratificou o entendimento do juízo de primeiro grau: proibiu a inclusão da empresa na lista de trabalho escravo e suspendeu todas as medidas administrativas tomadas. Alegou-se, que se as medidas fossem efetivadas, a empresa teria que fechar as portas (IPEA, 2012, p.257). Mais uma vez, a visão econômica da engenharia se sobrepõe a qualquer possibilidade ética.

As consequências do modelo produtivo pautado em veneno, muitas vezes, não aparecem nas estatísticas. O Sistema Nacional de Informações Tóxico Farmacológicas (SINITOX) classifica como suicídio 78% das mortes decorrentes do uso ou exposição a agrotóxicos. Stopelli (2005), em estudo comparativo com outras classes trabalhadoras, concluiu que os trabalhadores rurais possuem duas vezes mais chances de desenvolver câncer[214]. O problema do uso de agrotóxicos está, porém, longe de ser restrito apenas àqueles que manejam o produto. Para além da questão agrária, Pignati et al. (2007) investigaram as consequências de uma pulverização aérea de agrotóxicos em Lucas do Rio Verde, município de Mato Grosso. Pignati (2007) denominou o evento como um *acidente rural ampliado*, "de caráter ocupacional e ambiental, cuja gravidade e extensão ultrapassam o local de trabalho, extrapolando os riscos para além da unidade produtiva rural, com provável contaminação do ar, mananciais de água, solo e das plantas, animais e população da cidade" (PIGNATI et al., 2007, p.106).

Os resultados dos exames indicaram que 100% das amostras de leite materno estavam contaminadas. De todas as mulheres analisadas, apenas uma trabalhava diretamente com agrotóxicos. Nas amostras foram encontrados resíduos de DDE, um metabólico do DDT, substância altamente tóxica (IPEA, 2012, p.261). Desde 2009, pelo art. 1º da Lei nº. 11.936 de 14 de maio de 2009, tornou-se proibida, em todo o território nacional, a fabricação, a importação, a exportação, a manutenção em estoque, a comercialização e o uso de DDT.

A proibição do DDT, entretanto, não se aproxima dos 470 ingredientes ativos registrados, dos 572 produtos técnicos e 1.072 produtos formulados, dois quais 45% são de herbicidas, 28% de fungicidas e 27% de inseticidas (IPEA, 2012, p.259). Todos esses produtos estão ligados à produção das principais *commodities* agrícolas do País: cana-de-açúcar, milho e laranja. O Estado brasileiro, ao permitir o atual modelo produtivo no campo, parece esquecer que a organização da produção e do abastecimento alimentar diz respeito diretamente ao direito à saúde sob o "aspecto preventivo, menos versado na literatura jurídica do que o curativo" (CAMARGO, 2008, p.104).

Na cadeia produtiva agrária, a estratégia tem sido transferir para o consumidor final a responsabilidade de controle, partindo-se do falso pressuposto de que alternativas alimentares estão à disposição de todos. Apesar da melhora social dos últimos anos, a pobreza ainda impõe a muitos consumidores, no momento da aquisição de alimentos, um único critério de

[214] "No caso de contaminação humana, o DDT e outros organoclorados agem como neurotóxicos, como também tem função endócrina. Por isso, indivíduos que contêm altas concentrações de Dieldrin no sangue, por exemplo, possuem maior quantidade do hormônio estimulador da tireóide –TSH, apresentando quadro de hipertireodismo" (STOPELLI, 2005, p.92).

escolha: o preço.

No campo, a morte nem sempre surge invisível no uso de agrotóxicos. Entre 1985 e 2009 registraram-se 1,5 mil *assassinatos* no campo. Desse total, apenas 8% foi levado a julgamento. Dada a falta de reconhecimento e a invisibilidade da população rural, apesar dos registros elevados, acredita-se que boa parte das ocorrências não seja sequer registrada (IPEA, 2011, p.238). Segundo levantamento do IPEA (2012, p.252), entre 2002 e 2012 foram registrados, no rural brasileiro, 1.855 ameaças de morte. Destas, 42 se consumaram em assassinato. Outras 30, em tentativa. A maioria dos inquéritos ocorreu na Amazônia Legal: 641 ocorrências registradas.

Casos recentes reforçam a constante violência no meio rural. Só no Pará é possível relembrar: o massacre de dez trabalhadores rurais na fazenda Santa Lúcia, na área de Pau D'Arco no Pará; a história do massacre de Eldorado de Carajás (dezenove trabalhadores do Movimento Sem Terra foram assassinados em 17 de abril de 1996); e o assassinato da missionária Dorothy Stang em Anapu, no dia 12 de fevereiro de 2005.

Em geral, os mandantes são grandes fazendeiros e grileiros. As vítimas são posseiros, lideranças de movimentos sociais e sindicais, assentados, padres, sem-terra, fiscais do trabalho, povos originais e quilombolas. Uma multiplicidade de identidades compreendidas pelo Estado, apenas sob a totalização do termo *populações rural*. Levantamento da Comissão Pastoral da Terra[215] (CPT) registra as categorias e o número de pessoas envolvidas em conflitos (Tabelas 12 e 13).

Tabela 12: Categorias em conflito no Brasil – 2012 (em porcentagem)

Trabalhadores rurais	1
Pequenos proprietários	2
Populações tradicionais	8
Assentados	9
Quilombolas	12
Indígenas	15
Posseiros	24
Sem-terra	29

Fonte: (CPT, 2016).

[215] Os dados completos podem ser acessados em: https://www.cptnacional.org.br/.

Tabela 13: Número de conflitos e pessoas envolvidas – Brasil, 2012.

Causas	Conflitos	Pessoas
Disputa por terra	1.607	460.565
Relações de Trabalho	182	3.025
Disputa por água	79	158.920
Efeitos da seca	36	26.005
Total	1.364	648.515

Fonte: (CPT, 2016).

Os dados do CPT demonstram que a disputa por terra é a principal causa de conflitos no País. A luta pela terra tem entre as principais vítimas a população indígena (15%), quilombola (12%) e trabalhadores sem-terra (29%). Entre os indígenas[216] e quilombolas[217], há o agravante de serem grupos sociais com garantia constitucional de direito à terra que ocupam. As terras destinadas a estes grupos são ou se tornaram públicas, por meio de demarcação e regularização. A garantia normativa sobre essas terras impede a expansão da fronteira agrícola e concede aos grupos sociais que, por direito, as ocupam o aspecto de antagonistas do atual sistema fundiário.

Os *povos tradicionais* e *originários* exercem uma relação afetiva com o local em que vivem. As normas legais, criadas pelo homem "civilizado", muitas vezes não encontram aplicabilidade no *Brasil profundo*; lá, as normas de compadrio e os rituais da terra possuem mais força cogente. Levinas (1980, p.135) diz que a habitação, a morada, a terra é o utensílio dos utensílios, o conjunto das coisas necessárias à vida do ser humano. Concretamente, a morada não se situa no mundo objetivo, mas na relação entre o Eu e a sua morada. É a casa ou, no caso, a ligação com a terra que possibilita o acolhimento do outro como verdadeiro Outro. É a morada que possibilita a responsabilidade antes da ética. A terra, para essas pessoas, é o elo de continuidade do grupo e possibilidade de preservação da cultura, dos valores e do modo de vida. A privação da terra e o conflito no campo põem em risco a identidade individual e coletiva.

Referente a esse tema, vale mencionar a tensão entre a agricultura patronal e as terras de povos originários no Mato Grosso, constante no relatório *Em terras alheias: a produção de soja e cana de açúcar em áreas Guarani no Mato Grosso do Sul*, e ainda a redescoberta do Relatório Figueiredo. *Em terras alheias* (REPORTER BRASIL, 2012), entende-se a questão histórica envolvendo os povos originários e os agricultores. Em 1882 os guaranis foram expulsos de suas terras quando o Governo Federal decidiu arrenda-las para a Companhia

[216] Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

[217] Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

Matte Laranjeiras, que iniciou a plantação de erva-mate na região. Apenas em 1915 o Serviço de Proteção ao Índio criou a primeira Reserva Guarani, com 3.600 hectares. Entre 1940 e 1970 várias aldeias tiveram que ser abandonadas pelos povos orginários. "A população dessas aldeias foi aleatoriamente 'descarregada' nas reservas, processo que durou até o final da década de 1970" (REPORTER BRASIL, 2012, p.7). Nesse processo de invisibilidade, seguindo a ideia de Prado (2014), de que há no Brasil ampla oferta de mão de obra no campo, muitos remanescentes dos povos originários começaram a vender a sua força de trabalho para as empresas que se instalavam na região. Os povos originários, não reconhecidos como verdadeiros Outros, são privados dos direitos cultural, econômico e social de serem quem são; por esse não reconhecimento, sofrem a morte social e a vexação (HONNETH, 2003a).

O *Relatório Figueiredo*, fruto de duas comissões de inquérito (CI), a primeira de 1955 e a segunda de 1962, tinha por objetivo investigar o arrendamento e a venda de terras de povos originários a particulares com o aval do Estado. O relatório foi elaborado por Jader de Figueiredo Correia, procurador federal que presidiu as CIs[218]. Para a redação do relatório, Jader percorreu 16 mil quilômetros, listou diversos inquéritos militares e desvelou um verdadeiro genocídio brasileiro. Em sua jornada, foram encontrados casos de torturas contra os povos originais, incêndios propositais em aldeias, abusos sexuais, trituração de tornozelos de originários que, após a mutilação, eram abandonados na floresta. Relatos de caçada humana com metralhadoras, lançamento de dinamite sobre tribos, venda de crianças, inoculação proposital de varíola e doação de açúcar misturado com estricnina (CRUZ, 2016, p.232 e ss.). O povo original, na expansão da fronteira agrícola brasileira, era – e ainda é –, um meramente outro. Um incômodo ao crescimento econômico. Um não-eu que precisa(va) ser eliminado.

Após a década de 1970, com a mecanização da produção – da carne e da cana-de-açúcar, a mão de obra indígena, que até então era absorvida pela agricultura patronal, passou a ser indesejada e dispensável. A valorização dessas *commodities* agrícolas significou também maior pressão sobre as terras de povos originários. Segundo a Associação dos Produtores de Bioenergia do Mato Grosso do Sul, 540.000 hectares estão destinados à produção de cana-de-açúcar e etanol (REPORTER BRASIL, 2012, p.8). A expansão territorial significou, também, a ampliação do complexo industrial na região, iniciando um ciclo que demanda por mais cana-de-açúcar e, consequentemente, por mais terras.

O plantio de cana-de-açúcar tornou-se irregular e inapto a receber financiamento

[218] Segundo Cruz (2016, p.181), o Relatório Figueiredo foi concebido como uma *limpeza moral* dos membros do Estado brasileiro.

público em 17 de setembro de 2009, quando foi publicado o Decreto nº. 6.961 de 2009, que aprovou o Zoneamento Agroecológico da Cana-de-açúcar. O Ministério Público Federal, em negociação com algumas usinas da região, conseguiu o comprometimento delas de que as relações comerciais com as terras de povos originários seriam interrompidas[219] (MPF, 2012).

A soja também representa ameaça para as terras de povos originários. "Por ser uma cultura consolidada há mais tempo na região sudoeste do Mato Grosso do Sul, a soja é mais presente em áreas indígenas do que a cana" (REPORTER BRASIL, 2012, p.10). As consequências são tráfego de caminhões pesados em áreas de reserva, contaminação do solo e de cursos de água por agrotóxicos, envenenamento de animais e da população tradicional.

Há entendimento de que qualquer produção em terras de povos originários ou em áreas por eles reivindicadas fere o artigo 14 da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho[220], aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº. 143, de 20 de junho 2002 e promulgada pelo Decreto nº. 5.501 de 19 de abril de 2004. Assim, a violação aos direitos, previstos no texto da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), é de responsabilidade de todos os que compõem a cadeia produtiva.

Os acontecimentos, tanto os da década de 1960, explicitados pelo *relatório figueiredo*, quanto os atuais, relatados pelo relatório *Em terras alheias*, demonstram que a violência contra os povos originários não é episódica. Tal violência é parte contínua do ciclo histórico da sociedade brasileira, que insiste em não possibilitar o florescimento da linguagem dos afetos, da economia da ética, de um aparelho do Estado pautado na ética da alteridade. A concentração de terra e a imposição de um único modelo produtivo transformam o rural brasileiro em filtro para a evasão de riquezas naturais (GALEANO, 2013, p.92) e máquina de moer gente.

Os conflitos no campo deixam claro que, para grande parte da população rural brasileira, o acesso ao crédito do PRONAF não é a solução que se espera da atuação estatal. Ao traçar um paralelo com a teoria da ética de Levinas (1980), é possível perceber que o comando ético *não matarás*, *alegoria* construída para comportar toda a ética, não encontra

---

[219] É o caso da Agropecuária JB, do Grupo Bertin e da Usina Raízen (dos grupos Cosan e Shell). Já a multinacional Bunge se negou a assinar o termo de comprometimento (REPORTER BRASIL, 2012, p.9).

[220] Artigo 14: 1. Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Além disso, nos casos apropriados, deverão ser adotadas medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência. Nesse particular, deverá ser dada especial atenção à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes. 2. Os governos deverão adotar as medidas que sejam necessárias para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse. 3. Deverão ser instituídos procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar as reivindicações de terras formuladas pelos povos interessados.

qualquer respaldo *literal* no Brasil.

8.5 Caminhos para a atuação estatal

A questão fundiária e os problemas dela decorrentes, elencados neste capítulo de forma panorâmica, demonstram que não será apenas com a concessão de crédito que os problemas dos agricultores, em especial dos mais pobres, dos Grupos “A”, “A/C”, e “B”, serão solucionados. Em um Estado pouco permeável às demandas da sociedade, as políticas estatais estão tomadas pela ótica economicista, distantes da possibilidade de ruptura do ciclo histórico que impede a efetividade da linguagem dos afetos e sem qualquer possibilidade de realização de uma ética primeira. Caminhos alternativos serão necessários para que o aparelho do Estado brasileiro adote uma agenda que possibilite a revolução e abandone a pauta de falso crescimento.

Para aproximar a atuação estatal da constituição, Corrêa (2015, p.234) sistematiza os meios de um Direito Econômico fundamentado em economia plural. São eles: (i) nem todo fato econômico é um fenômeno exclusivamente mercantil, pois toda a economia repousa sob relações que não se definem apenas economicamente; (ii) reconhecimento de uma pluralidade de atores nas relações socioeconômicas; (iii) discurso constitucional-econômico aberto a novas formas de conflito, como a mercantilização da terra; e (iv) reconhecimento da diversidade de níveis de coordenação do processo econômico.

Outro modelo de agenda para o desenvolvimento, que dialoga com a ideologia constitucionalmente adotada, é dado por Furtado (1998, p.50-54), que estabelece três modelos de superação do subdesenvolvimento. Os três modelos não são excludentes e podem ser estabelecidos em conjunto e de acordo com uma agenda dinâmica que os entrelace de modo a permitir a efetivação constitucional da promessa de desenvolvimento.

O primeiro modelo é o de *coletivização dos meios de produção*. O fundamento da coletivização tem fundamentos na doutrina marxista (FURTADO, 1998, p.50), o que não impede o reconhecimento de acuidade com a teoria ética levinasiana pois, para Levinas (2009, p.163), o marxismo não é só conquista, é também o convite à humanidade a reclamar o que é seu por direito, ou o que é dever do Eu entregar. O marxismo, apesar de sua falha quanto à realização concreta na realidade, segundo Levinas (2009, p.163), teve o êxito de levar o Outro a sério.

É nesse sentido que, nos moldes apontados, e pensando o setor agrário, seria possível cogitar a necessidade da coletivização dos meios de produção, realizada por meio da

democratização do acesso à terra, da realização, por parte do Estado, de políticas públicas que estabeleçam sinergias para com o PRONAF, em especial no favorecimento da parcela mais pobre dos agricultores familiares e o incentivo a modelos produtivos alternativos.

As dificuldades para a coletivização (*primeiro modelo*), apontadas por Furtado (1998, p.51), são: (a) a dificuldade de *alocação de recursos* que, no caso do PRONAF, estão representados pelo elevado número de contratações/empréstimos para agricultores já capitalizados e/ou que optem pela produção de *commodities* agrícolas; (b) *o sistema de incitaçã*o, em países como o Brasil, tende a ser falho, pois não concilia o desempenho das atividades produtivas com a distribuição de renda, que no caso do PRONAF está representado tanto pela concentração de execuções orçamentárias em favor dos agricultores capitalizados, quanto pela realização de políticas específicas para grupos de agricultores mais vulneráveis, como os jovens, as mulheres, os quilombolas, os povos tradicionais e os índios. Entretanto, essas políticas ainda representam pouco investimento do Estado e os grupos mais vulneráveis acabam sendo focalizados por programas paralelos, como o Brasil Sem Miséria. As políticas públicas paralelas, como a construção de cisternas, infraestrutura, programas de compra de alimentos, tendem a favorecer os grupos mais vulneráveis, o que pode ser compreendido como uma forma de ampliar o cânone ético da atuação estatal no domínio econômico, mas ainda estão distantes de promoverem a possibilidade de grupos divergentes se unirem para combater a miséria, o subdesenvolvimento e a dependência do modelo produtivo vigente (FERNANDES, 2009, p.146); (c) a *inserção na economia internacional*, como forma de acesso a recursos tecnológicos e financeiros. Para o setor agrícola, e para o PRONAF (realizado pelos agricultores familiares capitalizados) em especial, esta não seria uma dificuldade inerente ao ciclo produtivo, pois, desde o período de colônia, o Brasil tem-se mostrado importante ator no cenário mundial. A dificuldade real estaria no fato de o Brasil, enquanto nação, não conseguir assumir papel de hegemonia internacional, de modo que a produção aqui seja pautada no capitalismo dependente e mantenedor da exclusão social (FERNANDES, 2009, p.134).

O segundo modelo: dar *prioridade à satisfação das necessidades básicas*. O conjunto de necessidades básicas pode ser definido ao tempo e modo de cada sociedade. A Constituição de 1988, ao estabelecer as diretrizes estatais, acabou delimitando obrigações das quais o Estado não pode se furtar. A solução do problema – qual necessidade básica deve ser atendida –, passa a ser então de natureza política. Segundo Furtado (1998), parte do excedente deve ser deliberadamente canalizada para modificar o perfil de distribuição de renda, de modo que o conjunto da população possa satisfazer suas necessidades básicas de alimentação,

saúde, educação, moradia e transporte (FURTADO, 1998, p.51-52). Como solução desse problema, tem-se amplitude de possibilidades, desde a reforma estrutural, como a reorganização do setor agrário, priorizando, por exemplo, a expansão do mercado interno por meio do incentivo à agricultura familiar; a valorização do salário mínimo ou da planificação da política salarial praticada nos setores urbano e rural; e a garantia do acesso à terra produtiva.

O *terceiro modelo* é o *ganho de autonomia externa*, que consiste em "assumir uma posição ofensiva nos mercados internacionais" (FURTADO, 1998, p.53). Para este modelo é preciso que o Estado realize investimentos de forma a favorecer setores que tenham capacidade competitiva externa e que, ao mesmo tempo, tenham um efeito indutor interno. O sucesso deste modelo depende de os produtos ofertados estarem na vanguarda. A agricultura brasileira, em especial a de *commodities*, enquadra-se nessa premissa. Segundo Furtado (1998, p.53), as dificuldades deste modelo estão em estabelecer uma elevada taxa de poupança e na identificação das bases sociais aptas a levarem a teoria à prática. "Não serão as elites tradicionais voltadas para a modernização dependente, e tampouco as maiorias preocupadas em ter acesso imediato a melhoras nas condições de vida" (FURTADO, 1998, p.53).

Os três modelos sintetizam, segundo Furtado (1998, p.53-54), as experiências de desenvolvimento levadas à prática por países em desenvolvimento, no último quartil do século passado. Os modelos aproximam-se e dialogam com um ciclo histórico que apresenta, mais do que o fatalismo da herança ibérica, oportunidades para a economia da ética e a postura estatal voltada para a ética da alteridade; argumentos defendidos nesta tese como caminhos possíveis para realização da política pública – intervenção estatal na realidade. Em todos, o ponto de partida é o de se criticar a forma como a industrialização criou dependências com a divisão internacional do trabalho e com a malformação social das nações em desenvolvimento. O objetivo desses modelos, tão próximos do plano teórico desta tese, é o de assegurar um desenvolvimento que contemple a diversidade cultural, que contemple a responsabilidade pelo Outro. "No fundo está o desejo de preservar a própria identidade na aventura comum do processo civilizatório" (FURTADO, 1998, p.54).

Em se pensando o setor agrícola, realidade concreta com a qual se confronta a parte teórica deste texto, identificou-se, no capítulo anterior, a necessidade de quatro pilares para transformação da realidade. Todas essas são medidas que atingem todos os atores do rural brasileiro, sejam eles praticantes do agronegócio ou praticantes da agricultura familiar em um sentido estrito. Isso porque o conceito de agronegócio, ou o negócio agrícola que produz

commodities, não está definido em lei. De outro modo, o modelo produtivo da agricultura familiar conta com definição legal, o que torna mais fácil a identificação e a previsão de direitos. Contudo, a conceituação é também uma violência contra os agricultores que se encaixotam no conceito de agricultura familiar: se há facilidade para previsão de direitos, há também para redução e extinção de direitos. Por isso, é necessário repensar os pilares da intervenção agrícola, que são:

(a) Constante investimento público em pesquisa, extensão e infraestrutura, que auxilia a produção e a integração com o Mercado (VEIGA, 1991). Essa medida é efetuada pelo Estado brasileiro desde a adoção do modelo da revolução verde, mas que se presta a fazer com que grupos heterogêneos sejam absorvidos pela ótica produtivista, pois o conhecimento que se transfere apenas reproduz a ideologia hegemônica de outras nações. Ideologia que tem interesses em manter o sistema produtivo pautado em um capitalismo dependente e excludente (FERNANDES, 2009, p.130). Faz-se necessário que a pesquisa, a extensão e a infraestrutura não sejam mera transferência de tecnologia. É preciso que se respeitem as regionalidades (culturais, econômicas, sociais) nacionais.

(b) Concessão de crédito rural que estimule o crescimento da oferta superior ao da demanda (VEIGA, 1991). O PRONAF, como demonstrado, efetiva esse pilar. Necessário, entretanto, que sejam efetuados ajustes que possibilitem o amplo acesso ao crédito, mesmo os grupos não capitalizados, e a continuidade de programas de combate à pobreza. Pensa-se, também, na criação de um sistema de controle que identifique e exclua as propriedades que desrespeitem os limites legais do acesso ao crédito do PRONAF, garantindo, assim, o acesso democrático à terra.

(c) Política comercial que administre os preços alimentares, mantendo a remuneração do trabalho rural e o fluxo de pessoas para a área urbana em nível que possibilite a ampliação das unidades produtivas (VEIGA, 1991). Ainda falta a efetivação de políticas públicas que tratem dessa vertente. Os programas paralelos ao PRONAF, como o PNAE, PAA, Brasil Sem Miséria, etc., auxiliam o dinamismo comercial de agricultores familiares de todas as categorias, porém a sinergia entre os programas precisa ser melhor explorada e planejada.

(d) Acesso democrático à terra via reforma agrária. Quanto a este pilar, como se demonstrou, ainda falta maior atuação estatal. O acesso democrático à terra deveria ser pensado urgentemente, pois foi, em todas as nações capitalistas desenvolvidas, peça fundamental para a promoção do desenvolvimento social. A distribuição de terras é motora da igualdade e da democracia. A inequidade do acesso à terra reverbera na má distribuição do poder político e, por consequência, impede a realização da revolução brasileira. Em se

pensando a propriedade rural, como fundamento para qualquer política pública que almeje a revolução social, é necessário que elas estejam em conformidade com a função social da propriedade, com o aproveitamento racional e adequado da terra, com a utilização correta dos recursos naturais, que respeitem as relações trabalhistas e que a exploração favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. Para garantir o acesso democrático à terra, é preciso corrigir os índices de produtividade e ampliar as interpretações legais de desapropriação, criando-se, por exemplo, modalidades de desapropriação pautada no uso indevido de agrotóxicos e criação de zonas produtivas que protejam meio ambiente e populações tradicionais.

Esses quatro pilares e as propostas de Furtado (1998) podem ser conjugados em uma única estrutura de atuação estatal que realize políticas públicas que definidoras de direitos e deveres de cidadãos e Estado, pautadas na concretização da Constituição de 1988. Esses pilares devem contemplar a possibilidade de ruptura com o ciclo histórico, que aprisiona a estrutura social, submissa à vontade dos donos do poder econômico e político, que realizam, comumente, políticas públicas pautadas na economia de engenharia, sem qualquer possibilidade de inserção da ética primeira.

A expansão da atuação estatal pautada em produção de *commodities* e mercantilização do meio ambiente gera conflitos, impede o acesso democrático à terra, marginaliza programas sociais e expulsa pessoas do meio rural que, sem oportunidade de vida digna no campo, são absorvidas pelas cidades, muitas vezes, em áreas e funções marginais. A política pública agrícola, muito além do setor produtivo, deveria ser encarada como pedra fundamental para o desenvolvimento da sociedade. O papel do direito, nesse processo, é o de compreender as dinâmicas sociais e econômicas existentes no setor, para que, em um processo de ampliação de possibilidades, efetive uma atuação estatal ética.

Foto 08

Fonte: Fotografia feita pelo autor.

9 CONCLUSÃO

A pergunta que moveu este trabalho, se a atuação estatal, via política pública, pode ser mais democrática, menos afeita às questões da economia de engenharia e realizada por um aparelho do estado que seja pautado na ética da alteridade com finalidade de concretizar a constituição, ganhou análise concreta com estudo da intervenção estatal no setor agrícola, em especial sobre a realização do PRONAF como uma possível política pública ética. As soluções *históricas/democráticas*, *econômicas/éticas* e *estatais/alteridade* instrumentalizadas pela *luta por reconhecimento*, revelaram quão distante a atuação estatal está das premissas estabelecidas pela teoria geral, necessárias à promoção da *revolução* brasileira.

A dimensão *histórica/democrática* revelou que as linguagens da democracia (a dos interesses, a da razão e a dos afetos) não conseguem se estruturar de maneira a comunicarem e estabelecerem a estrutura social de relação inter-humana imaginada pelo PRONAF. Os agricultores familiares não conseguiram, ao longo da história brasileira, a participação que levasse à construção de um ambiente rural mais democrático. O Estado, com suas políticas regidas pela linguagem dos interesses, que coloca a liberdade em primeiro lugar, e pela linguagem da razão, que lembra a existência da responsabilidade, posterior à liberdade, oferece apenas a institucionalização do estado atual da sociedade, do modelo produtivo e da cultura, destruindo a efetivação da linguagem dos afetos.

É possível afirmar que entre a agricultura familiar e a patronal não há complementariedade, mas disputa. Disputa por recursos, influência política e acesso à terra. Disputa quanto ao modelo produtivo, social e cultural que deve viger na nação brasileira; uma disputa que remete ao estado inicial. O espaço rural atual é a reprodução do modelo produtivo vigente desde o tempo colonial. Onde antes havia sesmarias, há agora latifúndios. As produções, antes comprometidas com o abastecimento da metrópole e consortes, agora destinam-se às nações oriundas das bem-sucedidas revoluções burguesas. Os escravos deram lugar aos trabalhadores rurais (ou à situação análoga à escravidão), uma classe relegada às consequências do uso abusivo de agrotóxicos, da violência no campo, da falta do acesso à terra. O modelo produtivo vigente vem de fora, não se adapta à realidade nacional e, quando em contato com a sociedade plutocrática, institucionaliza a concentração de poder, a exclusão permanente do povo e o sacrifício de um estilo democrático e plural de vida.

A linguagem dos afetos poderia inverter a estrutura: em primeiro lugar a responsabilidade e em seguida a liberdade, fazendo nascer um Estado verdadeiramente

democrático. Com o PRONAF, há uma tentativa de inclusão da linguagem dos afetos, mas esta não se realiza; não há uma completa inversão da responsabilidade com a liberdade, e boa parte da pluralidade que se identifica com a expressão *agricultura familiar* continua invisível aos olhos do Estado e da sociedade. Para que os afetos aconteçam, é preciso que haja a institucionalização em um novo modelo social, uma *revolução* que leve ao *reconhecimento* social e à realização cotidiana da constituição.

A realização da constituição, em conformidade com uma matriz *histórica/democrática* e *econômica/ética*, passa pelo filtro hermenêutico da ideologia constitucionalmente adotada. A emancipação revolucionária, sempre negada pela nossa história, depende da independência ideológica. O receituário econômico, imposto de fora para dentro, traz consigo a ideologia das nações hegemônicas. Nesse movimento de desnecessária subjugação intelectual, a ideologia de nossa nação dependente torna-se a mesma das nações hegemônicas, de modo que qualquer suporte a institucionalização de meios produtivos alternativos é solapado, restando o que se convencionou chamar de economia de engenharia.

A economia de engenharia, quando aplicada com exclusividade – como o é na maioria das políticas públicas para o setor agrário –, contraria a ideologia constitucionalmente adotada ignorando a possibilidade de (re)interpretação ambígua da constituição em conformidade com a ética da alteridade e comunicação das linguagens da democracia. Os agricultores, presos a uma matriz econômica em que só enxergam a solução dentro do próprio capitalismo dependente, tornam-se reféns de políticas públicas pautadas na concessão de crédito, no endividamento pessoal, na ampliação da fronteira agrícola e na produção de *commodities* para o mercado externo. Nessa realidade, modos diferentes de vida e de produção não se encaixam; ao contrário, são postos à margem do sistema político, econômico e social. Os agricultores familiares, e seus infinitos grupos, tornam-se meramente outros que devem ser absorvidos pelo sistema vigente. Ao contrário da visão utilitarista da economia da engenharia, a economia da ética, prevista também pela Constituição de 1988, abre possibilidade para a ambiguidade, para a atuação estatal em prol de uma verdadeira ética da alteridade.

Na matriz do *Estado/alteridade*, a ética primeira, a ética da alteridade, coloca o Outro na frente do Eu e possibilita a toda a sociedade e ao Estado o papel de terceiro competente para impedir abusos de qualquer ordem. Se o Outro está em posição de privilégio, há inversão da liberdade com a responsabilidade. Neste modelo teórico, o Outro passa a ser visto e, como tal, protegido e respeitado por todos, inclusive pelo Estado. O Outro, nesta investigação das políticas públicas para o setor agrícola, é o agricultor familiar desprovido de terras, de recursos, é o povo tradicional, o indígena, o quilombola, o pescador... aqueles que, distantes

das esferas social e política, dependem da política pública para serem vistos, ouvidos, representados e reconhecidos.

A alegoria do Rosto aproxima-se da linguagem dos afetos e dos direitos fundamentais. Ela vai além do Rosto em si, e representa-se esteticamente nesta tese por meio de fotografias de agricultores familiares da região de Viçosa-MG. Agricultores familiares, verdadeiros Outros, que clamam ao Estado e a toda sociedade: *não matarás*. O pedido que comporta toda a ética demanda também uma *revolução*: que a concretização da Constituição de 1988 seja na medida da justiça (im)possível, a justiça além do pensamento hegemônico, que permite uma atuação estatal pautada na alteridade.

Pode a atuação estatal no setor agrícola ser mais democrática, menos afeita às questões da economia de engenharia e realizada por um aparelho do Estado que seja pautado na ética da alteridade? As hipóteses elencadas na introdução podem responder à questão derradeira.

Há um limitador histórico que impede o desenvolvimento e a concretização do texto constitucional. A economia, embora possua uma vertente próxima da ética, realiza-se de forma mais contundente de acordo com os preceitos da vertente de engenharia. E o aparelho do Estado está fundamentado em uma teoria filosófica egológica que impede a ética da alteridade. Assim, o Estado, ao codificar a realidade e recodificá-la, por meio do PRONAF, também é regido por essas regras, pois reforça o limitador histórico, a economia de engenharia e a ética egológica, pois direciona-se para agricultores já capitalizados e tenta totalizar (incluir) na ordem produtiva hegemônica aqueles agricultores familiares que realizam e reproduzem um sistema social, econômico e cultural diferente.

Embora a resposta pautada nos estudos apresentados seja negativa, a resposta que se reveste de esperança é positiva. Na mesma medida em que a história impõe um limitador, apresenta também uma possibilidade de inclusão, de revolução, de concretização do texto constitucional. Embora a economia dê preferência à ótica de engenharia, a ética e a economia não estão apartadas uma da outra. O direito, ao se relacionar com ambas, deve atender aos preceitos éticos tanto nas relações privadas quanto nas relações públicas, em especial na atuação estatal no domínio econômico, pois concretizar os direitos fundamentais é obrigação estatal. O aparelho do Estado, apesar de estar fundamentado em uma teoria filosófica que não lhe permite realizar políticas públicas pautadas na ética primeira, permite a interpretação ética e o reconhecimento dos infinitos culturais existentes na nação brasileira.

Para uma esperança de novos tempos, é preciso que as linguagens da democracia se organizem em uma estrutura de reconhecimento e responsabilidade do Outro; que a atuação estatal, no domínio econômico, não se importe apenas com a economia de engenharia e

concretize também a economia da ética, pois reconhece na Constituição de 1988 a pluralidade produtiva e ideológica, que representam todas as ambiguidades da existência humana; e que o aparelho do Estado esteja afeito à ética primeira e saiba reconhecer o Rosto do agricultor familiar, aquele Outro que muitas vezes o Estado não vê.

Para que a esperança da resposta positiva se concretize, é preciso aumentar a atuação estatal na realização de direitos fundamentais ligados a questões sociais e econômicas. O confronto entre a história como fatalismo e como possibilidade, entre a economia de engenharia e da ética, o aparelho do estado egológico e da alteridade se resume à questão: Qual direito deve ser realizado em primeira volta? Trata-se de uma questão de prioridade. É verdade que as demandas são ilimitadas e que os recursos são escassos. Mas é verdade igualmente que as demandas constitucionais, traduzidas pela ideologia constitucionalmente adotada, devem ocorrer com prioridade, dado que a realização desses direitos implica a concretização de vários outros. São esses direitos que devem passar na frente.

Em termos práticos, há que ocorrer: (1) o protagonismo dos movimentos sociais na elaboração de políticas públicas; (2) a concepção de que o capitalismo, admitido pela Constituição de 1988, não é o único sistema produtivo vigente e possível, embora seja importante e funcione para determinados territórios e atores sociais; (3) a ideia de que o capitalismo, enquanto imposição das economias hegemônicas, deve ser combatido sob a pena de se agravar, ainda mais, as desigualdades presentes no setor agrícola brasileiro; (4) a urgência no enfrentamento da questão agrária; e (5) a necessidade de dois ministérios que tratem da questão agrária, um determinado a ser o veículo exclusivo de políticas públicas para os setores mais pobres do rural brasileiro.

Se há esperança, ainda que a política pública eleita para o estudo não tenha se adequado à teoria geral, há novas perguntas, derivadas das limitações desta pesquisa: como o povo que se autossignifica pode, na prática, lutar por reconhecimento de maneira efetiva a fazer a ruptura do ciclo histórico e permitir que as três linguagens da democracia se comuniquem? Como construir uma teoria econômica que vá além do neoliberalismo e se reencontre com a ética para instituir políticas públicas que se importem, em primeiro lugar, com o acesso do povo aos bens da vida? Como fazer com que o aparelho do Estado efetivamente promova uma atuação pautada na ética da alteridade ou, de outro modo, como fazer com que o direito se reconecte com a vida?

...outras maiores perguntas.

Foto 09

Fonte: Fotografia feita pelo autor.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. O peso da intermediação bancária no PRONAF. **Gazeta Mercantil**. 17/04/02 p. A3. 2002. Disponível em: http://ricardoabramovay.com/o-peso-da-intermediacao-bancaria-no-pronaf/. Acesso em 01 de agosto de 2016.

AGUILLAR, Fernando Herren. **Direito Econômico: do direito nacional ao direito supranacional**. 5. Ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

ALBORNOZ, Suzana Guerra. As esferas do reconhecimento: uma introdução a Axel Honneth. **Cadernos de Psicologia Social do Trabalho**. Vol. 14, n.1 pp. 127-143, 2011.

ALENCAR, Anuska Irene; YAMAMOTO, Maria Emília. A teoria dos jogos como metodologia de investigação científica para a cooperação na perspectiva da psicologia evolucionista. **Psico**, v.39, n.4, pp.522-529, out./dez. 2008.

ALEXY, Robert. **Teoria de los Derechos Fundamentales**. Madrid: Centro de Estudos Constitucionales. 1993.

ALVAREZ, Alejandro Bugallo. Análise econômica do direito: contribuições e desmitificações. **Direito, Estado e Sociedade**, v.9, n.29, p.49-68, jul/dez, 2006.

ALVES, Eliseu; CONTINI, Elisio; HAINZELIN, Étienne. Transformações da agricultura brasileira e pesquisa agropecuária. **Cadernos de Ciência e Tecnologia**. Brasília. V. 22. N. 1. P.-37-51. Jan/abr. 2005.

AQUINO, Santo Tomás de. Suma Teológica. **Secunda Secudaem partis q. LXXXIX, art. I** Tradução de Alexandre Correia. 2ª ed. Porto alegre. Sulina. Grafosulk. 1980.

AQUINO, Joacir Rufino de; SCHENEIDER, Sergio. O PRONAF e o desenvolvimento rural brasileiro: avanços contradições e desafios para o futuro *in* GRISA, Catia; SCHENEIDER, Sergio (orgs). **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFGRS, 2015.

ARAÚJO, Rita de Cássia Barbosa de. O voto de saias: a Constituinte de 1934 e a participação das mulheres na política. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 49, 2003.

ARGAWALA, A. N.; SINGH, S.P. (orgs.). **A economia do subdesenvolvimento**. Tradução Maria Celina Whately. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2010.

ARGUELHES, Diego Werneck; LEAL, Fernando. O argumento das “capacidades institucionais” entre a banalidade, a redundância e o absurdo. *In* **Direito, Estado e Sociedade**. n. 38 p.6-50. Jan-jun. 2011.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco; Poética**. Seleção de textos de José Américo Motta Pessanha. 4. ed. São Paulo: Nova Cultural. 1991.

ARISTOTELES. **The Categories.** Traduzido por E. M. Edghill. Champaing: Project

Gutenberg Etext, 2000.

ARRUDA, José Jobson de Andrade. **A revolução inglesa**. Brasiliense: São Paulo, 1984.

AVELÃS NUNES, Antônio José. As duas últimas máscaras do Estado capitalista. **Pensar**. V. 16, n. 2, p. 409-476. Fortaleza, 2011.

BAER, Werner. **A economia brasileira**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Nobel 2002.

BANCEN. Banco Central do Brasil. **Quantidade e valor dos contratos por gênero, região e UF**. Matriz de dados do crédito rural (MDCR). Disponível em: http://www.bcb.gov.br. Acesso em 26 de setembro de 2017.

BANCO DO NORDESTE. **Grupos e linhas de crédito PRONAF – Quadro resumo**. Disponível em: http://www.bnb.gov.br/documents/165130/165145/Grupos+e+Linhas+Pronaf/4dd9526a-51af-42fb-b3a2-a07823326de2. Acesso em 27 de julho de 2016.

BANDEIRA DE MELLO. Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª edição. São Paulo: Malheiros. 2009.

BARBOZA FILHO, Rubem. As linguagens da democracia. *in* **Revista brasileira de ciências sociais**. Vol. 23 nº. 67. Junho, 2008.

BARBOZA FILHO, Rubem. A modernização brasileira e o nosso pensamento político *in* **Perspectivas**. São Paulo, v. 37. P.15-64, jan-jun. 2010.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Rio de Janeiro: Edições 70, 1991.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**. Salvador. nº. 9: mar/abr/mai, 2007.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. O Estado Democrático de Direito pós- providência brasileiro em busca da eficiência pública e de uma administração pública mais democrática. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, v. 98, 2008, p. 119-158.

BECHARA, Miguel *apud* FONSECA, Maria Tereza Louza. **Extensão Rural: uma educação para o capital**. São Paulo. Edições Loyola. 1985.

BENJAMIN, Walter. **Escritos sobre mito e linguagem (1915-1921)**. São Paulo: editora 34, 2011.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: Uma Leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. **Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e Constituição: para uma crítica do constitucionalismo**. 2 ed. São Paulo: Quartier Latin, 2013.

BIANCHINI, Valter. **Vinte anos do PRONAF 1995-2015 avanços e desafios**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário. 2015.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Renovar. 2008.

BITTAR, Eduardo C. B; ALMEIDA, Guilherme Assis de. **Curso de Filosofia do Direito**. Ed. Atlas. São Paulo. 3º Edição. 2004.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca; ALMEIDA, Guilherme Assis de. **Curso de filosofia do direito**. 4. ed. São Paulo: Altas. 2005.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho: Apresentação de Celso Lafer. Nova edição, 7ª reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier. 2004.

BOSERUP, Ester. **Evolução agrária e pressão demográfica**. Tradução de Oriowaldo Queda e João Carlos Duarte. São Paulo: Hucitec e Polis, 1987.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2000-2003**. Brasília: MP, 2001.

BRASIL. **Ação Direito de Inconstitucionalidade 1950-SP**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2005.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007: exercício 2008 – ano base 2007**. Brasília: MP, 2008.

BRASIL. **Parecer AGU LA-01**. Autoria de Luís Inácio Lucena Adams. 19 de agosto de 2010. Disponível em: http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/258351. Brasília. 2010a.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº. 1.163.247-SP (2009/0211454-2)** – Inteiro Teor do Acórdão. Relatora: Eliana Calmon. Brasília: STJ. 2010b.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011: exercício 2011 – ano base 2010**. Brasília: MP, 2011a.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Mais Brasil.** PPA 2012 – 2015. Brasília, 2011b.

BRASIL. **Anexo da Lei nº. 12.593** de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm. Acesso em 10 de setembro de 2012.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. acesso em 17 de julho de 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Mais Brasil.** PPA 2016 – 2019. Brasília, 2015.

BRASIL. **Lei 11.326 de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm. Acesso em 23 de junho de 2016a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal **Decisão no MS 31681/DF**. Relator: Luiz Fux. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%2831681%2ENUME%2E+OU+31681%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/h43x7cx. Acesso em: 01 de dezembro de 2016b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão no MS 30231/DF**. Relatora: Rosa Weber. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24%2ESCLA%2E+E+30231%2ENUME%2E%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/ckbb5rh. Acesso em 01 de dezembro de 2016c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão no MS 30220/DF**. Relatora: Rosa Weber. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24%2ESCLA%2E+E+30220%2ENUME%2E%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/blsqwju. Acesso em 01 de dezembro de 2016c.

BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**. Brasília: ENAP, 1998.

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **Custos dos Direitos e reforma do Estado**. Porto Alegre Sergio Antonio Fabris Editora, 2008.

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **Curso Elementar de Direito Econômico**. Porte Alegre: Núria Fabris Editora, 2014.

CARNEIRO, Maria José. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF. **Estudos Sociedade e agricultura**. N. 8, p. 70-82, abril de 1997.

CARTER, Miguel. **Combatendo a desigualdade social: O MST e a reforma agrária no Brasil**. São Paulo: UNESP, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de Carvalho. **Curso de Direito Administrativo**. 2. Ed. Salvador: Editora Jus Podivm. 2009a.

CARVALHO, Ney. **A guerra das privatizações**. São Paulo: Editora de Cultura. 2009b.

CASTRO, Eduardo Rodrigues; TEIXEIRA, Erly. Efeitos dos gastos com a Equalização das Taxas de Juros do Crédito Rural na Agricultura Brasileira. **Anais XVII Congresso da SOBER**, Cuiabá MT. julho/2004.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. Pensando Habermas para além de Habermas: a relação entre Estado de direito e democracia em uma sociedade dita agora 'pós-secular' na obra recente de Habermas – uma revisão? **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica**, v.7. p.249-272. 2009.

CLARK, Giovani**. O Município em face do Direito Econômico**. Belo Horizonte. Editora Del Rey, 2001.

CLARK, Giovani. Política econômica e Estado *in* **Revista Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n.53 p.103-118, julho-dezembro de 2008.

CLARK, Giovani. O neoliberalismo de regulação como intervenção do Estado – A regulação e a Constituição de 1988. Lisboa: **Lusíada: Economia & Empresa**, n. 9, 2009.

CLARK, Giovani. CORRÊA, Leonardo Alves. Direito Econômico e análise do discurso: uma avaliação do plano de aceleração do crescimento (PAC) e seu conteúdo ideológico. **Revista Faculdade de Direito da UFMG**. Belo Horizonte, n. 55, p.33-62, jul-dez. 2009.

CLARK, Giovani. O pioneirismo da Faculdade de Direito da UFMG: a introdução do Direito Econômico no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Série "Estudos Sociais e Políticos". Edição comemorativa dos 120 anos da Faculdade de Direito da UFMG (1892-2012). N. 40. Pp. 143-155. 2012.

CLARK, Giovani; CÔRREA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. Ideologia constitucional e pluralismo produtivo. **Revista da Faculdadade de Direito da UFMG: Número especial em memória do professor Washington Peluso**, pp. 265-300. 2013.

CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do (Org.). **Direito Econômico em Debate**. São Paulo: LTr, 2015.

CLARK, Giovani; CÔRREA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. A reforma agrária municipal e os bloqueios do neoliberalismo regulador. **Arquivo Jurídico**. Teresina, v.2, n.1, p.18-40. 2015.

CORRÊA, Leonardo Alves. **Direito Econômico e Desenvolvimento:** uma interpretação a partir da Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Publit, 2011.

CORRÊA, Leonardo Alves. **Estado, Mercado e Instituições: estudos sobre o incrustamento e a (re)construção da ordem econômica constitucional à luz da economia plural de Karl Polanyi**. (Tese de doutorado). Orientador: Álvaro Ricardo de Souza Cruz. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2015.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração

pública; 200 anos de reformas *in* **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 42(5):829-74, set/out. 2008.

COVRE, Julyana. **Três ensaios sobre ciclos políticos orçamentários no Brasil**. (tese de doutorado). Orientador: Leonardo Bornacki de Mattos. Departamento de Economia Rural. Programa de Pós-Graduação em Economia Aplicada. Viçosa: Universidade Federal de Viçosa. 2016.

CPT. Comissão Pastoral da Terra. **Conflitos no campo: Brasil 2012**. Goiânia: CPT, abr. 2013. Disponível em: http://www.cptnacional.org.br/index.php/component/jdownloads/viewdownload/43-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/316-conflitos-no-campo-brasil-2012?Itemid=23. Acesso em 23 de novembro de 2016.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. **A Resposta Correta**. Belo Horizonte: Arraes, 2011.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. **A resposta correta: incursões jurídicas e filosóficas sobre as teorias da justiça**, Belo Horizonte: Arraes editores, 2011.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza; DUARTE, Bernardo Augusto Ferreira. **Além do positivismo jurídico**. Belo Horizonte: Arraes. 2013.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza; GUIMARÃES, Ana Carolina Pinto Caram. Regras e Princípios: Uma visão franciscana *in* CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza (Coord.). **(O) outro (e)(o) direito.** Volume I. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza; WYKROTA, Leonardo Martins. Nos Corredores do Direito *in* CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza (Coord.). **(O) outro (e)(o) direito.** Volume I. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. **Relatório Figueiredo: genocídio brasileiro**. Tese de Pós-doutorado. Orientadora: Heloísa Maria Murgel Starling. Belo Horizonte: UFMG. 2016.

CUNHA JR., Dirley da cunha. **A efetividade dos direitos fundamentais sociais e a reserva do possível**. *In* CAMARGO, Marcelo novelino (org.), Direito Constitucional: Leituras Complementares. Editora JusPODIVM. Salvador. 2006.

CUSHMAN, Fiery; YOUNG, Liane; GREENE, Joshua D. **Our multi-system moral psychology**: Towards a consensus view. Disponível em: http://www.wjh.harvard.edu/~jgreene/GreeneWJH/Cushman-et-al-MultiSystemMrlPsy-HandbookMrlPsy.pdf. Acesso em 07 de junho de 2014.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: participação e oposição**. Prefácio Fernando Limongini; Tradução de Celso Mauro Paciornick. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1997.

DALLARI, Pedro. Desenvolvimento sustentável em favor da Justiça Social no Brasil – in **Desenvolvimento, justiça e meio ambiente**. José Augusto Pádua (org). Belo Horizonte. Editora UFMG. 2009.

DAMATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis**: Para uma sociologia do dilema

brasileiro. 5ª edição. Rio de Janeiro: Guanabara. 1990.

DAMATTA, Roberto. **A Casa & A Rua**: Espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil. 5ª ed. Rio de Janeiro: Guanabara. 1997.

DARWIN, Charles. **The Descent of Man.** (1871/2004) Disponível em: https://www.andrew.cmu.edu/user/jksadegh/A%20Good%20Atheist%20Secularist%20Skeptical%20Book%20Collection/%28e-book%29Darwin%20-%20THE%20DESCENT%20OF%20MAN%20%281%29.pdf. Acesso em 08 de junho de 2014.

DEDECCA, C. S. Contribuições para a agenda da política de combate à pobreza rural. In: MIRANDA, C.; TIBÚRCIO, B. **A Nova Cara da Pobreza Rural: Desafios para as políticas públicas** (Org.), v. 16, Brasília: IICA, 2012.

DELGADO, Guilherme da Costa; CONCEIÇÃO, Júnia da. Políticas de preços agrícolas e estoques de alimentos: Origens, situação atual e perspectivas *in* **Revista paranaense de desenvolvimento**. Curitiba, n; 108, p.25-32. Jan-jul. 2005.

DERRIDA, Jacques. **Força de Lei**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes. 2010.

DESCARTES, René. **Discurso do Método**. Tradução de Maria Ermantina Galvão G. Pereira. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

DESCARTES, René. **Meditações sobre Filosofia Primeira**. Tradução de Fausto Castilho. Campinas: UNICAMP. 2004.

DIAS, Guilherme Leite da Silva. Agronegócios: Problemas de coordenação e regulação a superar *in* **O Brasil do século XXI**. Antônio Delfim Netto (coord.); Joaquim Guilhoto; Pedro Garcia Duarte; Simão Davi Silber (orgs.). São Paulo:Saraiva, 2011.

DIAS, Marcelo Miná. **Agricultura Familiar: Disputas conceituais, tipologias e políticas públicas**. Curso de especialização e desenvolvimento sustentável para o semi-árido brasileiro. Associação Brasileira de Educação Agrícola Superior (ABEAS) e Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). 2006.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: RT, 2006.

DOSTEOIÉVSKI, Fiodor. **Os irmãos Karamázov**. Tradução de Herculano Villas-Boas. São Paulo: Martin Claret, 2013.

EAGLEMAN, David. **Incógnito: as vidas secretas do cérebro**. Rio de Janeiro: Rocco, 2012.

ELSTER, Jon. **Ulisses Liberto: estudos sobre racionalidade, pré-compromisso e restrições**. São Paulo: UNESP. 2009.

FAGGION, Andrea. Justiça e beneficência: notas sobre uma possível aproximação entre Immanuel Kant e Adam Smith. **Ver. Filos., Aurora**. Curitiba. V. 28. N. 44. Pp. 391-408. Maio/agosto. 2016.

FAO-INCRA. **Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar**. Brasília: FAO/INCRA, 1994.

FAO, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. **Family Farming In Latin America e the Caribbean, 2012 -2015**. Roma: FAO, 2012.

FAORO, Raymundo. **Existe um pensamento político brasileiro?** São Paulo: Ática. 1994.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 4ª edição. São Paulo: Globo, 2008.

FARIA, Edimur Ferreira de. **Controle do mérito do ato administrativo pelo judiciário**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 6.ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. 1999.

FERNANDES, Bernardo Mançamo. Políticas públicas, questão agrária e desenvolvimento territorial rural no Brasil *in* GRISA, Catia; SCHENEIDER, Sergio (orgs). **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFGRS, 2015.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo e classes sociais na América Latina**. Apresentação de Ricardo Antunes. 4.ed. São Paulo: Global, 2009.

FERRAZ, Leonardo de Araújo. **O administrativismo no século XXI: por uma visão renovada dos conceitos jurídicos indeterminados**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2013.

FERREIRA, Anderson. **Minuta do projeto de lei nº. 6583 de 2013 – dispõe sobre o estatuto da família e dá outras providências**. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1159761&filename=PL+6583/2013. Acesso em 29 de abril de 2015.

FERREIRA, Ricardo Hirata; GARCIA, Liliana Bueno dos Reis. O papel do Estado na migração internacional: o exemplo dos decasséguis. **Migración y cambio social – número extraordinário dedicado al III Coloquio Internacional de Geocrítica (Actas del Coloquio)**. Universidade de Barcelona, n. 94. 1 de agosto de 2001.

FIANI, Ronaldo. **Teoria dos jogos: para cursos de administração e economia**. 2 ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

FIORI, José Luis. Sonhos prussianos, crises brasileiras – leitura política de uma industrialização tardia. **Ensaios FEE**. 11 (1):41-61. Porto Alegre, 1990.

FRALETTI, Paulo Beltrão. **Ensaios sobre taxas de juros em reais e sua aplicação na análise financeira**. Universidade de São Paulo, tese de doutorado, 2004.

FRASER, Nancy. Reconhecimento sem ética. **Lua Nova**. São Paulo, 70:101-138. 2007.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São

Paulo: Paz e Terra. 1996.

FREYRE, Gilberto. **Casa Grande & Senzala**. 52ª ed. São Paulo: Global, 2013.

FURTADO, Celso. **O capitalismo global**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GALEANO, Eduardo H. **As veias abertas da América Latina**. Tradução de Sergio Faraco. Porto Alegre: L&PM, 2013.

GARCIA, Felipe; HELFAND, Steve M; SOUZA, André Portela. **Conditional Cash Transfers and Rural Policies in Brazil: Exploring Potential Synergies between Bolsa Família and PRONAF.** Interim Report II: Prepared for IFDA sponsored on Conditional Cash Transfer and Rural Development in Latin America, 2014.

GARCIA, Fernando. Apresentação *in* PARETO, Vilfredo. **Economia política**. Tradução de João Guilherme Vargas Netto. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

GASPARI, Elio. **A ditadura envergonhada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

GAZZOLA, Marcio; SCHNEIDER, Sergio. As 'duas caras' do PRONAF: Produtivismo ou fortalecimento da produção para autoconsumo? Artigo da tese **Agricultura Familiar, Segurança Alimentar e Políticas Públicas: uma análise a partir da produção para autoconsumo no território do Alto Uruguai/RS**. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2004.

GICO JR., Ivo T. Metodologia e epistemologia da análise econômica do direito. **Economic Analysis of Law Review**, v.1, n.1, p.7-33, 2010.

GIRADET, Raoul. **Mitos e mitologias políticas**. Tradução de Maria Lucia Machado. São Paulo: Companhia das Letras. 1987.

GLIFFORD, Daniel J. ***T*he New Deal Regulatory Model: A History of Criticism and Refinements**. 68 Minn. L. Rev. 299. Scholarship Depository: University of Minnesota Law School. Disponível em: http://scholarship.law.umn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1332&context=faculty_articles. Acesso em 07 de julho de 2016.

GONZALEZ, B. C. R.; COSTA, S. M. A. L. Agricultura Brasileira: Modernização e desempenho. **Teoria Evidência Econômica**, Passo Fundo, v. 5, n. 10, p.7-35, maio 1998.

GRAU, Eros Roberto. **Voto do relator**. Ação Direita de Inconstitucionalidade 1950-SP. Brasília:Supremo Tribunal Federal, 2005.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 14 . ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

GREENE, Joshua .D; SOMMERVILLE, R.B; NYSTROM, L.E; DARLEY, J.M; COHEN,

J.D. (2001). An fMRI investigation of emotional engagement in moral judgment *in* **Science**, Vol. 293, Sept. 14, 2001.

GREENE, Joshua D. The Cognitive Neuroscience of Moral Judgment *in* Gazzinga MS, **The Cognitive Neurisciences**. 4th ed. Cambridge: MA, MIT Press, 2009.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. *In* **RESR**. Piracicaba-SP. Vol. 52. Supl. 1. p. S125-S146. 2014 – Impresso em fevereiro de 2015.

GRISA, Catia; PORTO, Silvio Isopo. Dez anos de PAA: As contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural. *In* GRISA, Catia; SCHENEIDER, Sergio (orgs). **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFGRS, 2015.

GUANZIROLI, Carlos E; ROMEIRO, Ademar; BUAINAIN, Antônio M; SABBATO, Alberto di; BITTENCOURT, Gilson. **Agricultura Familiar e Reforma Agrária no Século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

GUANZIROLI, Carlos E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. **RER**. Rio de Janeiro, vol. 45, nº. 2, p.301-328, abr/jun 2007.

GUSTIN, Miracy B.S; DIAS, Maria Teresa Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**. 2 ed. Belo Horizonte: Del Rey. 2006.

HABERMAS, Jürgen. **Técnica e Ciência como ideologia**. Lisboa: Edições 70. 1968.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Vol. I 2. Ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 2010a.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Vol. II 2. Ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 2010b.

HAIDT, Jonathan; JOSEPH, Graig. The moral mind: How Five sets of innate intuitions guide the development of many culture-specific virtues, and perhaps even modules *in* P. Carruthers; S. Laurence; S. Stich (Eds); **The Innate Mind**. Vol. 3. 2006.

HAIDT, Jonathan. The new synthesis in moral psychology *in* **Science** 316. AAAs: Washington, DC. 2007.

HANS, Jonas. **O princípio responsabilidade: Ensaio de uma ética para a civilização tecnológica**. Tradução do original em alemão: Marijane Lisboa, Luiz Barros Montez. Rio de Janeiro: Contraponto: PUC-Rio. 2006.

HARARI, Yuval Noah. **Sapiens: uma breve história da humanidade**. Tradução de Janaína Marcoantonio. 1 ed. Porto Alegre: L&PM. 2015.

HEIDEGGER, Martin. **Ser e Tempo – Parte I**. Tradução de Márcia Sá Cavalcante Schuback. 15ª edição. Rio de Janeiro: Vozes, 2005a.

HEIDEGGER, Martin. **Ser e Tempo – Parte II**. Tradução de Márcia Sá Cavalcante

Schuback. 13ª edição. Petrópolis: Vozes, 2005b.

HÍNCAPE, Gabriel Méndez; RESTREPO, Ricardo Sanín. La Constituición Encriptada: Nuevas formas de emancipación del poder global *in* **Revista de Derechos Humanos y Estudos Sociales** [s.n], 2003.

HOBBES, Thomas. **Leviatã**. Disponível em: http://www.ebah.com.br/content/ABAAAA3ywAF/leviata-thomas-hobbes. Acesso em 14 de setembro de 2013.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras. 2013.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento: A gramática moral dos conflitos sociais**. São Paulo: Editora 34. 2003a.

HONNETH, Axel. Redistribution as recognition: a response to Nancy Fraser. FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. **Redistribution or Recognition? A political-philosophical exchange**. London: verso, 2003b.

HONNETH, Axel. **Disrespect**: **the normative foundations of critical theory**. Cambridge: Polity. 2007.

HUNT, E.K; LAUTZENHEIZER, Mark. **História do pensamento econômico: Uma perspectiva crítica.** Tradução: André Arruda Villela. Rio de Janeiro: Elsevier. 2013.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2009**. Rio de Janeiro, v.30. 2009.

IBGE. **Estatística do Cadastro Central de Empresas 2009**. Rio de Janeiro: IBGE, [s.d]. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/cadastroempresarial/2009/default.shtm>. Acesso em: 23 de novembro de 2016.

IBGE. **Território brasileiro**. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default_territ_area.shtm. Acesso em 04 de janeiro de 2017.

INCRA/FAO – **Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto**. Coordenação de Carlos Henrique Guaziroli (FAO) e Silvia Elizabeth de C.S. Cardin (INCRA). Brasília. 2000.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **O que é? Spread bancário**. Ano 1. Edição 5. 2004.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. ***Políticas Sociais: acompanhamento e análise***. Volume 19. Brasília: IPEA, 2011.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. ***Políticas Sociais: acompanhamento e análise***. Volume 20. Brasília: IPEA, 2012.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Volume 21. Brasília: IPEA, 2013.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Volume 22. Brasília: IPEA, 2014.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Volume 23. Brasília: IPEA, 2015.

JONAS, Hans. **O princípio responsabilidade: Ensaio de uma ética para a civilização tecnológica**. Tradução do original em alemão: Marijane Lisboa, Luiz Barros Montez. Rio de Janeiro: Contraponto: PUC-Rio. 2006.

JENKIS, William. **Policy analysis: a political and organizational perspective**. London: Martin Robertson, 1978.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo:Saraiva. 2005.

KAHNEMAN, Daniel. **Thinking, slow and fast**. New York: Farrar, Straus and Giroux. 2011.

KAHNEMAN, Daniel. **Rápido e devagar: duas formas de pensar**. Tradução de Cássio de Arantes Leite. 1ªed. Rio de Janeiro: Objetiva. 2012.

KANT, Immanuel. **Crítica da razão pura**. Tradução de Manuela Pinto Santos e Alexandre Fradique Morujão. Lisboa: Fundação Caloutre Gulbenkian, 5ª edição, 2001.

KINGDON, John Wells. **Agenda, Alternatives and Public Policy**. Boston: Little Brown e Company, 1984.

KUNZLER, Caroline de Morais. A teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. *In* **Estudos de sociologia**. Araraquara, (16), p.123-136. 2004.

LAVINAS, L.; COBO, B. Alcance e Limite das Políticas Sociais para o Combate à Pobreza: Desafios do mundo rural. In: MIRANDA, C.; TIBÚRCIO, B. **A Nova Cara da Pobreza Rural: Desafios para as políticas públicas** (Org.), v. 16, Brasília: IICA, 2012.

LELIS, Davi Augusto Santana de. **Entre o fato e a norma: uma análise sobre o procedimento legiferante em torno do novo Código Florestal**. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas. 2014.

LELIS, Davi Augusto Santana de; FARIA, Edimur Ferreira de. Controle social da Sociedade Civil sobre o Estado *in* **Direitos Fundamentais e Democracia II**. Organização CONPEDI/UFSC; Marcos Augusto Maliska (coord). Florianópolis: CONPEDI, 2014.

LELIS, Davi Augusto Santana de; CLARK, Giovani. Intervenção Estatal na Agricultura: a possibilidade de uma ação ética a fim de materializar a Constituição brasileira. **Revista Brasileira de Políticas Públicas** v. 6, p.156-176, Brasília, 2016.

LELIS, Lorena Vieira Costa; **Transferência Condicional de Renda e Políticas Públicas de**

Desenvolvimento Rural no Brasil: Explorando potenciais sinergias entre Bolsa Família e o Projeto Pró-Gavião. (tese de doutorado). Orientador: Steve M. Helfand. Departamento de Economia Rural. Programa de Pós-Graduação em Economia Aplicada. Universidade Federal de Viçosa, 2016.

LEVINAS, Emmanuel. **Totalidade e Infinito**. Tradução de José Pinto Ribeiro revista por Artur Morão. Lisboa: Edições 70, 1980.

LEVINAS, Emmanuel. **Ética e Infinito: diálogos com Philippe Nemo**. Tradução de João Gama. Lisboa: Edições 70. 1982.

LEVINAS, Emmanuel. **O humanismo do outro homem**. Petrópolis: Vozes, 1993.

LEVINAS, Emmanuel. **De Outro Modo Que Ser: O más allá de la esencia**. 4ª ed. Tradução de Antonio Pintor Ramos. Salamanca: Ediciones Sígueme: 2003.

LEVINAS, Emmanuel. **Entre nós: ensaios sobre a alteridade**. Petrópolis: Vozes. 2004.

LEVINAS, Emmanuel. **Entre nós: ensaios sobre a alteridade**. Tradução de Pergentino Pivatto [et al.] (coord.). 4ª Edição. Petrópolis: Vozes, 2009.

LINDBLOM, Charles Edward. **Politics and markets**. New York: Basic Books, 1977.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. São Paulo: Martins Fontes. 2005.

MAIA, A. G. *et al*. Impacto dos Rendimentos de Aposentadoria e Pensão na Redução da Pobreza Rural. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, 46., 2008, Rio Branco. **Anais...** Brasília, DF: SOBER, 2008.

MAPA. **Plano agrícola pecuário 2007/2008**. Brasília. 2007.

MAPA. **Plano agrícola pecuário 2008/2009**. Brasília. 2008.

MAPA. **Plano agrícola pecuário 2010/2011.** Brasília. 2010.

MAPA. **Plano agrícola pecuário 2011/2012**. Brasília. 2011.

MAPA. **Plano agrícola pecuário 2013/2014**. Brasília. 2013.

MAPA. **Plano agrícola pecuário 2014/2015**. Brasília. 2014.

MAPA. **Governo lança Plano Agrícola e Pecuário 2015/2016**. Ministério da Agricultura. Disponível em: http://www.agricultura.gov.br/politica-agricola/noticias/2015/06/governo-lanca-plano-agricola-e-pecuario-20152016. Acesso em 03 de agosto de 2016.

MARX, Karl; ENGELS, Friendrich. **A ideologia alemã**. Tradução de Luis Cláudio de Castro e Costa. São Paulo: Martins Fontes. 2001.

MARX, Karl. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**, 1843. Tradução de Rubens Enderle e Leonardo de Deus; [supervisão e notas de Marcelo Backes]; 3. ed. São Paulo: Boi Tempo,

2013.

MATTEI, Lauro. **Impactos do PRONAF: análises de indicadores**. Brasília: MDA/NEAD, 2005.

MDA. **Relatório de gestão 2013**. Brasília. 2014.

MDA. **Plano Safra 2015/2016: Agricultura Familiar, alimentos saudáveis para o Brasil**. Disponível em: http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_383/Cr%C3%A9dito%20Rural%20Pronaf%202015-2016.pdf. Acesso em 03 de agosto de 2016.

MEDEIROS, Carlos Aguiar. **Industrialização e distribuição de renda, dilemas e desafios para uma estratégia de desenvolvimento**. Palestra proferida no III Seminário de Desenvolvimento e Políticas Públicas. Universidade Federal de Viçosa. Viçosa, Minas Gerais, 2012.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. Luta por reforma agrária no Brasil contemporâneo: entre continuidades e novas questões *in* GRISA, Catia; SCHENEIDER, Sergio (orgs). **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFGRS, 2015.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELO, Nélio Vieira de. **A Ética da alteridade em Emmanuel Levinas**. Porto Alegre: EDIPUCRS. 2003.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 3 ed. São Paulo: Saraiva. 2006.

MONIN, Benoît; PIZARRO, David A; BEER, Jennifer S. Deciding versus Reacting: Conceptions of moral judgment and reason-affect debate *in* **Review of General Psycology**, vol. 11, no. 2, 99-111. 2007.

MOORE JR., Barrington. **Aspectos morais do crescimento econômico e outros ensaios.** Tradução Max Altman. Rio de Janeiro: Record. 1999.

MORICI, Igor Mota. **As categorias de Aristóteles e suas categorias**. (Dissertação de mestrado). Orientador Fernando Rey Puente. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG. Belo Horizonte, 2008.

MOTA, Dalva Maria da; SCHMITZ, Heribert. Políticas Públicas e comunidade tradicional: reconhecimento e conquista de direitos? *In* GRISA, Catia; SCHENEIDER, Sergio (orgs). **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFGRS, 2015.

MPF. Ministério Público Federal. **Termo de Compromisso de Cooperação que entre si celebram Fundação Nacional do Índio e Raízen Caaparaó S.A Açúcar e Álcool com o objetivo de promover e proteger os direitos das comunidades indígenas localizadas em área de influência da unidade produtora (usina) da Raízen Caaparaó no município de**

Caaparaó (MS). 2012 Disponível em: http://www.prms.mpf.mp.br/servicos/sala-de-imprensa/noticias/2012/06/termo%20de%20compromisso%20de%20cooperacao_raizen_funai.pdf/view. Acesso em 23 de novembro de 2016.

MUELLER, Bernardo. **Uma análise comparativa da evolução histórica do sistema de propriedades de terras no Brasil e nos Estados Unidos**. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/255621798_Uma_Analise_Comparativa_da_Evolucao_Historica_do_Sistema_de_Propriedade_de_Terras_no_Brasil_e_nos_Estados_Unidos. Acesso em 03 de fevereiro de 2017. Publicado em abril de 2006.

MUELLER, Charles C. A política agrícola no Brasil: Uma visão de longo prazo. **Revista de Política Agrícola,** Brasília, jul. 2010.

MUELLER, C. C.; MUELLER, B. **The evolution of agriculture and land reform in Brazil: 1950-2006**. CONFERENCE IN HONOR OF WERNER BAER, Urbana-Champaign, 2006. [Proceedings…] Urbana-Champaign: University Of Illinois, 2006.

MÜLLER, Friendrich. **Quem é o povo? A questão fundamental da democracia**. Tradução de Peter Naumann, revisão de Paulo Bonavides. São Paulo: Max Limonad, 2003.

MULLER, Pierre. **Les Politiques publiques**. 6.ed. Paris: PUF, [1990] 2003.

MUNK, Gerardo L., Teoria dos jogos e política comparada: novas perspectivas, velhos interesses. **Dados: revista de ciências sociais**, vol. 43, n.3, 2000.

MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. **O mito da propriedade**: os impostos e a justiça. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes. 2005.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas**. 3ª ed. Editora Saga: Rio de Janeiro. 1972.

NADO, Jennifer; KELLY, Daniel; STICH, Stephen. Moral Judgment *in* **Routledge Companion to the Philosophy of Psycology** ed. By John Symons & Paco Calvo. 2006.

NAVARRO, Zander. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro *in* **Estudos Avançados**, 15 (43), São Paulo. Setembro-Dezembro de 2001.

NAVARRO, Zander. Mobilização sem emancipação: As lutas sociais dos sem-terra no Brasil. *In* **Produzir para viver**, SANTOS, Boaventura de Sousa (org). Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002.

OLIVEIRA, Gustavo Justino. **Direito Administrativo Democrático**. Belo Horizonte: Fórum. 2010.

PAIM, Jairnilson Silva. **O que é o SUS**. [livro eletrônico] Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2009.

PARETO, Vilfredo. **Economia política**. Tradução de João Guilherme Vargas Netto. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

PAULA, João Antonio de. A longa servidão: a trajetória do capitalismo no Brasil. In: PAULA, João Antonio de (org.). **Adeus ao desenvolvimento: A opção do Governo Lula.** Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

PAXTON, Joseph M. GREENE, Joshua D. Moral Reasoning: Hints and allegations *in* **Topics in Cognitive Science** 1-17. 2010.

PEIXOTO, João Paulo de M. Desenvolvimento institucional e modernização administrativa em Angola – oportunidades e desafios no contesto da cooperação internacional em África. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v.44, n. 174, abr/jun. 2007.

PEIXOTO, Marcus. **Agricultura e Desenvolvimento: Processo Legislativo e Proposições em Tramitação**. Seminário. Departamento de Economia Rural: Universidade Federal de Viçosa, 2016.

PIGNATI, Wanderlei Antonio; MACHADO, Jorge M. H; CABRAL, James F. Acidente rural ampliado: o caso das "chuvas" de agrotóxicos sobre a cidade de Lucas do Rio Verde. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.2, n.1, p.115-140, 2007.

PIMENTA, Leonardo Goulart. **Difícil Justiça: a relação entre justiça e direito a partir do pensamento de Emmanuel Levinas** (tese de doutorado). Orientador: Márcio Antônio de Paiva. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2011.

PINHEIRO, Douglas Antônio Rocha. O Estado laico e a emergência de uma nova religião civil *in* **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: Senado Federal, subsecretaria de edições técnicas. Ano 49, nº. 195, julho-setembro, 2012.

PLATÃO. **A República. Livro VII**. Brasília: UNB/Ática, 1989.

POPPER, Karl. **A lógica da pesquisa científica**. 5 ed. São Paulo: Cultix. 1993.

PRADO JR, Caio. **A revolução brasileira** & **A questão agrária**. 1º edição. São Paulo: Companhia das Letras. 2014.

RAVALION, Martin. Targeted transfers in poor countries: Revisting the trade-offs and policy options *in* **Chronic Poverty Research Center** Working paper. n. 6. April. 2003.

REGO, José Márcio; MARQUES, Rosa Maria. **Economia brasileira**. José Márcio Rego e Rosa Maria Marques (orgs.); Antônio Correa de Lacerda; João Ildebrando Bocchi; José Márcio Rego; Maria Angélica Borges; Rosa Maria Marques; São Paulo: Saraiva, 2006.

REGO, Walquiria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família: Autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

REPORTER BRASIL. **Em terras alheias: a produção de soja e cana em áreas Guarani no Mato Grosso do Sul**. São Paulo: Repórter Brasil. 2012.

RESTREPO, Ricardo Sanín. **Teoria Crítica Constitucional**. Centro de Estudios jurídicos y Sociales Mispat. Universidade Autónoma de San Luís Potosí; Maestria em Derechos Humanos; Educación para lãs Ciencias em Chiapas. Aguascallientes/San Luís Potosí/ San

Cristóbal de Las Casas. 2013.

REZENDE, Gervásio. Política de preços mínimos na década de 90: Dos velhos aos novos instrumentos *in* **Textos para discussão nº. 470**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. 2000.

REZENDE, Gervásio; KRETER, Ana Cecília. Desafios para o setor agrícola no século XXI *in* **O Brasil do século XXI**. Antônio Delfim Netto (coord.); Joaquim Guilhoto; Pedro Garcia Duarte; Simão Davi Silber (orgs.). São Paulo: Saraiva, 2011.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras. 2006.

RICOUER, Paul. **Interpretação e ideologias**. Organização, tradução e apresentação de Hilton Japiassu. 4ª ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves. 1990.

RODRIGUES, José Honório. **Teoria da História do Brasil: introdução metodológica**. 3ª ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1969.

ROHLF, Michael. Immanuel Kant, **The Stanford Encyclopedia of phiçosophy**, Edmard N. Zalta (ed), [s.n], summer 2014.

ROMEIRO, Ademar Ribeiro. **Meio Ambiente e dinâmica de inovações na agricultura**. São Paulo: Annablume, FAPESP, 1998.

ROSA, João Guimarães; **Grande Sertão: Veredas**. 21ª edição. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2015.

ROSTOW, W. W. A decolagem para o crescimento autossutentado *in* ARGAWALA, A. N.; SINGH, S.P. (orgs.). **A economia do subdesenvolvimento**. Tradução Maria Celina Whately. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2010.

RUIZ, Castor Bartolomé. Alteridade, dimensão primeiro do sujeito. **IHU online.** Disponível em: http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3330&secao=334. Acesso em 29 de setembro de 2016.

SABATES-WHEELER, Rachel; DEVEREUX, Stephen; GUENTHER, Bruce. Building synergies between social protection and smallholder agricultural policies *In* **Future Agricultures** disponível em: www.future-agricultures.org Acesso em 18 de maio de 2014.

SABOURIN, Eric; SAMPER, Mario; MASSARDIER, Gilles. Políticas Públicas para as agriculturas familiares: existe um modelo latino-americano? GRISA, Catia; SCHENEIDER, Sergio (orgs). **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFGRS, 2015.

SALATIEL, José Renato. Peirce e Kant sobre categorias: Parte I – dedução metafísica e reviravolta semiótica. *In* **Cognito-Estudos: Revista Eletrônica de Filosofia**. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, volume 3, número 1, p.79-88, janeiro/junho. 2006.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Teoria da Constituição e dos diretos fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey. 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente. Contra o desperdício da experiência**. (Volume 1, "Para um novo senso comum") São Paulo: Cortez Editora, 2000.

SCHNEIDER, Sergio., SHIKI, S. e BELIK, W. Rural development in Brazil: overcoming inequalities and building new markets. **Rivista di economia agraria**, a. LXV, n. 2, p. 225-259, 2010.

SCHNEIDER, Sergio. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate *in* **Revista de Economia Política**, vol. 30. n. 3 (119), PP. 511-531. Julho-setembro 2010.

SEN, Amartya. **Sobre Ética e Economia**. São Paulo: Companhia das Letras. 1999.

SILVA, Guilherme Ferreira. **Uma análise crítica da teoria das capacidades institucionais: o direito para além do formalismo com Emmanuel Lévinas**. Dissertação de Mestrado. Orientador: Álvaro Ricardo de Souza Cruz. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-graduação em Direito, 2014.

SILVA, Luiz Alberto da. Parecer AGU. **AGU/LA-04/94**. Brasília. 7 de junho de 1994.

SILVA, Luiz Alberto da. Parecer AGU. **Parecer GQ_181**. Brasília. 17 de março de 1997.

SIQUEIRA, Daniel J. C.; LELIS, Davi Augusto Santana de. Indenização por valor afetivo e o valor do justo no procedimento desapropriatório. In: Filipe Reis Melo; Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça; Yuri Schenider. (Org.). **Direito e Administração Pública II**. 1ed. Florianópolis: CONPEDI, 2014, v. 1, p. 339-357. 2014.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações: Investigação sobre sua natureza e suas causas**. Volume I. São Paulo: Nova Cultura. 1996a.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações: Investigação sobre sua natureza e suas causas**. Volume II. São Paulo: Nova Cultura. 1996b.

SMITH, Adam. **The theory of Moral Sentiments**. Sixth edition (1790). São Paulo: Metalibri. 2006.

SOUZA, Jessé. **A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite**. São Paulo, Leya, 2015.

SOUZA, Jessé. **A radiogragia do golpe: entenda como e por que você foi enganado**. São Paulo: Leya. 2016.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. O princípio da ambiguidade na configuração da ordem econômica. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**. n. 21(13). 1956.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Direito Econômico**. São Paulo, Saraiva, 1980.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. Ideologia e ordem econômica. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**. Belo Horizonte. Vol. 23 n. 23-25. 1982.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Teoria da Constituição Econômica**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras Linhas de Direito Econômico**. 5ª ed. São Paulo: LTr, 2003.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras Linhas de Direito Econômico**. 6ª ed. São Paulo: LTr, 2005.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. CLARK, Giovani. **Questões Polêmicas de Direito Econômico.** São Paulo: Ltr, 2008.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. CLARK, Giovani (Coord.*)*. **Direito Econômico e a Ação Estatal na Pós-Modernidade.** São Paulo: LTr, 2011.

STOPELLI, Illona Maria de Brito Sá; MAGALHÃES, Claúdio Picanço. Saúde e segurança alimentar: a questão dos agrotóxicos. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, n10, p.91-100, 2005.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para céticos**. 2ª edição, revista e ampliada São Paulo: Malheiros. 2014.

TAYLOR, Charles. A política de reconhecimento *in* TAYLOR, Charles. **Multiculturalismo: examinando a política de reconhecimento**. Lisboa: Instituto Piaget, 1994.

TCU – Tribunal de Contas da União. **Relatório e Parecer sobre as Contas do Governo da República**. Exercício 2009. Brasília, TCU, 2010.

THALES, Richard H. SUNSTEIN, Cass R. **Nudge: improving decisions about health, wealth and happiness**. New Haven: Yale University Press. 2008.

TOCQUEVILLE, Alexis. **Democracia na América**. 2. Ed. São Paulo: Martins Fontes. 2005.

TYGEL, Alan. **O golpe ruralista e o preço do feijão**. Caros Amigos. Disponível em: http://www.carosamigos.com.br/index.php/artigos-e-debates/7234-o-golpe-ruralista-e-o-preco-do-feijao. Acesso em 01 de julho de 2016.

VEIGA, José Eli. **O Desenvolvimento agrícola**: **uma visão histórica**. São Paulo: USP. 1991.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. **A intervenção do Estado no Domínio Econômico**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 1968.

VIEIRA, Oscar Vilhena. A desigualdade e a subversão do Estado de direito. **Revista Internacional de Direitos Humanos**. Número 6. Ano 4. 2007.

WEBER, Max. **Os economistas**: Textos selecionados. São Paulo: Nova Cultura. 1997.

WILCKEN, Patrick. **Império à deriva: a corte portuguesa no Rio de Janeiro, 1808-1821**. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Objetiva. 2010.

WINTERS, Paul; DAVIES, Benjamin. Designing a nem PROCAMPO program: Lessons from OPORTUNIDADES *in* **México: Estudios sobre políticas y gastos público federal para el setor rural**. October. 2007.

WITTGENSTEIN, Ludwig. **Tractatus logico-philosophico**. Tradução de José Arthur Giannotti, São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1968.

WITTGENSTEIN, Ludwig. **Investigações filosóficas**. Tradução de José Carlos Bruni. São Paulo: Nova Cultura, 1999.

ANEXO A - CATEGORIZAÇÃO DO PRONAF

Tabela 14: Resumo das categorias do PRONAF

Grupos e Linhas	Público-alvo	Finalidade	Limite de Crédito	Juros, Prazo, Carência, Bônus de Adimplência e outras condições
PRONAF Grupo A	Agricultores assentados pelo PNRA e beneficiários do PNCF.	Investimento de atividades agropecuárias e não agropecuárias.	Até R$25.000,00 por agricultor. Com ATER, até R$26.500,00	0,5% ao ano. Prazo de até 10 anos, incluídos 3 anos de carência. Bônus: 43,396% se houver assistência técnica, ou de 40% quando o serviço não for financiado.
PRONAF Grupo A/C	Agricultores assentados pelo PNRA e beneficiários do PNCF.	Custeio de atividades agropecuárias de beneficiamento/ Industrialização da produção.	Até R$7.500,00 por operação, podendo contratar até 3 operações.	1,5% ao ano. Custeio agrícola: até 2 anos. Custeio pecuário e agroindustrial: até 1 ano.
PRONAF Grupo B	Agricultores familiares com renda bruta anual familiar de até R$20.000,00; Mulheres agricultoras integrantes dos grupos A, B e A/C.	Investimento das atividades agropecuárias e não agropecuárias.	R$4.000,00 por operação quando elaborado pelo Agroamigo e R$2.000,00 quando não elaborado pelo Agroamigo.	Prazo: até 2 anos, incluído até 1 ano de carência. Bônus de adimplência: 25% aplicado sobre cada parcela paga em dia. 40% aplicado sobre cada parcela paga em dia, na região do semiárido, quando o financiamento for destinado a determinadas atividades. O bônus é devido até o limite de valor contratado de R$ 12.000,00 (Agroamigo) e R$7.500,00 (demais casos).
PRONAF Mulher	Mulheres agricultoras, independente do estado civil, integrantes de unidades familiares enquadradas no Grupo V (Renda Variável). As mulheres integrantes dos demais grupos serão atendidas no PRONAF Grupo B.	Investimento de infraestrutura de produção e serviços agropecuários e não agropecuários no estabelecimento rural, de interesse da mulher agricultora.	Individual: até R$ 165.000,00 Coletivo: até R$ 800.000,00. Quando destinado às atividades de suinocultura, avicultura, aquicultura, carcinicultura (criação de crustáceos) e fruticultura, o limite será de R$ 330.000,00.	2,5% ao ano, quando destinado a práticas conservacionistas de uso, manejo e proteção dos recursos naturais; formação e recuperação de pastagens, conservação de forragem, silagem e feno; implantação, ampliação e reforma de infraestrutura de captação, armazenamento e distribuição de água, inclusive infraestrutura elétrica e equipamentos para a irrigação; cultivo protegido; construção de silos, ampliação e construção de armazéns destinados à guarda de grãos, frutas, tubérculos, bulbos, hortaliças e fibras; aquisição de tanques de resfriamento de leite e

				ordenhadeiras. 5,5% ao ano para as demais finalidades e empreendimentos Prazo: até 10 anos, incluídos até 3 anos de carência
PRONAF Mais Alimentos	Agricultores familiares enquadrados no Grupo V (Renda Variável).	Investimento da infraestrutura de produção e serviços agropecuários e não-agropecuários no estabelecimento rural.	Individual: até R$ 165.000,00. Coletivo: até R$ 800.000,00. Quando destinado às atividades de suinocultura, avicultura, aquicultura, carcinicultura (criação de crustáceos) e fruticultura, o limite será de R$ 330.000,00. Quando destinado a aquisição isolada de animais para recria e engorda o limite será de R$ 20.000,00.	2,5% ao ano. Quando destinado a práticas conservacionistas de uso, manejo e proteção dos recursos naturais; formação e recuperação de pastagens, conservação de forragem, silagem e feno; implantação, ampliação e reforma de infraestrutura de captação, armazenamento e distribuição de água, inclusive infraestrutura elétrica e equipamentos para a irrigação; cultivo protegido; construção de silos, ampliação e construção de armazéns destinados à guarda de grãos, frutas, tubérculos, bulbos, hortaliças e fibras; aquisição de tanques de resfriamento de leite e ordenhadeiras. 5,5% ao ano para as demais finalidades e empreendimento. Prazo: até 10 anos, incluídos até 3 anos de carência
PRONAF Custeio	Agricultores familiares enquadrados nos Grupos B e V (Renda Variável).	Custeio de atividades agrícolas e pecuárias.	Grupo B: até 4.000,00 pela metodologia Agromigo ou R$ 2.500,00 quando fora da metodologia. Grupo V: até R$ 250.000,00.	2,5% ao ano. Para as culturas de arroz, feijão, mandioca, trigo, amendoim, alho, tomate, cebola, inhame, cará, batata-doce, batata inglesa, abacaxi, banana, açaí, pupunha, cacau, baru, castanha de caju, laranja, tangerina, olerícolas, erva-mate, cultivos em sistemas de produção de base agroecológica ou em transição para sistemas de base agroecológica e para o custeio pecuário destinado à apicultura, bovinocultura de leite, piscicultura, ovinos e caprinos. Para a cultura de milho, em propostas de até R$ 20 mil. 5,5% ao ano, para as

				demais e de cultura de milho em propostas acima de R$ 20 mil. Prazos: Custeio agrícola: Até 3 anos para as culturas de açafrão e palmeira real (palmito). Até 2 anos para as culturas bianuais. Até 1 ano para as demais culturas. Custeio pecuário: Até 2 anos para aquicultura (conforme o ciclo produtivo de cada espécie). Até 1 ano para as demais atividades
PRONAF Semiárido	Agricultores familiares enquadrados nos Grupos A, A/C, B e Grupo V (Renda Variável).	Investimento destinado à convivência com o semiárido, priorizando a infraestrutura hídrica.	Até R$ 20.000,00	2,5% ao ano. Prazo: até 10 anos, incluídos até 3 anos de carência.
PRONAF Agro-indústria	Agricultores familiares enquadrados nos grupos A, A/C, B e Grupo V (Renda Variável) e suas cooperativas, associações e empreendimentos familiares rurais	Financiamento para a implantação, ampliação, recuperação ou modernização de pequenas e médias agroindústrias.	Pessoa física: R$ 165.000,00 Empreendimento familiar rural: R$ 330.000,00 Coop./Assoc.: R$ 35.000.000,00.	5,5% ao ano. Prazo: até 10 anos, incluídos até 3 anos de carência.
PRONAF Jovem	Jovens agricultores e agricultoras familiares maiores de 16 anos e com até 29 anos, pertencentes a famílias enquadradas nos Grupos A, A/C, B e Grupo V (Renda Variável) que atendam as condições previstas no MCR-1010.	Financiamento da infraestrutura de produção e serviços agropecuários e não-agropecuários no estabelecimento rural de interesse do jovem agricultor.	Até R$ 16.500,00, em até 3 operações.	2,5% ao ano. Prazo: até 10 anos, incluídos até 3 anos de carência.
PRONAF Custeio de Agroindústria Familiar	Agricultores familiares enquadrados nos grupos A, A/C, B e Grupo V (Renda Variável) e suas	Financiamento do custeio do beneficiamento e industrialização de produção própria e/ ou de terceiros.	Pessoa física: até R$ 12.000,00. Empreendimento familiar rural: até R$ 210.000,00. Cooperativa singular: até R$	5,5% ao ano. Prazo: até 12 meses.

	cooperativas, associações e empreendimentos familiares rurais.		10 milhões. Cooperativa central: até R$ 30 milhões.	
PRONAF Floresta	Agricultores familiares enquadrados nos grupos A, A/C, B e Grupo V (Renda Variável).	Investimento em sistemas agroflorestais; exploração extrativista ecologicamente sustentável; recomposição e manutenção de áreas de preservação permanente e reserva legal e recuperação de áreas degradadas, para o cumprimento de legislação ambiental; enriquecimento de áreas que já apresentam cobertura florestal diversificada.	Agricultores do Grupo V (Renda Variável): até R$ 35.000,00 quando se destinar a sistemas agroflorestais; Até R$ 27.500,00 para os demais casos. Agricultores dos Grupos A, A/C e B: Até R$15.000,00.	2,5% ao ano. Prazo: até 20 anos, incluída carência limitada de até 12 anos, nos financiamentos com recursos do FNE, destinados exclusivamente para projetos de sistemas agroflorestais, e ao público-alvo do Grupo V (Renda Variável). Prazo: até 12 anos, incluída a carência de até 8 anos, nos demais casos.
PRONAF Agroecologia	Agricultores familiares enquadrados nos grupos A, A/C, B e Grupo V (Renda Variável).	Investimento em sistemas de produção agroecológicos ou orgânicos	Individual: até R$ 165.000,00 Coletivo: até R$ 800.000,00.	2,5% ao ano. Prazo: até 10 anos, incluídos até 3 anos de carência.
PRONAF ECO	Agricultores familiares enquadrados nos grupos A, A/C, B e Grupo V (Renda Variável).	Investimento para o financiamento de pequenos aproveitamentos hidroenergéticos; tecnologias de energia renovável; tecnologias ambientais; projetos de adequação ambiental; adequação ou regularização das unidades familiares de produção à legislação ambiental; implantação de viveiros de	Individual: Até R$88.000,00 - para silvicultura. Até R$16.500,00 por ha, para a cultura da seringueira. Até R$ 8.800,00 por ha, para a cultura de dendê. Até R$ 165.000,00, para as demais finalidades. Coletivo: até R$ 800.000,00.	5,5% ao ano quando se tratar de silvicultura. 2,5% para as demais finalidades. Prazo: até 20 anos, incluídos até 8 anos de carência, dependendo da finalidade do crédito.

		mudas de essências florestais e frutíferas fiscalizadas ou certificadas e silvicultura.		
PRONAF Produtivo orientado	Agricultores familiares enquadrados nos grupos A, A/C, B e Grupo V (Renda Variável).	Investimento em inovação tecnológica; implantação de infraestrutura de captação, armazenamento e distribuição de água e agricultura irrigada; sistemas de produção de base agroecológica ou orgânicos; recomposição e manutenção de áreas de preservação permanente e reserva legal e recuperação de áreas degradadas, dentre outras finalidades	Limite individual: Mínimo de R$18.000,00 e máximo de R$40.000,00 por operação, por ano agrícola.	4,5% ao ano, Prazo: até 10 anos, incluídos até 3 anos de carência. Bônus de Adimplemento: cada parcela da dívida poderá ter bônus fixo de R$3.300,00, concedido proporcionalmente a cada parcela da dívida paga até o dia do vencimento.
PRONAF Microcrédito Produtivo Grupo A	Agricultores assentados pelo (PNRA) com renda bruta anual de até R$ 20.000,00 e que não tenham contraído financiamento do Pronaf Grupo A.	Investimento para atividades agropecuárias desenvolvidas no estabelecimento rural, assim como implantação, ampliação ou modernização da infraestrutura de produção e prestação de serviços agropecuário.	Até R$ 4.000,00, por ano agrícola. Cada assentado poderá fazer até 3 operações.	0,5% ao ano. Prazo: até 2 anos. Bônus de adimplência: 50% sobre cada prestação de dívida paga até a data do seu respectivo vencimento. O somatório dos financiamentos concedidos com direito a bônus de adimplência não excederá R$ 12.000,00.

Fonte: Banco do Nordeste, (2016).

ANEXO B - PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS EM TRÂMITE

1.1 Projetos para a agricultura familiar

Em se tratando de Proposta de Emendas Constitucionais, tem-se a PEC 88/2007, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzindo artigos que criam o Fundo Especial de Desenvolvimento da Agricultura (FUNAGRI). A PEC 333/2009, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzindo artigos que criam os Fundos Especiais de Desenvolvimento da Agricultura Familiar. A PEC 460/2010, que altera os artigos 34, 35, 160 e 167 e acrescenta o art. 191-A na Constituição Federal para assegurar os recursos mínimos para o financiamento de programas de apoio à Agricultura Familiar. A PEC 217/2016 que dá nova redação ao art. 166, estabelecendo a obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira das programações da lei orçamentária que visem financiar pesquisas científicas e tecnológicas voltadas para a agricultura e a pecuária.

Entre as propostas legislativas, que visam somente a manutenção da estrutura atual, pode-se apontar o Projeto de Lei nº. 6.237/2009, de autoria do deputado Luiz Carlos Hauly, que visa retirar os índices de produtividade, medida que tornaria impossível a desapropriação para fins de reforma agrária. O Projeto de Lei nº. 5.887/2009, de autoria do deputado Valdir Colatto, que desloca a competência para definir os índices de produtividade do Poder Executivo para o Poder Legislativo, o que tornaria a definição dos índices mais suscetíveis aos influxos de grandes potências econômicas. O Projeto de Lei nº. 3.654/2008, também do deputado Valdir Colatto, que pretende exigir que quilombolas comprovem a ocupação das terras pelos antepassados. Trata-se de uma afronta à ideia de autodefinição, de reconhecimento do rosto do outro e da responsabilidade antes da liberdade. O Projeto de Lei nº. 202 de 2005, das senadoras Lúcia Vânia e Kátia Abreu, que pretende extinguir o Grau de Utilização da Terra (GUT), mantendo-se apenas o Grau de Eficiência da Exploração (GEE), desconsiderando-se o que este índice representa para a área total da propriedade.

Tem-se, nestas medidas, ainda um caráter exclusivamente creditício/economicista. Algumas delas voltadas para a possibilidade do primeiro pilar de Veiga (1991), de constante investimento público em pesquisa, extensão e infraestrutura que auxiliam a produção e a integração com o mercado, e outras voltadas para o segundo pilar de Veiga (1991), concessão de crédito rural que estimule o crescimento da oferta superior ao da demanda. Outros projetos que dizem respeito à Agricultura Familiar são listados por Peixoto (2016):

PL 5247/2016, que acrescenta o artigo 5º-A na Lei n. 11.326/2006, (estabelece as

diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais);

PL 3764/2015, que altera a Lei nº 11.326/2006, para incluir dispositivos que tratam do planejamento e da execução de ações públicas voltadas para a modernização, inovação tecnológica, desenvolvimento e transferência tecnológica;

PLS Nº 412/2014, que cria o Fundo Nacional da Agricultura Familiar;

PLS Nº 8/2012, que altera a Lei nº 11.326/2006, para dispor sobre a distribuição de recursos públicos federais para a agricultura familiar entre os estados e os empreendimentos familiares rurais;

PL 52/2011, que institui o Sistema Nacional de Certificação da Produção da Agricultura Familiar e cria o Selo da Produção da Agricultura Familiar;

PL 669/2011, que dispõe sobre a aquisição, no âmbito das administrações das unidades prisionais, de alimentos produzidos pela agricultura familiar;

PL 6856/2013, que altera o art. 14 da Lei n. 11.947/2009, para incluir grupos formais e informais de mulheres da agricultura familiar entre aqueles com prioridade na aquisição de gêneros alimentícios no âmbito do PNAE, em pelo menos 50%;

PL 5153/2009, que dispõe sobre operações de Aquisição do Governo Federal e de Empréstimo do Governo Federal para produtos da agricultura familiar;

PL 2858/1997, que dispõe sobre a destinação de percentual dos FNO, FNE e FCO, para financiar agricultores familiares;

PL 5285/2001, que dispõe sobre a Contribuição Sindical Rural;

PL 6680/2009, que altera as Leis nº 10.696/2003, e nº 8.427/1992, para incluir produtos extrativos no PAA e para autorizar subvenção de preços em apoio à agricultura familiar.

1.2 Projetos de natureza tributária

PL 1266/2015, que prevê isenção da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público PIS/PASEP e da COFINS na aquisição de máquinas, equipamentos e implementos agrícolas que se destinem à agricultura familiar e cooperativas ou associações rurais;

PL 1267/2015, que prevê isenção e redução de alíquotas da COFINS e da Contribuição para PIS/PASEP sobre as receitas de vendas de produtos da agricultura orgânica;

PL 409/2015, que prevê isenção da contribuição para o PIS/PASEP, COFINS e CIDE-Combustíveis incidente sobre o óleo diesel utilizado na agricultura e pecuária e nos transportes de passageiros e de cargas;

PL 4967/2013, que prevê isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) na aquisição de microtratores por produtores rurais;

PL 5628/2013, que prevê a isenção do IPI na aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas, veículos utilitários, tratores e caminhões novos destinados, quando adquiridos por agricultor familiar camponês ou empreendedor familiar rural;

PLS 200/2011, que prevê isenção do IPI na saída de máquinas e equipamentos de uso agrícola, tratores agrícolas e veículos de transporte de carga, para agricultores cadastrados no PRONAF;

PL 7063/2010, que amplia a aplicação de descontos especiais nas tarifas de energia elétrica utilizada nas atividades de agricultura irrigada e aquicultura;

PLS 35/2010, que prevê a isenção do IPI na aquisição de máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos novos adquiridos por agricultores ou por cooperativas agrícolas;

PL 7161/2014, que institui alíquota zero do PIS/PASEP e da COFINS para os alimentos produzidos no sistema orgânico de produção agropecuária de que trata a Lei n. 10.831/2003;

PL 1322/2007, que isenta do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante o transporte de cargas de fertilizantes e demais insumos agropecuários;

PL 5473/2016, que altera a Lei nº 9.393/1996, para isentar do Imposto Territorial Rural as florestas plantadas;

PL 5674/2016, que dispõe sobre isenção do Imposto Territorial Rural (ITR) para imóvel rural com manancial devidamente preservado, quando houver restrição para uso do solo em outras atividades, observada a legislação ambiental;

PL 5984/2016, que concede isenção do IPI na aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas, veículos utilitários, tratores e caminhões novos, de fabricação nacional, destinados a transporte de cargas e à produção agrícola em geral, adquiridos por agricultores familiares, pecuaristas, assentados e produtores rurais, bem como por pessoas jurídicas voltadas ao agronegócio.

1.3 Projeto de natureza trabalhista

PL 6442/2016, que institui normas reguladoras do trabalho rural e dá outras

providências**;**

PL 5162/2016, que acresce dispositivos à CLT, para dispor sobre o trabalho de menores aprendizes nas cooperativas da agricultura familiar;

PLS 189/2016, que rebate e bônus de adimplência em operações de crédito rural contratadas ao amparo dos grupos “A” e “A/C” do Pronaf para produtores rurais de Roraima;

PL 1621/2015, que altera a CLT para promover medidas de proteção e prevenção do tétano para trabalhadores da construção civil, da agricultura e do processamento de resíduos sólidos;

PL 6277/2009, que institui o fundo de apoio financeiro para a qualificação de trabalhadores rurais desempregados pelo processo de mecanização das atividades agropecuárias;

PL 1712/2007, que dispõe sobre a mecanização da colheita da cana-de-açúcar e toma outras providências.

1.4 Projetos de crédito rural

PL 6466/2016, que institui a proibição de as instituições financeiras, que operam o PRONAF, condicionarem a concessão de financiamentos no âmbito do Programa à prestação, pelo mutuário, de qualquer forma de reciprocidade em produtos ou serviços;

PL 1384/2015, que altera a Lei n° 10.696/2003, que dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, para não haver limite de valor na aquisição de produtos cuja mão de obra seja exclusiva da agricultura familiar;

PL 7965/2014, que modifica a redação dos artigos 3º e 10 da Lei nº 4.829/1965, para incluir como objetivo específico do crédito rural a produção de produtos agropecuários destinados à alimentação humana.

1.5 Projetos que tratam de agrotóxicos

PL 2.495/2000, que define o produto fitossanitário genérico;

PL 5.852/2001, que institui denominação genérica comum para os produtos que disciplina;

PL 3.125/2000, que define produto similar, princípio ativo, produto novo e exclui a expressão *componentes* do texto da lei; estabelece que o processo de registro será feito no Ministério responsável pelo setor do respectivo produto agrotóxico;

PL 6.299/2002, que institui o registro prévio do agrotóxico será o do princípio ativo; dá competência à União para legislar sobre destruição de embalagem do defensivo agrícola;

PL 5.884/2005, que define o produto equivalente na composição de agrotóxicos, estabelecendo o registro especial temporário com prazo de vigência de cento e oitenta dias;

PL 6.189/2005, que institui simplificação do processo de registro de agrotóxico equivalente ou genérico; suspendendo a exigência do Registro Especial Temporário;

PL 1.567/2011, que institui o agrotóxico genérico;

PL 1.779/2011, que institui prazo para início da produção e comercialização de agrotóxico após a emissão do registro;

PL 3.063/2011, que cria novos requisitos para o registro de agrotóxicos com validade do registro de 5 anos, revalidado a cada 5 anos, a pedido do interessado, reavaliados a cada 10 anos**;**

PL 4.166/2012, que institui defensivos agrícolas genéricos;

PL 49/2015, PL 371/2015, PL 461/2015, que incluem nos rótulos dos produtos imagens realistas sobre prejuízos à saúde causados pelos pesticidas;

PL 1.687/2015, que altera a Lei nº 7.802/1989, para instituir a Política Nacional de Apoio aos Agrotóxicos e Afins de Baixa Periculosidade;

PLS 541/2015, que proibe o registro de agrotóxicos com glifosato, triclorfom, carbofuran, cihexatina, abamectina, fosmete e lactofen, e veda a pulverização aérea de agrotóxicos para toda e qualquer finalidade**;**

PLS 136/2014, que estabelece o prazo de 10 anos de validade para o registro de agrotóxico;

PL 3200/2015, que dispõe sobre a Política Nacional de Defensivos Fitossanitários e de Produtos de Controle Ambiental, seus Componentes e Afins, bem como sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de defensivos fitossanitários e de produtos de controle ambiental, seus componentes e afins, e revoga as Leis nº 7.802/1989 e 9.974/2000.

1.6 Projetos que tratam de extensão rural

PL 3980/2015, que acresce dispositivo à Lei nº 12.188/2010 e à Lei nº 12.897/2013, para incluir o estimulo à criação de programas de educação ambiental aplicada às atividades

agropecuárias entre os objetivos da PNATER e da ANATER;

PL 3586/2015, que institui a isenção do IPI sobre veículos adquiridos por profissional que preste assistência técnica, extensão rural e assessoramento ao setor agropecuário, ambiental e florestal em propriedades rurais, nas condições que determina;

PL 3980/2015, que cria estimulo à criação de programas de educação ambiental aplicada às atividades agropecuárias entre os objetivos da PNATER e ANATER;

PLS 10/2016, que altera a Lei nº 4.829/1965 e a Lei nº 8.171/1991, para dispor sobre o financiamento e a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural.

1.7 Projeto sobre serviços ambientais

PLS 155/2012, que destina recursos ao Fundo Nacional de Meio Ambiente, para o pagamento por serviços ambientais e para a recomposição da cobertura vegetal em áreas de preservação permanente ripárias;

PLS 276/2013, que institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA);

PL 312/2015, que cria Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais**;**

PL 4.747/1998, que estabelece que a pessoa natural ou jurídica que doar alimentos, industrializados ou não, preparados ou não, a pessoas carentes, diretamente, ou por intermédio de entidades, associações ou fundações, sem fins lucrativos, seja isenta de responsabilidade civil ou penal, resultante de dano ou morte ocasionados ao beneficiário, pelo consumo do bem doado, desde que não se caracterize dolo ou negligência;

PL 2.713/2003, PL 7.060/2010 e PL 3.620/2015, que tratam da responsabilidade civil e criminal das pessoas naturais e jurídicas que doam alimentos;

PL 5.958/2013, que acrescenta art. 61-A ao Decreto-Lei nº 986/1969, que institui normas básicas sobre alimentos, para permitir a reutilização de alimentos preparados, para fins de doação.

1.8 Projetos que tratam de desperdício de alimentos

PLS 503/2015, que institui estímulos a doações de produtos alimentícios,

PLS 672/2015, que obriga contratação para doação e isenta de responsabilidade o doador;

PLS 675/2015, que institui a Política Nacional de Combate ao Desperdício de

Alimentos**;**

PLS 738/2015, que institui duplo prazo de validade;

1.9 Outros projetos

PL 3579/2015, que altera a Lei nº 8.171/1991, para conceder estímulos à agricultura orgânica e outras atividades de preservação ambiental;

PL 3645/2015, que altera a Lei nº 11.947/2009, para retirar a prioridade de aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar;

PL 5166/2013 e PL 392/2015, que determinam o registro de fertilizantes, corretivos, inoculantes e estimulantes ou biofertilizantes de acordo com os órgãos federais responsáveis pelos setores da saúde, do meio ambiente e da agricultura;

PL 906/2015, que institui a Política Nacional de Agricultura Urbana e dá outras providências;

PLS 162/2015, que incentiva a aquaponia, pelo uso integrado e sustentável dos recursos hídricos na aquicultura e agricultura;

PLS 268/2014 e 382/2014, que alteram as Leis n. 8.171/1991 e 12.787/2013, para promover o uso sustentável dos equipamentos de irrigação na agricultura brasileira;

PLS 341/2013, que altera a Lei n. 11.959/2009, para incentivar o uso integrado dos recursos naturais na atividade de aquicultura conjugada à agricultura;

PL 1090/2011, que anistia parte das dívidas dos pescadores, associações, cooperativas e colônias junto ao PRONAF;

PL 3827/2008, que acrescenta dispositivos à Lei n. 10.831/2003, que dispõe sobre a agricultura orgânica;

PL 273/2007, que incentiva o sistema orgânico de produção agropecuária, o financiamento de projetos de conversão a este sistema e a certificação de produtos orgânicos**;**

PL 5243/2016, que autoriza a Embrapa a criar a Embrapa Tecnologias Sociedade Anônima;

PLS 379/2016, que institui o repasse de recursos federais aos Estados, ao DF e aos Municípios para as ações de defesa agropecuária;

PL 2395/2015, que permite às comunidades indígenas praticar atividades agropecuárias e florestais e comercializar e gerenciar a renda obtida;

PL 2163/2011, que altera a Lei n. 6.938/1991, para o licenciamento ambiental para empreendimentos agropecuários, florestais ou agrossilvipastoris;

PL 827/2011, que institui medidas de defesa sanitária aplicáveis a animais, vegetais ou fungos, objeto de atividade agropecuária ou aquícola;

PLC 49/2015, que institui a comercialização, a estocagem, o processamento, a industrialização, o acondicionamento e o trânsito, no território nacional, de produtos agropecuários, seus derivados e subprodutos, importados de outros países;

PL 6279/2005, que institui atuação conjunta do SUS e do SUASA, quando da Vigilância Sanitária, no controle das Zoonoses;

PLC 203/2015, que padroniza as embalagens de produtos hortícolas;

PLS 434/2015, que institui a obrigatoriedade da análise química e microbiológica de alimentos.