

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SÓCIO ECONÔMICO  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

A NECESSIDADE DE UMA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL  
CONTEMPORÂNEO

IGOR QUELUZ CRUZ SANTOS

Florianópolis  
2012

**IGOR QUELUZ CRUZ SANTOS**

**A NECESSIDADE DE UMA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL  
CONTEMPORÂNEO**

Monografia apresentada ao Curso de Ciências  
Econômicas da Universidade Federal de Santa  
Catarina como requisito parcial para obtenção  
do grau Bacharel em Ciências Econômicas

**Orientador:** Prof. Dr. Armando de Melo Lisboa

**Florianópolis  
2012**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

A banca examinadora resolveu atribuir nota 9 ao aluno Igor Queluz Cruz Santos na disciplina CNM 5420 - Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca examinadora:

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Armando de Melo Lisboa

Orientador

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Lauro Francisco Mattei

Membro

\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Juliana Viggiano

Membro

Aos milhões de brasileiros que lutam diariamente pela terra e, com isso, pelo direito de viver dignamente.

## AGRADECIMENTOS

Esse trabalho não pode ser compreendido apenas como fruto dos 5,5 anos de minha (primeira) passagem pela universidade. Ele é resultado da experiência de uma vida toda. Assim sendo, não poderia deixar de lembrar das inúmeras pessoas que foram marcantes nas três cidades onde morei (Rio de Janeiro, Joinville e Florianópolis). Certamente não conseguirei destacar todos nesse espaço, no entanto, fica meu agradecimento a todos que passaram e deixaram, cada um a sua maneira, uma marca na minha vida. Apesar disso, "tem pessoas que marcam a vida da gente". Não poderia deixar de ser lembrá-las ao longo das linhas seguintes.

A toda minha família, em especial a meus pais, grandes responsáveis pelo homem que me tornei e por todas as coisas boas que aconteceram na minha vida até o presente momento. Em especial, agradeço pelo companheirismo, pelo amor e pelo principal ativo –completamente imensurável- que me foi legado, minha educação.

A dois professores do departamento de Ciências Econômicas, Armando Lisboa pela orientação deste trabalho e conselhos ao longo de sua elaboração, e Lauro Mattei, cuja convivência em sala de aula me inspirou a tentar compreender o que é o Brasil e onde estão as raízes do nosso atraso. Mais do que isso, deixou valiosos ensinamentos sobre a função que deveria caber ao economista em nossa sociedade.

Aos amigos de uma vida inteira, cujo companheirismo e convivência foram determinantes para quem eu sou hoje. Em especial, meus eternos agradecimentos a Rodrigo de Paula, Fred Pegoraro, Igor Khairalla, Femgo, Tiago Siegle, Derek, Guilherme Fissmer, Leo Vieira, Fred Gonçalves, Jaque Zermiani e Thaise Grando.

Ao Movimento Empresa Júnior (MEJ), uma escola de vida, pelas experiências que nele vivi e pelas pessoas especiais que pude conhecer. Nele, moldei minhas convicções de vida e formei a base para o meu futuro profissional.

Ao Centro Acadêmico Livre de Economia (CALE), por ter contribuído, à medida do possível, para minha formação política e visão de mundo.

Por fim, aos colegas do curso de economia, que, nos mais diversos momentos, foram fundamentais para o meu desenvolvimento acadêmico e profissional. Em especial, agradeço a duas pessoas: ao Heitor, que, ao longo do curso, tornou-se não apenas um colega, e sim um companheiro e um exemplo, e ao Gustavo, colega que dividiu comigo as angústias e dúvidas que envolvem a dura tarefa de refletir acerca da questão agrária no Brasil. Seu apoio foi de grande importância para que eu chegasse

onde cheguei.

A todos vocês, muito obrigado!

## RESUMO

SANTOS, Igor Queluz Cruz. **A necessidade de uma reforma agrária no Brasil contemporâneo**. 2012. p.84. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

Dentro do sistema capitalista, a questão agrária funda-se no bloqueio que a propriedade da terra representa ao desenvolvimento do capital, à sua reprodução ampliada. Nesse sentido, a reforma agrária nasce como uma política destinada a (i) mitigar a questão agrária e remover os obstáculos ao desenvolvimento do capital e (ii) amenizar a questão social oriunda da concentração de terras. No Brasil, a questão agrária é conformada a partir do sentido conferido à colonização de nosso território. O desenrolar desta e a evolução econômica e social brasileiras explicam precisamente como se expõe a questão agrária no Brasil contemporâneo e suas contradições. A pobreza rural, a fragilidade da agricultura familiar e a violência no campo são fenômenos condicionados, em grande medida, pela estrutura agrária e a formação econômica e social do país. Durante a redemocratização, a questão agrária voltou a ganhar visibilidade. Apesar disso, a reforma agrária não entrou como prioridade na agenda política do Estado brasileiro, nem durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1994-2002) e nem com o governo Luis Inacio Lula da Siva (Lula) (2003-2010), além de ter sua funcionalidade negligenciada por setores da intelectualidade brasileira. Desta forma, neste trabalho, busca-se analisar a necessidade de uma reforma agrária no Brasil contemporâneo, dentro da perspectiva do desenvolvimento brasileiro. Para nós, a questão agrária trata das precárias condições de vida, as quais encontra-se submetida a população agrária brasileira. O equacionamento desse problema passa crucialmente pelo acesso a terra e, portanto, pela redistribuição fundiária. A partir disso, reconhecemos a relevância que detêm a reforma agrária como instrumento de promoção do desenvolvimento.

**Palavras-chave:** questão agrária, desenvolvimento econômico e social, reforma agrária, Brasil, meio rural

## ABSTRACT

In capitalism, the agrarian question consists in the restriction represented by the land property to the development of capital and to its enlarged reproduction. In this way, the agrarian reform is viewed as a policy focused on the removal of the restriction to the development of capital and on the ease of the social problems created by the land concentration. In Brazil, the agrarian question is formed by the purpose given to our colonization. Its advancement and the economical and social evolution of Brazil explains how the agrarian question is revealed nowadays and its contradictions. Rural poverty, the fragility of family farming and the violence in rural environment. After the democratization, the agrarian reform acquires more visibility. Nevertheless, the agrarian reform didn't become a priority in the political agenda of Brazilian state, neither with Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1994-2002) nor Luis Inacio Lula da Silva (Lula) (2003-2010). This study seeks to search the need of a agrarian reform in contemporary Brazil, focusing on the perspective of development. The agrarian question is related with the poor life condition of the rural Brazilian population. The key of the problem gets crucially by the access to land and, so, the agrarian redistribution. As far as this is consensual, it is recognized the relevance that keeps the agrarian reform as an instrument to the promotion of development.

**Keywords:** agrarian question, social and economic development, agrarian reform, Brazil, rural environment



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>1.1 Tema e Problema .....</b>	<b>10</b>
<b>1.2 Objetivo .....</b>	<b>12</b>
<b>1.2.1 Objetivo Geral.....</b>	<b>12</b>
<b>1.2.2 Objetivos Específicos.....</b>	<b>12</b>
<b>1.3 Justificativa .....</b>	<b>12</b>
<b>1.4 Metodologia .....</b>	<b>14</b>
<b>1.5 Referencial teórico.....</b>	<b>16</b>
<b>2 QUESTÃO AGRÁRIA, REFORMA E DESENVOLVIMENTO.....</b>	<b>18</b>
<b>3 A REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL.....</b>	<b>30</b>
<b>3.1 A questão agrária na história do Brasil .....</b>	<b>30</b>
<b>3.2 Tratamento da política pelo Estado brasileiro: o caso do governo Lula     (2003-2010) e algumas notas sobre o governo FHC (1994-     2002).....</b>	<b>45</b>
<b>3.3 A necessidade de uma reforma agrária no Brasil contemporâneo .....</b>	<b>58</b>
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>79</b>
<b>5 REFERÊNCIAS.....</b>	<b>82</b>

# 1. INTRODUÇÃO

## 1.1 Tema e Problema

Na edição de 03 de agosto de 2011, a revista Carta Capital trata centralmente da reforma agrária no Brasil sob o título: “Reforma agrária, descanse em paz” (CARVALHO, AGGEGE; 2011). A matéria analisa a viabilidade, e relevância econômica e social de um programa de distribuição de terras no Brasil hoje. Segundo a matéria, a política perdeu espaço na agenda política do governo Lula (2003-2010) como se pode comprovar pelos dados: o número de famílias cresce paulatinamente no primeiro mandato e cai pela metade no primeiro ano do segundo mandato se estabilizando nesse patamar. Em novembro de 2011, Caros Amigos corrobora com essa constatação em matéria intitulada de “O governo abandona de vez a reforma agrária” (RODRIGUES; 2011, p. 10). Segundo ela, ano passado, até o fechamento da edição, apenas 6 mil famílias haviam sido assentadas. Os latifúndios improdutivos totalizavam mais de 130 milhões de hectares (ha). Quando observamos a história brasileira, os governos FHC e, especialmente, Lula, percebemos que a questão agrária não esteve entre as prioridades do Estado brasileiro. A distribuição de terras por meio da constituição de assentamentos rurais nunca atingiu equivalência na demanda por terra demonstrada nas estatísticas. Durante os anos 2000, o desembolso financeiro destinado a programas de reforma agrária apresentaram *déficit* sucessivos em relação ao autorizado na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LOA).

Durante as décadas de 50 e 60, a reforma agrária foi apontada por setores da intelectualidade brasileira como política pública de cunho estratégico para o desenvolvimento econômico brasileiro e para a superação do atraso em nossa estrutura agrícola. Segundo o diagnóstico da época, sua realização viabilizaria o desenvolvimento das forças produtivas no campo. Uma vez atingido este, seriam removidos os obstáculos à industrialização brasileira, uma vez que haveria a ampliação do mercado interno e seria atingida a elasticidade da oferta agropecuária de alimentos e matérias primas. No entanto, o golpe militar de 1964 colocou em prática a modernização tecnológica do setor agrícola sem a correção da estrutura fundiária, historicamente concentrada nas mãos de poucos proprietários. O debate sobre a questão agrária e a reforma de sua estrutura

foram sufocados e esta apenas retornou à agenda pública brasileira no período de redemocratização, com a oxigenação dos movimentos sociais e debate intelectual. Apesar do lançamento de dois planos nacionais de reforma agrária (I e II PNRA), a prática mostrou-se bastante contraditória com o discurso, conforme vimos anteriormente e veremos ao longo do trabalho. Longe de sua concepção original, a reforma agrária no Brasil limitou-se a um escopo restrito. Algumas centenas de milhares de famílias foram atendidas pelo programa, porém as estatísticas demonstram que a demanda é amplamente maior do que aquilo que já foi realizado até então. Em suma, a reforma agrária parece não ter atingido, em sua plenitude, o potencial de transformação que ele teve em outros países; permaneceu como uma política de caráter compensatório e de neutralização da atuação dos movimentos sociais, sem solucionar a totalidade do composto de problemas que compõe a questão agrária brasileira, em especial o acesso a terra.

Essa série de constatações, as quais serão aprofundadas ao longo do trabalho, nos fazem questionar se ainda faz sentido, nos dias de hoje, empreender esforços em uma política pública de proporções nacionais. É realmente necessária uma reforma agrária no Brasil contemporâneo do ponto de vista econômico e social?

## 1.2 Objetivo

### 1.2.1 Objetivo geral

Analisar a necessidade econômica e social de uma reforma agrária no Brasil contemporâneo

### 1.2.2 Objetivos Específicos

## 1.3 Justificativa

A industrialização e a urbanização brasileiras são processos bastante recentes se observados em perspectiva histórica. Efetivamente, o processo de industrialização se dá a partir de meados do século XX. Apenas recentemente o Brasil completou sua transição demográfica do campo para a cidade. Por sua vez, o meio rural ocupou posição central na formação e evolução histórica brasileira.

O Brasil nasceu como um apêndice da economia europeia em franca expansão comercial durante o século XVI (FURTADO, 2009). Economicamente, o território brasileiro apenas passou a fazer sentido a partir da plantação da cana de açúcar. Prado Júnior preconiza que “todo povo tem na sua evolução, vista à distância, um certo *sentido*” (2006, p. 19). Sobre o sentido da formação brasileira, este mesmo autor afirma

que se vamos à essência de nossa formação, veremos que na realidade nos constituímos para fornecer açúcar, tabaco, alguns outros gêneros; mais tarde ouro e diamantes; depois, algodão, e em seguida café, para o comércio europeu (...) É com tal objetivo, objetivo exterior, voltado para fora do país e e sem atenção a considerações que não fossem o interesse daquele comércio, que se organizarão a sociedade e a economia brasileiras. Tudo se disporá naquele sentido: a estrutura, bem como as atividades do país. (p. 32)

Mais do que a tese do *sentido da colonização*, -esta será examinada posteriormente neste trabalho-, visualizamos em todas as atividades econômicas exemplificadas por Prado Júnior a marca do setor agropecuário. Este assume grande importância econômica em toda a história brasileira e garante a uma das classes sociais a ela ligada, os grandes proprietários de terra, posição de relevo no cenário político e social brasileiro. O poder econômico que emana do latifúndio confere grande prestígio e influência a essa classe. Esses aspectos mostram-se relevantes à medida que atuam de forma combinada para a formação e desenrolar da questão agrária brasileira. Como qualquer questão social, sua efervescência se mostra multifacetada. Elementos históricos, geográficos, econômicos, políticos, sociológicos e econômicos embaralham-se na constituição dos problemas agrários brasileiros, fenômeno que é atestado pela grande diversidade de pensadores das mais distintas áreas do conhecimento.

Nesse sentido, lembramos que a questão agrária brasileira ganhou contornos teóricos nas décadas de 50 e 60, quanto se tornou tema central do pensamento de Caio Prado Júnior, Ignacio Rangel, Alberto Passos Guimarães e Celso Furtado. O pensamento de Prado Júnior e Furtado formará a base sobre a qual nos apoiaremos para compreender a formação e a evolução econômica e social brasileiras, bem como a constituição da questão agrária no Brasil. Consideramos necessário o exame desse processo à medida que, conforme preconiza Prado Júnior, somos, hoje, reflexo daquilo que fomos. Por sua vez, a escolha dos dois pensadores como referência principal deste estudo parte do valor que ambos possuem para o pensamento social brasileiro. Não há como se empreender qualquer tentativa de compreender os temas mencionados sem dedicar-nos a entender as ideias desses dois autores.

Por fim, há a análise de como o Estado brasileiro enxerga e reage frente a pressão dos diferentes atores sociais em relação a reforma agrária. Os dois mandatos do ex-presidente Lula (2003-2010), representante de um partido historicamente ligado aos movimentos sociais, trabalharam na contra-mão de uma reforma agrária de largas proporções: os gastos efetivos com distribuição de terras declinaram substancialmente no segundo mandato do governo Lula –e seguem caindo no início do mandato de Dilma Rousseff. O *Brasil Sem Miséria* e o *Bolsa Família*, políticas públicas com foco na redução da pobreza no meio rural, prevêm a distribuição de renda, cisternas e sementes no meio rural, porém não distribuirão terras. A realidade conclui que, possibilitar o acesso e o cultivo da terra à população rural e, conseqüentemente, a ampliação dos

níveis de renda no campo e inserção de contingentes populacionais no circuito econômico, político e social não faz mais sentido dentro da perspectiva do desenvolvimento brasileiro.

Essa série de conjecturas e constatações demonstram a alta relevância de se refletir acerca da necessidade de uma reforma agrária no Brasil contemporâneo em face da perspectiva de nosso desenvolvimento econômico e social.

#### **1.4. Metodologia**

O presente trabalho é concebido diante da histórica ausência da reforma agrária na agenda de políticas públicas do Estado brasileiro, em especial mais recentemente, no primeiro e segundo governo do ex-presidente Lula. A questão se torna ainda mais relevante quando consideramos sua implicação prática na vida de milhões de brasileiros e a presença marcante no pensamento econômico e social brasileiro.

A tarefa de examinar um tema de tamanha magnitude presuppõe percorrer um caminho lógico e formal. Abaixo, apresentamos o escopo ao qual esta submetida a agenda de pesquisa proposta.

Compreender a totalidade da questão agrária no Brasil contemporâneo é tarefa imprescindível para situar qualquer estudo sobre reforma agrária. Todo fenômeno precisa ser compreendido a partir de suas características aparentes, das constatações imediatas e empíricas, rumo à essência por detrás daquilo que parece ser. Feito isso, deve-se, igualmente, conceituar a reforma agrária, seus fundamentos econômicos e sociais. Nesse sentido, torna-se importante apresentar as leituras clássicas da reforma agrária dentro da bibliografia adequada, dos aspectos gerais, e as possíveis limitações desta como política pública.

Uma reforma, em geral, é uma tentativa de se modificar uma dada estrutura, alterando seu funcionamento e transformando a realidade vigente. Assim, intencionamos situar a reforma agrária dentro da perspectiva do desenvolvimento econômico e social; tecemos uma leitura detalhada de sua relação no avanço das forças produtivas nacionais e do padrão de vida da população. De modo complementar, utilizamos outras experiências nacionais no centro e na periferia do sistema capitalista. O ato de comparar, aqui, possui o intuito de se observar como o processo se efetuou em outras economias –

se ele realmente se efetuiu. Não pretendemos com isso universalizar experiências particulares ou extrair modelos rígidos a serem rigorosamente seguidos pelo Brasil. Certamente, este se particulariza por inúmeros traços econômicos, sociais e culturais, os quais impedem importações de modelos *stricto sensu*, principalmente se considerarmos o modo de funcionamento dicotômico deste com o centro capitalista.

Até aqui procuramos localizar o tema do dentro do plano conceitual. Trabalhamos a questão agrária, introduzimos os aspectos gerais da reforma da estrutura fundiária enquanto política pública e procuramos compreender sua funcionalidade dentro do processo de desenvolvimento econômico de uma nação. Feito isso, adentramos no tratamento do tema na perspectiva brasileira, espaço sobre o qual nosso estudo se debruça.

Nessa linha, dividimos a abordagem em duas maneiras. Primeiramente, abordamos, do ponto de vista histórico, o tema da divisão de terras no Brasil. Esta aponta diretamente para a estrutura fundiária nacional e, descrevendo sua evolução ao longo do processo de formação do Brasil, podemos interpretar seus desdobramentos econômicos e sociais. Certamente esta análise nos remete ao cenário atual do campo brasileiro em todas suas vertentes. Diante disso, chegamos ao momento de confrontar o tema –e todo o acúmulo de conhecimento até aqui- com o tratamento deste enquanto política pública dado pelo Estado brasileiro. Escolhemos os dois governos do ex-presidente Lula por diversos motivos, entre eles a destacar: (i) é o último período do poder executivo nacional a constituir uma amostra fidedigna sobre a qual podemos elaborar uma análise completa sobre o assunto; (ii) como já destacamos na introdução deste trabalho, a aplicação da reforma agrária aparenta ter se tornado uma contradição dentro do quadro de ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder.

Após realizar uma análise sob diversos ângulos do objeto de estudo, chegamos ao momento de debater seriamente nosso questionamento central –se é realmente necessária uma reforma agrária de proporções nacionais e, de forma intrínseca, suas consequências econômicas e sociais. Neste momento, todo o acúmulo de conhecimento reunido ao longo do trabalho nos serve de substrato fundamental para discutirmos profundamente a questão principal. De ponto de vista da abordagem teórica, é nossa intenção utilizar olhares múltiplos e externos ao *mainstream* da teoria econômica, –o pensamento neoliberal-, tendo em vista a complexidade do tema. Aglutinando diversas formas de se pensar a questão agrária e o desenvolvimento econômico –e não uma única-, acreditamos ter uma base consistente para chegar ao nosso resultado final. Não

obstante, no tópico referente ao embasamento teórico, dedicaremos nossa atenção sobre como se dará efetivamente.

Finalmente, formulamos nossa metodologia do ponto de vista de sua classificação. A pesquisa será explicativa baseada predominantemente no método analítico-indutivo. Este se explicita no momento em que procuramos debruçar nossas atenções sob uma realidade econômica e social peculiar, a brasileira. Como procedimento, utilizaremos bases bibliográficas (livros e artigos científicos) e documentais (periódicos, meios virtuais, entre outros). A abordagem será prioritariamente qualitativa por privilegiar elementos não encontrados na forma quantitativa e pela própria característica do objeto de estudo ainda que, em certos momentos, a utilização de medidas objetivas venham a complementar o olhar qualitativo.

### 1.5 Referencial teórico

“As ciências sociais se compõem de algumas *disciplinas* que constituem agrupamentos intelectualmente coerentes de objetos de estudo distintos entre si” (WALLERSTEIN, 2006, p. 274). Wallerstein inicia seu protesto contra as bases de fundação da pesquisa científica social com a citação anterior. No referido tópico, realiza uma crítica a um dos pressupostos fundamentais da ciência social: a decomposição desta em “disciplinas” dedicadas a estudar objetos de estudo distintos entre si. Em seguida, levanta dois argumentos para derrubar as cercas divisórias entre as “disciplinas”: (i) a análise de determinados problemas pode valer-se de uma leitura que combine as perspectivas de várias “áreas do conhecimento”; e (ii) quando a pesquisa se faz coletivamente, fica claro que o objeto de estudo possui vertentes de duas ou mais disciplinas (WALLERSTEIN, 2006). Em seu diagnóstico sobre o problema afirma que

(...) as três supostas arenas de ação humana coletiva -a econômica, a política e a social, ou sociocultural- não são arenas autônomas de ação social. Elas não têm *lógicas* distintas e, o que é mais importante, é tal o entrelaçamento de restrições, opções, decisões, normas e *racionalidades* que nenhum modelo útil de pesquisa pode isolar *fatores* de acordo com as categorias do econômico, do político e do social, tratando de apenas um tipo de variável enquanto mantém implicitamente as outras



constantes. Estamos alegando que há um único *conjunto de regras* ou com um único *conjunto de restrições* no âmbito do qual operam várias estruturas. (WALLERSTEIN, 2006, p. 278)

Reproduzimos inicialmente a crítica de Immanuel Wallerstein, pois esta consubstancia a linha teórica que permeará ao presente trabalho. Não acreditamos que uma abordagem puramente economicista possa nos trazer resultados efetivos ou mesmo distintos daqueles produzidos por trabalhos anteriores. A questão agrária não possui raízes, elementos e desdobramentos meramente econômicos. A reforma agrária, como política pública, também não o pode ser. O problema certamente é multifacetado e, por isso, exige uma abordagem para além daquela conferida pela ciência econômica. Devido a limitação de recursos –intelectuais e de tempo–, não é possível se comprometer em realizar uma profunda imersão no campo das “disciplinas” da ciência social e política. No entanto, o desafio de se realizar uma análise interdisciplinar do problema certamente não será negligenciado ao se considerar o valor que pode agregar ao resultado final.

Além disso, para compreendermos em que contexto se insere a reforma agrária, torna-se indispensável compreender o ordenamento e o desenrolar da questão agrária brasileira, e como esta encontra-se relacionada com o processo de formação e evolução histórica do Brasil. Analisar nossa realidade econômica e social contemporânea, e o conjunto de problemas e elementos estruturantes que marcam a questão agrária, nos exige lançar um olhar mais atento ao processo de constituição do Brasil e de sua questão agrária. Nenhuma das mazelas que afligem o campo brasileiro na atualidade são fenômenos naturais, e sim resultado de um processo sócio histórico construído pelo homem (MATTEI, 2011). Assim, compreender esse processo torna-se de grande valia para o fim ao qual nos propomos. Nessa tarefa de apreensão da questão agrária e da evolução história brasileira, tomamos como referência o pensamento de Caio Prado Júnior e Celso Furtado. *Formação do Brasil Contemporâneo* (2006), *Formação Econômica do Brasil* (2006) e *A Questão Agrária no Brasil* (1978) são obras clássicas, que abordam precisamente essa temática e que servirão como parâmetro nessa tarefa.

Por fim, tomamos como referencial um conjunto de estudos realizados por diversos pesquisadores brasileiros, os quais são especialistas no tema da reforma agrária. Cada um deles analisa a questão agrária sob uma ótica distinta e são justamente essas diferentes perspectivas que vamos nos apropriar à medida do necessário.

## 2 QUESTÃO AGRÁRIA, REFORMA E DESENVOLVIMENTO

O desenvolvimento do capitalismo é produto do processo contraditório de reprodução ampliada do capital. O desenvolvimento do mesmo “pressupõe a criação capitalista de relações não capitalistas de produção” (OLIVEIRA, 2007, p. 20). Esse processo produz não só a subordinação de relações pré-capitalistas, mas também relações antagônicas e subordinadas não capitalistas. Agregando áreas e populações às relações comerciais, o capital aprofunda, numa unidade contraditória, as condições de sua expansão e os obstáculos a ela. O capital se utiliza da (re)criação das relações não capitalistas para a produção não capitalista do capital (OLIVEIRA, 2007).

O movimento de desenvolvimento do modo capitalista de produção precisa ser necessariamente compreendido no âmbito das realidades históricas concretas, isto é, no âmbito da formação econômico-social capitalista. É consequência de um único processo, das seguintes situações distintas, contraditórias, porém combinadas: em uma ou mais partes do território capitalista tem-se a forma especificamente capitalista de produção, em outros, a circulação da mercadoria encontra-se subordinada à produção em alguns momentos, em outros, a produção sujeita-se à circulação. Deste modo, a compreensão do desenvolvimento capitalista, mesmo que concisa, compõe o alicerce teórico para a concepção do desenvolvimento agrícola (OLIVEIRA, 2007).

Neste sentido, dentro do processo de dominação global, o capitalismo subjuguou as comunidades nativas pela força para então colocá-las a seu serviço. Utilizou suas formas de produção para fazê-las produzir mercadorias, ou então transformou o produto das mesmas em mercadorias, colocando-as para circular na economia capitalista. Assim, submeteu os povos da Ásia, da América e da África aos seus interesses comerciais, transformando-os em colônias dos impérios capitalistas, extraíndo, assim, excedentes para a realização da acumulação primitiva do capital. (OLIVEIRA, 2007).

O processo de reprodução da produção camponesa é relativamente simples. A cada ciclo da atividade produtiva, o camponês repõe os meios de produção e a força de trabalho visando à repetição mecânica da atividade produtiva. A produção direta e a troca monetária são os meios pelos quais essa repetição pode se dar. O processo de reprodução ampliada do campesinato se efetiva no momento em que o camponês, já em situação privilegiada no mercado, acumula dinheiro, como produto do trabalho familiar, e assim busca garantir para os filhos a possibilidade de se reproduzirem como

camponeses. É em ambos os processos de produção, e em suas transformações anteriores, que se encontra a distinção interna do campesinato (OLIVEIRA, 2007).

Há três componentes fundamentais no processo de reprodução camponesa, os quais serão, em alguma medida, explorados ao longo desse trabalho, não como fim, mas como meio para a análise da reforma agrária. Inicialmente, temos o proprietário de terra para quem a terra-mercadoria torna-se um instrumento de especulação. Concebem, contraditoriamente, requisitos para a recriação do camponês-proprietário ao comercializarem a terra elaborando loteamentos e colonização agrícola. Em seguida, há o Estado, que tem sua atuação marcada pela distribuição de terras para projetos de reforma agrária ou de colonização. Ao estabelecer preços agrícolas mínimos, ou cotas de produção, garante condições para que o campesinato se reproduza. Por fim, existem as cooperativas agrícolas. Sua origem remonta ao século XIX, instrumento de proteção dos agricultores contra o comerciante. Operam no setor do crédito e na comercialização. Podem se tornara mecanismo de defesa tanto do pequeno quanto do grande agricultor (OLIVEIRA, 2007).

Com o advento capitalista, a agricultura progride em dois sentidos: de um lado, a agricultura exclusivamente capitalista, assentada no trabalho assalariado e nos arrendamentos; de outro, a agricultura articulada a formas de produção não capitalistas (OLIVEIRA, 2007).

Sob o capitalismo monopolista, a agricultura passa a ser sugada nos extremos do processo produtivo: no consumo produtivo pelos altos preços que precisa pagar por produtos industrializados (maquinaria e insumos); na circulação pelos baixos preços, pelos quais é obrigada a vender sua produção. O saldo desse balanço desfavorável é o endividamento permanente. No estágio mencionado do modo de produção em questão, sucede a hegemonia da produção, isto é, a circulação se sujeita aos interesses da produção. A industrialização da agricultura, evidência desse processo, origina a agroindústria. Já que a rentabilidade do capital no campo não é elevada, o monopólio industrial opta por instalar-se na circulação, subordinando conseqüentemente a produção à circulação (OLIVEIRA, 2007).

O capital tem operado, contraditoriamente, criando e recriando as condições para o desenvolvimento da agricultura camponesa. Em função desse modo de atuação, grandes monopólios industriais, em geral, nunca produziram no campo sob relações puramente capitalistas. Optaram por subjugar os camponeses e, de certa forma, abrir espaço para a expansão da produção camponesa. Forma-se, a partir daí, um camponês

ultra especializado, distinto, por tal, do camponês livre da fase concorrencial do capitalismo. Ele encontra-se, por um lado, permanentemente endividado no banco e pressionado pelos encargos fiscais do Estado, por outro, é dotado de alta produtividade, ao passo que seu trabalho torna-se cada vez mais intenso (OLIVEIRA, 2007).

No capitalismo, a terra possui um preço, mas não um valor, porque não é produto criado pelo trabalho humano. No momento em que uma classe social retém a propriedade privada da terra, esta só concede sua utilização como meio de produção por meio da cobrança de um tributo: a renda capitalista da terra. Esta constitui uma fração da mais-valia social e, portanto, pagamento retirado da sociedade em geral. Por isso, no sistema capitalista, a compra da terra é a compra do direito de se obter renda da terra. A concentração da terra, assim, apresenta-se de forma distinta da concentração do capital. A primeira expõe a irracionalidade do arranjo que retira capital do processo produtivo, imobilizando-o sob a aparência de propriedade capitalista da terra. Já a concentração do capital se traduz na expansão do poder de exploração. Consiste, pois, na ampliação da capacidade produtiva do trabalhador; consiste, pois, elevação da capacidade de extração do trabalho não pago, da mais-valia. Desta forma, a posse da terra eleva o poder de extração da mais-valia social, porém com o advento de não participar necessariamente do processo produtivo. O aluguel, o arrendamento ou a venda, de uma só vez, podem ser obtidos por meio da renda capitalista da terra. É por isso que o proprietário da terra é considerado um agente dentro do sistema capitalista. Apropriando-se de grandes extensões de terra, ele preserva-a na condição reserva de valor com a intenção de especular e de se apropriar da renda da terra (OLIVEIRA, 2007). Relacionando esse aspecto com o início do item, Martins (1981, p. 171, *apud* DE OLIVEIRA, 2007, p. 66) afirma que

Portanto, não só relações não capitalistas de produção podem ser dominadas e reproduzidas pelo capital, como é o caso da produção familiar de tipo camponês, como também, determinadas relações podem não ser integrantes do processo do capital, embora o sejam, como é o caso da propriedade capitalista da terra.

Em termos clássicos, a questão agrária consiste no bloqueio que a propriedade da terra representa ao desenvolvimento do capital, à sua reprodução ampliada. Essa definição é apresentada por Martins (2000). O autor lembra ainda que a restrição ao desenvolvimento do capital representado pela propriedade da terra pode se manifestar de várias formas, entre elas pela “redução da taxa média de lucro, motivada pela importância quantitativa que a renda fundiária possa ter na distribuição de mais-valia e

no parasitismo de uma classe de rentistas” (p. 99). Apesar de não nos delongarmos nesse ponto, esse não é precisamente o caso brasileiro. No próximo capítulo, trabalharemos como se forma e evolui a questão agrária brasileira.

No plano geral, a reforma agrária, aparece, na história, relacionada, simultaneamente, às lutas, revoltas ou mesmo revoluções agrárias, e às ações dos governos procurando modificar a estrutura agrária de regiões ou países. No primeiro caso, a reforma agrária apresenta-se mais ligada à ideia de revolução, enquanto que, no segundo, está ligada à ideia de reforma propriamente dita. Oliveira (2007, p. 67) afirma que a reforma agrária atua, no sistema capitalista, “como necessidade conjuntural de o capital resolver a questão social advinda da concentração das terras”. No século XX, a reforma agrária esteve presente principalmente nos países em desenvolvimento com grande concentração da propriedade privada da terra em mãos de poucos. Nesses, constituiu-se recurso político dos governos para frearem movimentos revolucionários, cujos objetivos era promover a revolução socialista. Assim, diversos governos, na preocupação de se antecipar a possíveis movimentos revolucionários, incluíram em seus planos de desenvolvimento ou de governo a implantação de projetos de reforma agrária (OLIVEIRA, 2007). Outro imperativo que coloca a reforma agrária na agenda política dos estados nacionais é colocado por Martins (2007), quando este menciona o caso estadunidense. Neste, e em outros países, o capital industrial impôs a expansão do mercado interno, como condição para a sua reprodução. A modernização das relações de trabalho e a melhora das condições de vida dos trabalhadores interessa à classe capitalista à medida que possibilita que uma parcela significativa da população torne-se consumidora de seus produtos, além de proporcionar a expansão física e, conseqüentemente, a redução dos custos de reprodução da classe trabalhadora. Neste caso, a pobreza funciona como “empecilho ao desenvolvimento do capital e, por extensão, ao desenvolvimento da sociedade, ainda que nos limites do capitalismo” (p. 100).

Assim sendo, a reforma agrária apresenta-se como um conjunto de ações governamentais orientadas a remodelar a estrutura fundiária de um país ou região. É realizada por meio da alteração na distribuição da propriedade e/ou uso da terra direcionada a assegurar melhorias nos ganhos sociais, políticos, técnicos, culturais, econômicos e de reordenação do território (OLIVEIRA, 2007). Sobre os efeitos dessa política pública, Veiga (1991, p. 40) afirma que “com base nos efeitos econômicos das

reformas agrárias realizadas no século XX, o que se podia esperar desse tipo de programa eram exatamente esses dois tipos de impacto: o produtivo e o distributivo”.

Na interpretação, se estabelece, portanto, uma diferença conceitual, porém de suma importância, entre reforma e revolução agrária. A primeira intenciona promover alterações na estrutura agrária sem interferir no modo de produção global da sociedade – o capitalismo. Da perspectiva etimológica, a palavra “reforma” deriva do prefixo *re* e da palavra *reformare*. A palavra *formare* é o modo de existência de uma coisa ou sentido. Por sua vez, o prefixo *re* contém o significado de mudança, renovação. Logo, o termo “reforma agrária” remete a mudança de uma estrutura pré-existente para uma forma distinta. Implica, portanto, na ideia de renovação da estrutura agrária vigente. (OLIVEIRA, 2007) Segundo Ferreira (1970, *apud* OLIVEIRA, 2007, p. 89), reforma agrária é a “revisão, por diversos processos de execução, das relações jurídicas e econômicas dos que detêm e trabalham a propriedade rural, com o objetivo de modificar determinada situação atual do domínio e posse da terra e a distribuição da renda agrícola”. Enquanto isso, Mendonça Lima (1970, *apud* OLIVEIRA, 2007, p. 69), caracteriza-a como

(...) a revisão e o reajustamento das normas jurídica-sociais e econômico-financeiras que regem a estrutura agrária do País, visando à valorização do trabalhador do campo e ao incremento da produção, mediante a distribuição, utilização e exploração sociais e racionais da propriedade agrícola, à melhor organização e extensão do crédito agrícola e ao melhoramento das condições de vida da população rural.

A reforma agrária, ao contrário do que se pode pensar, é um tema multifacetado. Sobre isto, Vivanco (*apud* MENDONÇA LIMA, 1970, *apud* OLIVEIRA, 2007, p. 69), apresenta os aspectos que a compõe

(1)- **político**: que consiste na participação do governo na ação que visa planejar e realizar a reforma agrária; (2)- **jurídico**: que está arraigado única e exclusivamente na reforma institucional e nos conteúdos dos atos de governo de origem legislativa ou de regulamentação necessárias para instrumentá-la; (3)- **econômico**: que compreende o conjunto de medidas que são adotadas para melhorar os índices de produtividade, para obter uma melhor distribuição da riqueza, para promover a conservação das fontes naturais da produção, para dividir os latifúndios, para concentrar e reagrupar os minifúndios, etc.; (4)- **técnico**: que se refere especialmente às modificações nas formas de trabalho e a seus aperfeiçoamentos, à mecanização agrícola, ao uso de fertilizantes, ao sistema de transporte, etc.; (5)- **social**: que abarca um cem números de mudanças a fim de lograr um estado sanitário melhor da população, melhorar o nível alimentar, evitar as enfermidades, repartir ensinamentos adequados, capacitar os trabalhadores, induzi-los a adaptar-se às mudanças necessárias para viver e trabalhar em condições mais favoráveis.

Os deveres para a implementação do projeto de reforma agrária, segundo Borges (1984 *apud* OLIVEIRA, 2007, p. 70), são

(1)- a reforma agrária deve ser um processo amplo, geral e macivo de redistribuição dos direitos sobre as terras e as águas; deve ser **amplo** para poder atingir com suas metas em um curto prazo (no máximo dez anos) toda uma região ou todo o país; precisa também ser **geral** para poder eliminar a estrutura latifundiária e desenvolver em seu lugar um plano de democratização de acesso a terra e a água, tendo por base a produção camponesa; e ser **macivo** para poder beneficiar a totalidade dos camponeses sem terra, dos que possuem pouca terra e dos demais trabalhadores que desejarem ter acesso a terra; (2) a reforma agrária deve ser parte de um programa de desenvolvimento agrário e de um plano geral de desenvolvimento econômico e social nos quais, tenha previamente assegurada sua cota-parte no total dos investimentos programados; (3) a reforma agrária deve ser planejada, coordenada e executada em todos os seus aspectos por um órgão ou entidade pública com poderes, prestígio político e dotada recursos financeiros e humanos suficientes, com uma estratégia de execução participativa e descentralizada; (4) a reforma agrária deve mobilizar todas as forças políticas existentes - movimentos sociais, centrais sindicais, sindicatos de trabalhadores, instituições, entidades e organizações populares - que representam a massa dos camponeses e demais trabalhadores interessados, para participarem direta e intensamente da elaboração, implantação e gestão dos seus planos, programas e projetos; (5) a reforma agrária deve ser executada em cada área prioritária (território reformado) tendo como princípio fundamental os fatores sociais, políticos, econômicos, técnicos e institucionais específicos; garantindo-se a ação integrada de todos os órgãos e entidades públicas na área reformada; (6) a reforma agrária deve incidir preferencialmente sobre as grandes propriedades que não cumprem a função social da terra e nas quais existam condições favoráveis de exploração; (7) a reforma agrária deve limitar ao mínimo o pagamento das indenizações pela desapropriação da terra, através de uma nova conceituação do que seja o 'justo valor'; deve fixar de forma progressiva, prazos mais longos para o resgate dos títulos da dívida agrária, quanto mais baixos os índices de produtividade; e suprimir a cláusula de garantia contra eventual desvalorização da moeda; (8) a reforma agrária deve criar uma nova estrutura da propriedade fundiária, apoiada exclusivamente (I) na pequena propriedade familiar camponesa integrada ou não em cooperativa ou outra forma associativa de produção agrícola; e (II) em unidades de produção de camponeses baseadas no direito real de uso da terra de propriedade da União; face à existência da empresa agrícola capitalista (pequena, média ou grande) assim qualificada segundo o grau de utilização dos recursos da terra, o uso da tecnologia moderna, o capital investido por unidade de área, e do emprego de mão-de-obra assalariada; (9) a reforma agrária deve modificar as relações de trabalho existentes no campo, de sorte à assegurar (I) mais justa distribuição de renda agrícola; (II) cumprimento integral da legislação pertinente; e (III) defesa dos direitos e garantias do trabalhador assalariado; (10) a reforma agrária deve adotar um sistema econômico de investimento que priorize a utilização dos camponeses e demais trabalhadores beneficiários da mesma; (11) a reforma agrária deve conservar e ampliar as áreas de proteção ambiental, bem como desenvolver um agricultura saudável que não comprometa o uso sustentável dos recursos naturais.

Além disso, para a implementação completa da reforma agrária, há a necessidade de duas políticas fundamentais: a política fundiária e a política agrícola. A primeira refere-se ao composto de princípios estabelecidos pelas diferentes sociedades

como aceitáveis ou justos para o processo de apropriação privada da terra. Há países que adotaram limites máximos e mínimos para a extensão da propriedade da terra, enquanto outros não estipularam qualquer limitação. Por sua vez, a política agrícola compõe-se pelo agrupamento de ações governamentais direcionadas a instituir nos assentamentos de reforma agrária a assistência social, técnicas de fomento e de estímulo à produção, a comercialização, o beneficiamento e a industrialização dos produtos agropecuários. Essas ações dizem respeito à educação e saúde pública, assistência técnica, creditícia e de seguros, programa de garantia de preços e mínimos e demais subsídios, eletrificação rural e demais obras de infraestrutura, construção de moradias e outras instalações necessárias. Em conjunto, essas políticas sustentam a reforma agrária (OLIVEIRA, 2007).

Por sua vez, a revolução agrária implica necessariamente na reordenação da estrutura agrária ao mesmo tempo em que se transforma o modo de produção social visando à construção de uma nova sociedade. Oliveira (2007, p. 67) explana de forma esclarecedora sobre a relação entre revolução agrária e as contradições geradas pelo sistema capitalista

É, pois, por esses caminhos contraditórios que o modo capitalista de produção se desenvolve, e, desenvolvendo-se, cria as condições para a sua reprodução ampliada, mas cria também as contradições desse processo. A reforma agrária não pode ser entendida como solução para essas contradições, mas sim como um paliativo. Paliativo que resolve mais as questões do modo capitalista de produção como um todo do que a da agricultura em particular. Porque, no fundamental, as soluções para os problemas da agricultura estão inscritas na necessidade de superação desse modo de produção.

Dito isso, consideramos imprescindível lançar um olhar sobre como se deu a reforma agrária tanto no centro como na periferia capitalista ao longo do século XX.

Até a Segunda Guerra Mundial, o Japão possuía uma estrutura fundiária extremamente fragmentada. A quantidade média de terra por família era de apenas um hectare e 34% do total das famílias agrícolas possuíam menos de 0,5 (ha). Em dezembro de 1946, a lei da reforma agrária foi assinada, derivada das instruções baixadas pelo Comando Supremo das Forças Aliadas no Japão em 9 de outubro de 1945. Originou-se como um programa de transferência da propriedade de terra dos grandes proprietários para os rendeiros, além de um conjunto de ações visando ampará-los (OLIVEIRA, 2007). Em essência, resultou na desapropriação de mais de 1/3 da área agrícola e na transferência da propriedade de mais de 90% desse total a agricultores sem terra ou com pouca terra. Mais de 4 milhões de famílias camponesas foram beneficiadas no



total. A medida representou uma extraordinária transferência de terra aos agricultores, já que obtiveram longos prazos de pagamentos, sem correção monetária. Ao mesmo tempo, os ex-proprietários de terras foram vítimas de um quase confisco, já que receberam indenizações insignificantes (VEIGA, 1991). Assim, as pequenas unidades de tipo familiar camponesa possuem alta produtividade e estão fundamentadas, em sua grande maioria, na mão-de-obra familiar dos próprios camponeses. As terras irrigadas, as drenagens e a tecnificação têm possibilitado até três colheitas por ano de um mesmo produto (LARANJEIRA, 1983 *apud* OLIVIVEIRA, 2007, p. 86). O nível de vida da massa dos trabalhadores foi drasticamente ampliado, além de ter estimulado fortemente o investimento (OGURA, 1982 *apud* VEIGA, 1991, p. 41).

Nos Estados Unidos, o marco para a consolidação do modelo agrícola que persiste até hoje foi a Guerra Civil americana. Esta possibilitou o desenvolvimento capitalista na agricultura fundamentado nas pequenas propriedades. O início do acesso a terra se dá com uma lei de 1820, que consentia a venda de terras do Estado em pequenas parcelas de 80 acres (32,3736 hectares) ao preço de US\$ 1,25 por acre (4.047 m<sup>2</sup>). Em 1832, foi autorizada a venda de propriedades de até 40 acres (16,1868 ha). Desta forma, a colonização tornou-se uma forma importante de disputa pela terra. Até a guerra civil, a agricultura norte-americana esteve marcada pela dicotomia norte-sul. Nas colônias do norte, predominava o sistema de pequena propriedade, enquanto no sul imperavam as *plantations*, propriedades com grandes extensões de terra especializadas na produção de um único artigo de grande valor comercial, assentadas no trabalho escravo. Os estados do norte possuíam interesse direto na abolição da escravidão e na conseqüente desagregação da grande propriedade sulista. Os especuladores de terra do norte disputavam com os latifundiários do Sul o direito à exploração colonial. A exploração escravista possibilitava aos latifundiários sulistas que vendessem seus produtos agrícolas a preços mais baixos do que aqueles obtidos pelos pequenos proprietários do norte. A presença de uma massa de escravos operava em duas frentes como obstáculo à indústria nortista em ascensão: mantinha-se a contração do mercado interno e impedia-se a absorção de mão-de-obra barata nas fábricas. Entre outros fatores, temos completo o quadro para a eclosão da guerra civil norte-americana (1861 a 1865), a qual resultou na abolição dos escravos nos estados do Sul. Aquela se configurou em “uma espécie de revolução antiescravista e simultaneamente distribuidora de terras” (OLIVEIRA, 2000, p. 80). Um de seus efeitos mais relevantes foi a instituição do regime democrático de propriedade da terra, resultada do *Homestead-Act*, publicado em 1862. Neste, foi

estabelecida a distribuição gratuita de terras livres entre os pequenos proprietários, a razão de 160 acres (64,7472 hectares) por família. De 1862 até 1890, meio milhão de pessoas foram beneficiadas com a distribuição de terras. Ao contrário do que prega o senso comum, a agricultura norte-americana manteve seu caráter familiar. Em 1992, as grandes corporações detinham 6% (US\$ 9,8 bilhões) do total das vendas no setor. Mesmo a tremenda evolução organizacional da agricultura norte-americana no século passado não foi capaz de alterar significativamente seu caráter familiar (VEIGA, 1997; OLIVEIRA, 2000).

Tendo relatado como se deram os processos de reforma agrária japonesa e norte-americana e, analisando o modelo agrícola adotado pelo centro capitalista na primeira metade do século XX, nota-se claramente a hegemonia conquistada pela agricultura familiar de base camponesa. Segundo Veiga (1991), não é possível estabelecer uma diferença nítida de potencial técnico-econômico entre a forma familiar e patronal de produção agrícola. No limite, as forças endógenas as colocam em pé de igualdade, em termos microeconômicos. São fatores exógenos que conferem superioridade de uma sobre a outra. Este mesmo autor lembra que “as características fundamentais das políticas agrícolas que prevaleceram, durante o século XX, nos países capitalistas que mais se desenvolveram, *inibiram o desenvolvimento da agricultura patronal*” (1991, p. 54). Relativo aos paradigmas ligados a agricultura patronal, Hoffmann (1986) abordou a problemática da existência ou não de economias de escala nas atividades agropecuárias, utilizando para tanto dados sobre 19 culturas retirados dos censos agropecuários naqueles anos. Concluiu que “diferentemente do que ocorre na indústria, parecem ser bastante limitadas às atividades agrícolas onde há economias de escala” (Hoffmann e Silva, 1986, p. 158 *apud* RAMOS, 2001, p. 2001). Observou ainda que “o pequeno proprietário rural se mantêm como tal mesmo sem receber a renda da terra ou juros sobre o capital que emprega”. Ainda sobre este aspecto, é conveniente fazer referência a lei agrícola norte-americana de 1977, bastante esclarecedora sobre esse aspecto:

Este Congresso reafirma especificamente a política histórica dos Estados Unidos de fomento e apoio ao sistema de agricultura familiar deste país. Este Congresso acredita firmemente que a manutenção do sistema de agricultura familiar é essencial para o bem-estar social da Nação e para a produção competitiva de alimentos e fibras adequados. Além disso, o Congresso acredita que *qualquer expansão significativa de grandes empresas corporativas de propriedade não-familiar* será pernicioso ao bem-estar nacional (Food and Agricultural Act, 1977 *apud* VEIGA, 1991, p. 57).

A reforma agrária mexicana apresenta uma peculiaridade a ser sublinhada. Cerca de vinte milhões de hectares foram transferidos a 750 mil famílias, cada uma recebendo, em média, 25 ha. Mesmo assim, o padrão da estrutura agrária mexicana permaneceu sem alteração profunda. Em 1940, as áreas ocupadas pelos *ejidos* e pelos sítios representavam juntos apenas 25% da área agrícola, enquanto 60% das terras pertenciam a um pequeno grupo formado por 9.697 fazendas. A reação conservadora cristalizou-se nos três primeiros sucessores de Cárdenas, quando foi abandonada completamente a política reformista, e a agricultura patronal passou a ser beneficiada de todas as formas. Em 1960, poucos mais de 3% das propriedades englobavam 43% da área cultivável, enquanto a metade dos estabelecimentos comprimia-se em 1/8 da área agrícola. Em 1970, apesar das tímidas reformas dos governos López Mateos (1958-64) e Díaz Ordaz (1964-70), a estrutura permanecia intacta: 65% dos agricultores eram minifundistas e controlavam 17% da área cultivável (VEIGA, 1991). Não obstante a parcialidade da reforma agrária mexicana, esta é reconhecida como inegável fator de redistribuição de riqueza, pois acabou transferindo 80 milhões de hectares a 2,2 milhões de famílias entre 1916 e 1976 (Austin e Esteva, 1987; Sanderson, 1984 *apud* VEIGA, 1991, p. 43).

Por último, julgamos interessante tratar da reforma agrária peruana. Esta foi realizada na década de 70 pelo governo do general Velasco Alvarado. Foi uma reforma profunda: mais de mil empresas associativas foram criadas, expropriaram-se quase seis milhões de hectares de terra e mais de um milhão de camponeses foram assentados (OLIVEIRA, 2007, p. 98). O general Velasco afirmava que “a terra deve ser quem a trabalha e não de quem tira dela dinheiro sem cultivar” (CADERNOS DOS TERCEIRO MUNDO, 1986 *apud* OLIVEIRA, 2007, p. 98). Acerca dos objetivos da Lei nº 17.716, de 24 de junho de 1969 (LIMA, 1975, *apud*, OLIVEIRA, 2007, p. 98), esta nos esclarece que:

A reforma agrária é um processo integral e um instrumento de transformação da estrutura agrária do País, destinado a substituir os regimes de latifúndio e minifúndio por um sistema justo de propriedade, posse e exploração da terra, que contribua para o desenvolvimento social e econômico da Nação, através da criação de uma organização agrária que assegure a justiça social no campo e aumente a produção e a produtividade do setor agropecuário, aumentando e garantindo os rendimentos dos camponeses, para que a terra constitua para o homem que a trabalha, a base de sua estabilidade econômica, o fundamento de seu bem-estar e a garantia de sua dignidade e liberdade. (...) A reforma agrária, como instrumento de transformação, fará parte da política nacional de desenvolvimento e estará relacionada com as ações planejadas do Estado em outros campos essenciais à elevação das populações rurais do País, tais como a criação de uma verdadeira Escola Rural, a assistência técnica geral, os mecanismos de crédito, as pesquisas agropecuárias, o desenvolvimento dos recursos naturais, a política de urbanização, o desenvolvimento industrial, a

expansão do sistema nacional de saúde e os mecanismos estatais de comercialização, entre outros.

As terras para reforma agrária foram formadas pelas terras abandonadas, pelas terras não cultivadas, aquelas que reverteram ao domínio público, pelos imóveis rurais do Estado e das pessoas jurídicas de direito público interno, pelas terras desapropriadas, segundo a lei de reforma agrária; pelas terras compreendidas em parcelamentos privados; pelas terras habilitadas para fins agrícolas, por execução do Estado, ou por outras obras financeiras com fundos públicos; e pelas terras provenientes de doação, legados e outras formas semelhantes em favor da reforma agrária. No aspecto da estrutura agrária, os proprietários ficaram com glebas limitadas: 150 a 200 hectares para cultivo em terras de regadio, 1500 hectares em terras com pastos naturais (limitada a 4500 hectares) e 15 a 55 hectares na região dos Andes. O principal ingrediente da reforma agrária peruana foi sua tendência associativa. A terra foi distribuída aos camponeses na forma de cooperativa ou então sob a forma de sociedades agrícolas de interesse social (SAIS), que se tornaram a unidade produtiva básica dos Andes. Tinha como foco principal o desfecho do problema das comunidades indígenas proporcionando-lhes possibilidades de desenvolvimento agrícola e social. O Peru possui aproximadamente 50% de sua população economicamente ativa trabalhando na terra. Dessa forma, a reforma agrária, ao atingir profundamente o sistema de propriedade existente,

produziu também uma mudança social muito significativa. O governo do general Morales Bermúdez, que derrubou Velasco Alvarado, tentou anular alguns dos avanços revolucionários, mas devido às pressões sociais e políticas do movimento camponês foi-lhe impossível alterar a reforma agrária. O mesmo aconteceu durante o mandato do presidente Belaúnde Terry. Mas, se não conseguiram voltar atrás, foi no entanto possível reduzir a velocidade do processo de mudanças no campo e, mais do que isso, inviabilizar as medidas complementares da reforma agrária, como a política de créditos às novas cooperativas e a comercialização da produção. Em 1985, quando o jovem dirigente do Partido Aprista, Alan García, assumiu a presidência, comprometeu-se a aprofundar e completar a reforma agrária iniciada durante o governo do general Velasco Alvarado, levantando de novo a bandeira da justiça social no campo. (CADERNOS DO TERCEIRO MUNDO, 1986 *apud* OLIVEIRA, 2007)

No final dos anos 80 e 90, a reforma agrária no Peru sofreu uma contrarreforma com a dissolução das cooperativas e sociedades agrárias de interesse social. As cooperativas no litoral tiveram suas terras parceladas entre os camponeses em unidades de 3 a 10 hectares; e nos Andes, as terras das SAIS foram ocupadas e partilhadas (OLIVEIRA, 2007).

Sob outra perspectiva, ambas as reformas relatadas, apesar de constituírem somente dois casos, refletem a tônica de sucessivas reformas protagonizadas na periferia. Tiveram seu potencial de transformação reprimido, como muitas outras. Ao fim, não lograram seu propósito inicial, o de provocar uma mudança profunda na ordem estabelecida. Em muitos casos, as reformas acabam tendo seus propósitos refreados pelas elites dominantes interessadas em manter, a qualquer custo, a ordem que lhes privilegia e da qual se reproduzem. Coloca-se em jogo a reprodução da ordem vigente como uma ordem necessariamente antagônica (no sentido de reproduzir ampliadamente classes antagônicas) e desigual. Sua manutenção leva à concentração do poder, da riqueza e do prestígio social por estrato da população; por fim, mantém-se uma estrutura social tremendamente miserável, baseada na marginalização e exclusão popular da vida econômico-política do país (ARAÚJO, 2010).

### 3. A REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

#### 3.1 A questão agrária na história do Brasil

Refletir sobre o estado atual da questão agrária brasileira e, dentro dela, sobre uma possível reforma de sua estrutura, impõe um dado rigor para analisar o tema. Este exige que seja feita uma caracterização do território da reflexão a ser feita. Urge, como já assinalado na introdução, superar a leitura do *mainstream* da teoria econômica, incapaz de compreender a realidade de maneira eficaz e crítica. À medida do possível, trata-se de ir além do pensamento funcionalista norte-americano, que advoga os cinco papéis clássicos da agricultura no desenvolvimento econômico (i) fornecer mão-obra para a indústria; ii) gerar oferta adequada de alimentos; iii) alimentar as indústrias com matéria-prima; iv) elevar as exportações agrícolas; e v) transferir renda real para o setor urbano (DELGADO, 2005).

O problema agrário no Brasil não nasceu no século XXI, muito menos no ano de 2012, quando este trabalho é escrito. Ela não se limita unicamente às políticas públicas voltadas para ela, à luta dos movimentos sociais e ao papel que ocupa o agronegócio dentro da pauta exportadora brasileira. A questão agrária brasileira possui uma história, uma gênese e desdobramentos históricos, sociais e políticos, que marcam seu lugar na história do presente. Não é uma questão estática e invariante: em diferentes sociedades, surge em circunstâncias históricas determinadas e passa a integrar o elenco de contradições, dilemas e tensões que mediatizam a dinâmica social e, nela, a dinâmica política. A própria tentativa de intervir na questão, de uma forma ou outra, numa perspectiva ideológica ou noutra, já altera a questão agrária. Muda-a qualitativamente, agravando-a ou atenuando-a, define as possibilidades de nela se continuar intervindo, as condições em que tal intervenção pode ser feita. A questão agrária é, portanto, uma questão essencialmente histórica (MARTINS, 1999).

Sendo assim, se torna necessário reafirmar alguns requisitos para qualquer tentativa minimamente consistente de leitura da realidade dentro do campo das ciências sociais aplicadas. Prado Júnior (1989, p. 15) afirma que “a problemática brasileira de nosso tempo se centraliza essencialmente em torno do *desenvolvimento*, condição precípua para assegurar ao país e à generalidade de seu povo o conforto e o bem-estar

material e moral que a civilização e cultura modernas são capazes de proporcionar.” Apesar de a afirmação datar de pouco mais de duas décadas atrás, consideramos que ela retomou sua atualidade nos últimos anos dentro do Brasil e nos serve ao raciocínio aqui desenvolvido. Ao contrário do tratamento que lhe vem sendo dado pelos economistas, o desenvolvimento e o crescimento econômico são temas essencialmente históricos. Não podem ser incluídos em modelos analíticos de alto nível de abstração. Precisam ser tratados na base de sua especificidade própria, dado o pequeno recuo no tempo da história brasileira e, por isso, a intensidade com que um passado tão recente ainda pesa sobre a condição atual. A análise e a interpretação da situação atual não podem prescindir das premissas históricas. O Brasil de hoje, apesar de tudo novo e propriamente contemporâneo que apresenta, ainda se acha intimamente entrelaçado com seu passado. Não pode por isso ser entendido senão na perspectiva e à luz desse passado (PRADO JÚNIOR, 1989). Prado Júnior (1989, p.18) nos lembra que

(...) é na história, nos fatos concretos da formação e da evolução de nossa nacionalidade que se encontra o material básico e essencial necessário para a compreensão da realidade brasileira atual e sua interpretação com vistas à elaboração de uma política destinada a promover e estimular o desenvolvimento. E não nas puras abstrações da análise econômica onde aqueles fatos aparecem fatalmente distorcidos e desfigurados, uma vez que tais abstrações; mesmo quando são até certo ponto justificáveis em outras situações para as quais e na base das quais foram elaboradas, não se ajustam a situações tão distintas como as nossas. Mais ainda que em países e povos que já atingiram um elevado nível de desenvolvimento, e que por assim dizer, e de certa forma, já romperam suas amarras com aquele passado (pelo menos para o fim de análise econômica), é sobretudo em nosso passado que se há de buscar a informação necessária para a proposição adequada e a solução acertada dos problemas atuais. O tema do desenvolvimento penetra em cheio na historiografia.

Por sua vez, a historiografia destina-se a integrar o conhecimento que o homem necessita ter do meio físico, do meio social e de si próprio, a fim de se conduzir em sua ação e de se comportar convenientemente. Constitui real disciplina científica, e não mero exercício acadêmico. É nos apropriando dela que intencionamos analisar a questão agrária brasileira e sua relação com a formação econômica e social do Brasil. Para isto, partimos das premissas que foram estabelecidas até o momento, igualmente válidas para a questão agrária. Não pretendemos aqui realizar uma narrativa completa dos meandros da história da questão agrária brasileira e da evolução econômica e social do Brasil, já que o escopo ambos os temas com certeza ultrapassam os objetivos do presente trabalho e os recursos que temos para completá-lo. O que se trata aqui é de captarmos o conjunto dos fatos e acontecimentos essenciais que constituem a história brasileira (PRADO

JÚNIOR, 2006), e que influenciaram na formação e evolução da questão agrária brasileira. A partir disso, será possível examinar a questão agrária contemporânea.

Prado Júnior (2006) elaborou a tese de que todo povo tem, em sua evolução, um certo “sentido”. Este pode ser compreendido no agrupamento de acontecimentos essenciais, que constituem sua história e que sucedem em ordem rigorosa e dirigida sempre numa determinada orientação. Neste sentido, é imprescindível separar o joio do trigo, isto é, compreender quais fatos são de relevância secundária e que, por isso, pertencem aos pormenores da história desse povo, e, assim, distingui-los daquilo que realmente forma a linha mestra de acontecimentos que formam o verdadeiro sentido da colonização. Este pode se modificar por meio de acontecimentos estranhos a ele, transformações profundas de seu equilíbrio ou estrutura, ou mesmo ambas estas circunstâncias ao mesmo tempo.

Como é amplamente sabido, as colônias tropicais tomaram um rumo inteiramente diverso daquelas situadas na zona temperada. Enquanto nestas predomina uma colonização tipicamente de povoamento, canalização dos excessos demográficos europeus; nos trópicos, surgirá um tipo de sociedade inteiramente original. Aqui, ocorre um ajustamento entre os tradicionais objetivos mercantis, que fundamentam a expansão ultramarina da Europa, e as condições encontradas nos trópicos. Aqueles serão conservados e marcarão profundamente a feição do sistema colonial, do qual faz parte o Brasil, ditando-lhes o destino. A colonização recebe caráter idêntico ao da antiga feitoria, o de explorar a constelação de recursos naturais de um território virgem em proveito do comércio europeu. Esta será o verdadeiro sentido da colonização brasileira e ele explicará os elementos fundamentais, tanto no plano econômico como no social, da nossa formação e evolução histórica. Nas palavras de Prado Júnior (2006, p. 31),

se vamos à essência da nossa formação, veremos que na realidade nos constituímos para fornecer açúcar, tabaco, alguns outros gêneros; mais tarde ouro e diamantes; depois, algodão, e em seguida café, para o comércio europeu(...) É com tal objetivo, objetivo exterior, voltado para fora do país e sem atenção a considerações que não fossem o interesse daquele comércio, que se organizarão a sociedade e a economia brasileiras. Tudo se disporá naquele sentido: a estrutura, bem como as atividades do país.

Furtado (2009) corrobora para essa perspectiva ao assinalar que a descoberta das terras americanas é um episódio da expansão comercial ultramarina europeia, fruto do elevado grau de desenvolvimento alcançado no século XV. Sintetiza afirmando que “sendo uma grande plantação de produtos tropicais, a colônia estava intimamente integrada nas economias europeias, das quais dependia. Não constituía, portanto, um sistema



autônomo, sendo simples prolongamento de outros maiores.” (FURTADO, 2009, p. 158). A tese do *sentido da colonização* nos parece adequada para orientar a nossa reflexão. Veremos como ela é pertinente e marca inúmeros aspectos relevantes da formação e evolução da economia e sociedade brasileiras. A seguir, destacaremos alguns desses e trataremos deles conferindo-lhes o peso adequado na composição da questão agrária contemporânea.

A economia brasileira passou a se subordinar inteiramente ao exterior. Em função disso, se organizará e funcionará para produzir e exportar gêneros de alto valor no comércio internacional. Inicialmente, esse posto será ocupado pelo açúcar. Sob a égide do sistema de agricultura tropical, a organização agrária do Brasil colonial será composta por três elementos principais: a grande propriedade, a monocultura e o trabalho escravo. Esses se conjugam em uma grande exploração rural, isto é, a concentração de um grande número de indivíduos em uma mesma unidade produtora, formando a célula fundamental da economia agrária brasileira. É essa estrutura que permitiu aos portugueses iniciarem a primeira atividade produtiva, por meio da qual se pôde efetivar a ocupação do território brasileiro. A exploração agrícola em larga escala, antítese da pequena exploração camponesa, não resulta de uma escolha autônoma. Ela é imposta pelas condições do meio geográfico, o qual cria dificuldades para o trabalho de indivíduos isolados (PRADO JÚNIOR, 2006). Processo semelhante ocorre com a escravidão. Onde o latifúndio se consolidar, o pequeno produtor terá suas possibilidades de sobrevivência consideravelmente reduzidas. A hegemonia da grande propriedade se tornará um fato marcante na história brasileira e será um dos elementos centrais da questão agrária contemporânea.

Em *Formação Econômica do Brasil*, Furtado (2009), por meio de uma série de conjecturas, produz um diagnóstico relevante acerca da economia colonial. A economia açucareira apresentou um crescimento considerável durante todo um século. Devido a sua natureza, ele se deu sem que houvesse modificações sensíveis na estrutura do sistema econômico. O fato de que este estivesse moldado para fora, isto é, como uma economia exportadora, produzia dois efeitos principais: (i) parte substancial dos gastos de consumo era realizada no exterior, o que transferia para fora os efeitos dinâmicos produzidos internamente; e ii) a renda monetária gerada no processo produtivo se revertia quase inteiramente às mãos do produtor, já que os fatores de produção, quase em sua totalidade pertenciam a ele. Desta forma, os eventuais retrocessos ou paralisações não eram capazes de criar tensões que modificassem a estrutura da

economia açucareira. A expansão da empresa escravista tendia a ser puramente em extensão. Isso impossibilitou que o crescimento baseado no impulso externo originasse um processo de desenvolvimento de autopropulsão. O crescimento em extensão impulsionou a ocupação de grandes áreas, nas quais se concentrou uma população relativamente densa. Entretanto, o mecanismo econômico anulava as vantagens desse crescimento demográfico, já que não articulava diretamente os sistemas de produção e consumo. Isso explica o fato de a economia açucareira do Nordeste ter resistido durante mais de três séculos às mais prolongadas depressões, parcialmente recuperando-se sempre que permitiam as condições do mercado externo.

O sistema esboçado acima se reproduzirá durante a maior parte da história econômica brasileira, tendo se modificado apenas no século passado com o início da industrialização. O Brasil passará por ciclos econômicos com a mineração, o algodão, o cacau, o café, a borracha e, mais recentemente, a soja e o petróleo. Os produtos se alteram, outras variáveis do problema se modificam, porém a essência permanece a mesma. A demanda externa e as circunstâncias ligadas a ela induzem a produção e o crescimento econômico, já que é para atendê-la que se organiza a economia brasileira. Após uma etapa de intensa expansão da atividade econômica, o sistema se contraía em um processo de atrofiamento, o qual levava à conseqüente reversão a formas de economia de subsistência, caso a contração da procura externa fosse prolongada. Entretanto, as reações ocorridas na etapa de contração não eram suficientes para engendrar transformações estruturais cumulativas em sentido inverso (FURTADO, 2009).

Tendo em vista o *sentido* conferido à colonização brasileira, organizaram-se, desde o início, dois setores produtivos bastante distintos. O primeiro, que está diretamente ligado a produtos em alta conta no comércio internacional, é o setor primário exportador propriamente ditado; o outro é o das atividades acessórias, cuja função principal é a de fornecer os meios de subsistência necessários ao funcionamento do setor dinâmico da economia. A grosso modo e durante bastante tempo, essa divisão é marcada pela produção de gêneros alimentares e a pecuária. A dicotomia entre polos econômicos opostos, um dinâmico e pujante, e outro, fundado na economia de subsistência, expõe uma contradição permanente da sociedade brasileira. As contingências sofridas pelo setor de subsistência, cuja posição dentro do sistema é de mero apêndice, explica um dos problemas mais sérios aos quais a população brasileira está submetida ainda hoje: a fome. Não obstante o Brasil ser um país com ampla

disponibilidade de terras, o abastecimento de alimentos é cronicamente insuficiente. Prado Júnior (2006, p. 44) discorre sobre as extremidades da antítese “...de um lado abundância, prosperidade e grande atividade econômica; doutro, a falta de satisfação da mais elementar necessidade da grande massa da população: a fome”.

A hierarquização da sociedade colonial e a polarização da atividade econômica constituem bons substratos para se compreender, por vários ângulos, as origens de um grave problema social brasileiro contemporâneo, a profunda desigualdade social, em seus vários aspectos. A organização em que se assentou a economia brasileira é ilustrativa para explicá-lo. Todos os elementos expostos anteriormente; a saber, o trabalho escravo, a grande propriedade monocultora, a contradição entre um pujante setor produtivo destinado a exportação e outro ligado a economia de subsistência, subsidiário e marginalizado, a dependência de fatores externos para a concretude do crescimento econômico; se combinam para concentrar juntamente renda e terra nas mãos de uma minoria. Tudo o que se encontra fora do estreito círculo traçado pela grande lavoura encontra pela frente pouca ou nenhuma perspectiva. Caio Prado (2006, p. 281) conclui assim:

Em suma, o que se verifica é que os meios de vida, para os destituídos de recursos materiais, são na colônia escassos. Abre-se assim um vácuo imenso entre os extremos da escala social: os senhores e os escravos; a pequena minoria dos primeiros e a multidão dos últimos. Aqueles dois grupos são os dos bem classificados da hierarquia e na estrutura social da colônia: os primeiros serão os dirigentes da colonização nos seus vários setores; os outros, a massa trabalhadora. Entre estas duas categorias nitidamente definidas e entrosadas na obra da colonização, comprime-se o número, que vai avultando com o tempo, dos desclassificados, dos inúteis e inadaptados; indivíduos de ocupações mais ou menos incertas e aleatórias ou sem ocupação alguma.

Além desses, uma das vertentes da heterogeneidade econômica e social que marca o Brasil contemporâneo encontra sua base histórica na Lei de Terras de 1850. Segundo Silva (1996, p. 333), esta constituiu “o marco da transição da forma de apropriação territorial da sociedade colonial para a moderna propriedade territorial”. Inicialmente, tinha como propósito servir de guia para um processo de transição harmonioso do trabalho escravo para o trabalho livre e, ao mesmo tempo, conferir ao Estado imperial o controle sobre as terras devolutas. Para isso, intencionava demarcá-las e vendê-las para então financiar a imigração de trabalhadores. Na prática, instituiu a propriedade privada da terra e a conseqüente transformação da mesma em mercadoria, ao estabelecer a passagem da forma concessão para a forma plena da propriedade territorial. Outro dispositivo da lei foi aquele que determinava a proibição da posse,

forma de apropriação de terras oriunda do período colonial, e que gradativamente se tornou a forma principal de apropriação territorial. Ao referir-se sobre os resultados da aplicação da lei, Silva (1996, p.343) afirma que “a continuidade da posse, associada à não-discriminação das terras, impediu o sucesso da política de colonização para a pequena propriedade, que não era do agrado da maioria dos fazendeiros”. Silva (1996) comenta também que um conjunto de mecanismos, associados à lei, selecionaram o acesso à terra. Na virada do século XIX para o século XX, as condições sociais e políticas que imperavam no campo foram determinantes para operar essa seleção. Nesse sentido, a ação dos coronéis ligados às oligarquias regionais, por meios que iam do paternalismo à violência, foi preponderante para o processo de transferência das terras devolutas para o domínio privado, num fenômeno que ficou conhecido como coronelismo.

Como pudemos observar, o acesso à terra no Brasil se fez historicamente difícil. O controle do acesso à propriedade da terra constitui, juntamente com a escravidão, o fator mais relevante na estruturação da economia agrícola brasileira (FURTADO, 1972). Graças a ele, o latifúndio mantém sua posição dominante e contribui decisivamente para criar uma das estruturas agrárias mais desiguais do mundo na atualidade, marcada por extrema concentração de terras e desigualdade na apropriação de recursos. Em 2006, o índice de Gini no meio rural era de 0,872, ainda superior ao de 1967, que foi de 0,836 (IBGE, 2006). Quanto mais perto de 1, maior a concentração de terras no meio rural (HOFFMANN, 2009). Concentração da propriedade da terra em uma economia agrícola, onde a principal fonte de emprego é a agricultura, significa necessariamente concentração de renda, já que a massa rural permanece sem acesso a terra e, por isso, dependente das condições de trabalho impostas pelo latifúndio (FURTADO, 2009). Temos, assim, o cenário desenhado para compreender as bases históricas que dão origem a diferentes mazelas da sociedade brasileira. : (i) a miséria social e a pobreza extrema que assolam o país; (ii) desfavorecimento da produção familiar dentro da agricultura brasileira e a falta de garantia de condições mínimas de reprodução da vida para a parcela da população rural que não possui acesso a terra; e (iii) a formação das favelas nos grandes centros urbanos e a marginalidade, que coloca algumas de nossas cidades entre as mais violentas do mundo.

A interdependência entre o estímulo externo e o desenvolvimento interno perdurou na economia brasileira até por volta do início do século XX. A partir daí, se reduz progressivamente o papel da demanda externa como fator propulsor do nível da

renda. A principal variável determinante do nível de procura –e conseqüentemente do desenvolvimento econômico- passa a ser o nível de investimento ligado ao mercado interno (FURTADO, 2009). Analisando a economia brasileira nos anos pós crise de 1929, Furtado (2009, p. 281) observa que

(...) ao manter-se a procura interna com maior firmeza que a externa, o setor que produzia para o mercado interno passa a oferecer melhor oportunidades de inversão que o setor exportador. Cria-se, em conseqüência, uma situação praticamente nova na economia brasileira, que era a preponderância do setor ligado ao mercado interno no processo de formação de capital.

Fundamenta-se assim o processo de transformação estrutural do sistema, que ficou conhecido como movimento de substituição de importações. Este ocorre aproximadamente de 1930 a 1970, período em que o país ingressa no processo de industrialização propriamente dito. Sobre a “situação praticamente nova” comentada por Furtado, o mesmo autor (2009, p. 283) complementa: “é evidente, portanto, que a economia não somente havia encontrado estímulo dentro dela mesma para anular os efeitos depressivos vindos de fora e continuar crescendo, mas também havia conseguido fabricar parte dos materiais necessários à manutenção e à expansão de sua capacidade produtiva.” Por conseguinte, passa por uma intensa assimilação de processos tecnológicos mais complexos, os quais se dão através do intercâmbio externo. Observam-se, assim, modificações substanciais na composição das importações e por maior dependência em relação ao comércio exterior para a ampliação da capacidade produtiva. Grande parte dela passou a ser ampliada com vistas a atender uma procura que antes se satisfazia com importações (FURTADO, 2009).

Nota-se que a estrutura econômica produtiva consolidada no período anterior, marcada pela primazia do setor agrário exportador, pelo caráter arcaico dos demais setores e pela baixa diversificação do sistema produtivo, se preservou e se reproduziu durante o processo de industrialização. Sua manutenção trouxe uma série de repercussões, entre as quais o desemprego, viabilizado pela inadequada aplicação da tecnologia e excessiva oferta de mão-de-obra; a permanência dos desequilíbrios intersetoriais (inerentes ao sistema produtivo heterogêneo), reproduzidas pelo insuficiente padrão de acumulação dos setores atrasados e pela ineficiente distribuição intersetorial de investimentos; e, finalmente, os desequilíbrios gerados no setor agrícola (PELLEGRINO, 2000). Retornaremos a este ponto em breve. Por enquanto, cabe lembrar que, durante esse período, a agricultura brasileira não teve suas características fundamentais modificadas. A grande propriedade, personificada pelo latifúndio, seguiu

sendo a modalidade de produção predominante no campo, com o foco de sua atuação voltada ao mercado externo. Deste, seguiram emanando as forças propulsoras dos surtos de prosperidade do latifúndio. Como observamos anteriormente, os fatores de inoculação do desenvolvimento econômico passaram a depender progressivamente do mercado interno. Assim, o papel e a inserção da agricultura na economia nacional foram pouco a pouco redefinidos. Sua função passa a ser submetida ao processo de industrialização nascente, para o qual se voltaram todos os esforços do Estado brasileiro. Aquela pode ser destrinchada da seguinte maneira: abastecimento dos alimentos necessários à reprodução, ao seu menor nível de subsistência, da força de trabalho empregada nas indústrias urbanas, suprimento para estas das matérias-primas requeridas aos seus processos produtivos; geração das divisas necessárias à importação de insumos, máquinas e equipamentos imperativos ao processo de industrialização; contribuição para o processo de capitalização da economia e o fornecimento de excedentes de mão de obra para o setor industrial em expansão (PELLEGRINO, 2000).

Neste período, nasce a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), alicerçada no propósito de explicar o atraso socioeconômico dos países latino-americanos (periferia) em relação aos países desenvolvidos (centro) e, com isso, encontrar meios de superá-lo. As primeiras formulações quanto à questão agrária latinoamericana surgiram em meio ao contexto mais amplo de reflexões acerca da problemática industrialização periférica, foco de seu interesse analítico no período. A insuficiente produção agropecuária (dirigida ao consumo interno) e a incapacidade de manter um nível de emprego adequado ao ritmo de crescimento dos demais setores do sistema produtivo marcaram a fase inicial da industrialização, de acordo com a apreensão cepalina. O diferencial contido nessa análise estava na aproximação, do ponto de vista teórico, entre estrutura agrária (tipo de propriedade e regime de posse da terra) e desequilíbrios gerados no setor agrícola (PELLEGRINO, 2000).

No corolário cepalino, a industrialização se consolidaria como principal caminho à superação da condição periférica. Sob a égide do planejamento estatal, a industrialização espontânea e, simultaneamente, problemática, se transformaria numa industrialização deliberada e programada. A mesma premissa se aplicava ao setor agrícola. No que diz respeito à implementação da política agrícola, duas ações governamentais eram prescritas: a aplicação de um sistema adequado e eficaz de tributação à propriedade agrária, desestimulando a manutenção de modalidades pouco produtivas; ou na *reforma da estrutura agrária* orientada a romper com grandes

estruturas improdutivas, as quais representavam um obstáculo do processo de industrialização (DELGADO, 2000).

A crença de que, através do dinamismo econômico gerado pelo processo de industrialização, seria possível alcançar o nível desejado de produtividade do trabalho e que aconteceria o rompimento ou, ao menos, a diminuição dos desequilíbrios próprios desse processo nas nações periféricas foi abalada pelos obstáculos da etapa inicial da industrialização periférica. No Brasil, mesmo com o dinamismo do processo de industrialização durante a década de 50, foram observados, no início da década de 60, a recessão, a permanência do baixo padrão de vida da maior parte da população. A inflação e a concentração de renda tornaram-se fatores crônicos e marcantes na realidade socioeconômica do país. Uma vez que o dinamismo do processo de industrialização não havia sido suficiente para promover a elevação das condições de vida das massas, tornou-se imperativo uma renovação nos diagnósticos e políticas prescritas pela CEPAL. Nela, a influência da estrutura agrária na alocação dos recursos e da renda no sistema econômico tornou-se uma problemática central. Ocorreu, assim, uma transição para uma reflexão sistêmica que contemplava o papel da estrutura agrária na inadequada distribuição da renda e do emprego existente no setor agrícola e, logo, em todo o sistema.

Em seu principal estudo no período, PREBISCH (1963, p. 167-168 *apud* PELLEGRINO, 2000, p. 86) expôs que, nas décadas de 40 e 50, o crescimento da produção agrícola latino-americana fora de cerca de 0,2% acima do crescimento de sua população, levando a uma demanda interna de produtos agrícolas muito superior ao volume ofertado internamente. Conseqüentemente, diagnosticou a necessidade de elevação da produção agrícola, proporcionando o necessário aumento da renda nesse setor e permitindo o equilíbrio entre demanda e oferta de bens agrícolas no mercado interno. Para isso, foi pregado o melhor aproveitamento das terras ocupadas e o uso de técnicas de cultivo que levassem ao aumento da produtividade da terra através do melhor aproveitamento da mão-de-obra disponível. A possibilidade de expansão da fronteira agrícola através do uso de novas terras que ampliassem a área para agricultura era considerada desnecessária, já que as terras ocupadas eram mal aproveitadas e apresentavam baixa produtividade. Para a CEPAL, era na transformação da tradicional estrutura agrária, que se encontrava a solução da problemática agrícola e da má distribuição da renda no setor. A reforma agrária se tornou a principal ação ensejada para transformar a estrutura agrária e possibilitar a elevação dos níveis de vida das massas camponesas. Neste caminho, o aumento da renda permitiria benefícios diretos para a população rural, com

efeitos imediatos para o alívio das tensões sociais. Segundo PREBISCH (1963, p. 169-170 *apud* PELLEGRINO, 2000, p. 86),

La reforma se necesita impostergablemente por tres razones primordiales: a) realizar un cambio estructural que permita aprovechar intensamente el potencial de ahorro y promueva la movilidad social, con importantes consecuencias económicas, sociales y políticas; b) satisfacer la demanda de una población que crece rápidamente y tiene de mejorar su dieta, y c) elevar el nivel de vida de las masas rurales.

Acrescentou ainda que "resuelto el problema de tenencia, el complemento ineludible de la acción técnica del Estado es el incentivo a los productores" (PREBISCH 1963, p. 169-170 *apud* PELLEGRINO, 2000, p. 86). Era imprescindível ainda que a reforma agrária fosse acompanhada por uma série de ações assistenciais por parte do Estado. Esse conjunto de ações contemplaria assistência técnica e creditícia do Estado ao produtor agrícola e política de preços que possibilitasse a expansão da renda nesse setor.

A construção teórica e política da “questão agrária” no pensamento econômico brasileiro ocorre de maneira mais sistemática a partir da década de 1960. Ao lado da CEPAL, outros três centros de reflexão da intelectualidade contribuem para o debate, a saber, o Partido Comunista Brasileiro (PCB), setores reformistas da Igreja Católica e o grupo de economistas conservadores. Este último, com posição bastante destoante no debate, é representado pelo grupo de economistas conservadores da Universidade de São Paulo (USP) liderado por Antônio Delfim Netto. O argumento central formulado pelo grupo nega a existência de uma questão agrária real, um problema econômico e social a ser combatido no campo brasileiro. Para isso, desconsidera a estrutura agrária e as relações de trabalho no meio rural como um problema relevante, que atravanca o desenvolvimento econômico. Assim sendo, as funções da agricultura no desenvolvimento econômico poderiam ser perfeitamente cumpridas com a estrutura em vigência. A tese de Delfim Netto desloca o foco apontado pelo PCB, a Igreja Católica –já bem mais tarde- e a CEPAL. A análise desses se debruçava sobre as relações de produção, a estrutura agrária e suas consequências sociais, econômicas e políticas, assim como de questões relativas a oferta e demanda de produtos agrícolas, seus efeitos sobre os preços, o emprego e o comércio exterior, as quais co-determinam as relações de produção, apesar de serem externas a elas, segundo Ignácio Rangel (DELGADO, 2005). Enxergavam a necessidade de uma reforma agrária à medida que a estrutura em voga obstruía o desenvolvimento das forças produtivas do país. Enquanto isso, o grupo de economistas da USP afirmava categoricamente: a



reforma agrária era prescindível dentro do processo de desenvolvimento econômico do Brasil.

A tese conservadora conquista sua hegemonia no pensamento econômico brasileiro com a ascensão da ditadura militar através do golpe de 1964. A agenda oficial promove uma metamorfose da “questão agrária” ao tratá-la única e exclusivamente como uma função da oferta e demanda de produtos agrícolas, seus efeitos sobre os preços, o emprego e o comércio exterior, negligenciando qualquer ligação entre estrutura agrária e desenvolvimento econômico e social. O crescimento da produção e a elevação da produtividade técnica, puxadas pela demanda urbana e pela demanda externa em vigoroso processo de expansão, passam a ser as principais metas perseguidas. Impõem-se, assim, o projeto conhecido como “modernização conservadora”, assentado na modernização técnica da agricultura, porém, sem uma reforma de sua estrutura, ou apenas onde se comprovasse a ineficiência desta. Tratou-se de uma resposta à política agrícola dos anos 1950, dominada excessivamente pela prioridade à valorização cafeeira e ao regime cambial vigente. Apresentou-se também como uma maneira de responder aos desafios da industrialização e urbanização, combinados com uma necessária diversificação e elevação das exportações primárias e agroindustriais do Brasil, estancadas durante quase vinte anos no nível de US\$ 1 bilhão a US\$ 1,5 bilhão por ano (DELGADO, 2005).

Incentivou-se a adoção de pacotes tecnológicos da “revolução verde”, então considerados sinônimos de modernidade, e estimulou-se um enorme aprofundamento das relações de crédito na agricultura, mediado por meio de volumosas subvenções financeiras. A partir de 1967, ocorreu a articulação da União do Sistema Nacional de Crédito Rural, por meio do qual ocorreu a reorientação das políticas agrícolas dos institutos por produto (IAA, IBC, Ctrin-Dtrig, Ceplac, etc.), e o fortalecimento das estruturas fomentadoras da produtividade e da funcionalidade do crescimento capitalista no setor. Durante o período analisado, ocorreu uma ampliação significativa nos indicadores de modernização técnica agropecuária, aumento de sua produção e crescimento de sua diversificação, além de substancial modificação no padrão técnico do setor rural. Essas relações quantitativas podem ser observadas através das Tabelas 1 e 2:

**Tabela 1** - Crédito rural concedido - 1969-1982 Índice de incremento real e crédito implícito

Período	Índice de incremento real	Taxa anual de inflação (%)	Taxa de juros do crédito rural
---------	---------------------------	----------------------------	--------------------------------

1969	100	20,8	18,00
1970	119	19,8	17,00
1971	137,5	20,2	7,00
1972	170,5	17	15,00
1973	240,6	15,1	15,00
1974	297,6	28,7	15,00
1975	433,8	27,7	15,00
1976	444,9	41,3	15,00
1977	396,7	42,7	15,00
1978	403,4	38,7	15,00
1979	503,1	53,9	38,00
1980	481,1	100,2	45,00
1981	417,3	109,9	45,00
1982	404,1	96,4	60 a 80%

Fonte: Delgado, 1985, p. 81 *apud* Delgado 2005, p. 60

**Tabela 2** - Indicadores de modernização técnica de agricultura 1960-1980

Anos	Consumo de NPK (mil t. de nutrientes)	Frota de tratores agrícolas 4 rodas ou esteira (unid.)
1960	198,4	61.345,0
1967	444,9	n.d.
1970	999,0	145.309,0
1975	1.980,0	323.113,0
1980	4.066,0	545.205,0

Fontes: IBGE (Censos Agropecuários de 1960, 1970, 1975 e 1980). Frota de tratores: Associação Nacional para Difusão de Adubos (Anfavea). Delgado, 1985, p. 36 *apud* Delgado, 2005, p. 60

Sobre os resultados da “modernização conservadora”, Delgado (1995, p.60) conclui que “...não só preservou mas aprofundou a heterogeneidade da agricultura brasileira, tanto no uso variado de tecnologia como das relações de trabalho predominantes”. Acrescenta que os indicadores de modernização concentram-se bastante nas regiões Sul e Sudeste e parcialmente no Centro-Oeste – na época, uma fronteira agrícola. Na Amazônia e no Nordeste, por sua vez, os índices de modernização técnica são bem mais baixos. Por outro lado, afirma que

(...) em certo sentido pode-se visualizar nesse processo de modernização um pacto agrário tecnicamente modernizante e socialmente conservador, que, em simultâneo à integração técnica da indústria com a agricultura, trouxe ainda para seu abrigo as grandes oligarquias ligadas à grande propriedade territorial. (DELGADO, 2005, p. 61).

A partir da década de 1980, a economia brasileira se depara com um longo período de estagnação interna, em grande medida imposto pelas condições de

ajustamento à crise do endividamento externo. Após um crescimento do PIB à média de 8,5% no período de 1965-1980, a economia brasileira enfrenta uma dura recessão a partir de 1982, cuja manifestação é a reversão dos financiamentos externos após a moratória mexicana de 1982 (DELGADO, 2005, p. 62). Em resposta à relativa desorganização provocada pela recessão 1982-83, a política econômica do governo, chefiada por Delfim Netto, lança uma estratégia baseada na geração de expressivos saldos comerciais. Esses se ancoraram na expansão das exportações de produtos básicos e agroprocessados. Por sua vez, tornam-se a principal fonte de divisas que o governo fará uso para enviar renda líquida ao exterior, requerida pelos credores internacionais. Nesse contexto, a agricultura passa a ter um papel crucial para a gestão das várias conjunturas macroeconômicas do período, sempre através do mesmo mecanismo: a geração de expressivos *superávits* na balança comercial. Estes tornam-se essenciais no suprimento das necessidades de financiamento do *déficit* em conta corrente do balanço de pagamentos. A inserção do setor agrícola na política econômica externa reforça a estratégia de concentração e especulação fundiária no mercado de terras. Essa dinâmica configurará os contornos conjunturais da questão agrária nas duas décadas de restrição externa da economia brasileira. É possível observar um pouco desse processo através da Tabela 3. Tanto a “renda líquida enviada ao exterior” quanto os saldos comerciais chegam ao redor dos 4,0 % do PIB na média do período 1983-2003, enquanto que no período anterior (1965-1980), esses indicadores são significativamente mais baixos (DELGADO, 2005).

**Tabela 3** - Variações médias em diferentes períodos nos indicadores macroeconômicos e no preço da terra (1965-2003)

Períodos	Taxa média de incremento (%) PIB geral	Taxa média de incremento (%) PIB agrícola	Proporção do saldo comercial no PIB geral (%)	Proporção da renda líquida enviada ao exterior no PIB (%)	Incremento real no preço da terra (lavoura) (%)
----------	--	---	---	---	---

1965/80	8,10	4,6	0,38	1,34	35,3% <sup>1</sup>
1983/93	2,27	2,35	4,13	3,95	1,9
1994/99	2,82	3,56	-0,19	2,1	-9,1
2000/03	1,60	4,61	2,07	3,53 <sup>2</sup>	5,7

Fonte: elaboração própria. Dados: Conjuntura Econômica (agosto de 2004) - itens 1, 2 e 4. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Balança Comercial Brasileira (2003) (*apud* DELGADO, 2005)

Notas: Índice de Preços da Terra em termos reais entre 1970 e 1976 calculado com base nos dados da Fundação Getúlio

Vargas (FGV), in Resende (1981).

<sup>2</sup>Média 2000-2002.

Essa política apresenta uma trajetória produtiva distributiva curiosa. A restrição externa gerada pela crise da dívida impõe ao país a geração adicional de divisas e o envio destas ao exterior como parte do serviço da dívida externa. Não obstante, a política de geração de saldos comerciais é incompatível com a expansão da demanda interna. Em última instância, esta afetaria negativamente esses saldos. Por isso, não pôde haver recuperação sustentável do conjunto da economia, mas tão-somente dos setores privilegiados nesse novo arranjo macroeconômico, os quais estão situados no setor primário da economia (DELGADO, 2005).

O esgotamento de um longo ciclo econômico no início da década de 1980 e o fim da ditadura militar em 1985 são marcos significativos da nova ordem econômica e política. Durante o regime militar, o debate sobre a questão agrária esteve sufocado, sem espaço para se exercitar, nem política, nem teoricamente. O fim do regime militar abre espaço para a oxigenação das forças sociais, submetidas a duas décadas de domínio autoritário da modernização conservadora na agricultura. A partir daí ocorre uma articulação ampla dos movimentos sociais e entidades de assessoria agrária: nasce o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), reorganiza-se a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), a Comissão Pastoral da Terra (CPT) da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), criada em 1979, é fortalecida pela igreja. Surgem várias organizações não governamentais (ONGs) em apoio ao “Fórum Nacional pela Reforma Agrária” (DELGADO, 2005). No âmbito do poder político, a reforma agrária retorna à agenda do Estado por meio do pacto formal que levou o ex-presidente Tancredo Neves a inaugurar a chamada Nova República, traduzida depois no Plano Nacional de Reforma Agrária (1985-1988). Esse período político de transição se demarca com o novo ordenamento constitucional – a Constituição de 1988.

Procuramos, ao longo desse item, tecer uma narrativa sucinta da questão agrária na história do Brasil, como esta se formou e desenvolveu ao longo do processo de formação econômica e social brasileiro. Como observamos inicialmente, não foi possível se aprofundar em diversos aspectos relevantes desse processo. No entanto, acreditamos que foi possível tocar no essencial: a tese do “sentido da colonização” e como este orienta a organização da economia brasileira e a apropriação das terras, a Lei de Terras de 1850 e suas consequências sobre a posse da terra e, mais recentemente, o projeto de “modernização conservadora”, que veio não apenas preservar, como também aprofundar o modelo agrícola em voga, sem tocar no núcleo da estrutura agrícola nacional. De alguma forma, já expomos como o desenrolar dos acontecimentos contribuiu para a formação do Brasil contemporâneo e de sua questão agrária atual. Certamente os elementos trabalhados constituem importante substrato para a continuidade deste trabalho e serão retomados mais à frente.

### **3.2 Tratamento da política pelo Estado brasileiro: o caso do governo Lula (2003-2010) e algumas notas sobre o governo FHC (1994-2002)**

Neste item, concentram-se nossos esforços em compreender como a reforma agrária foi tratada durante os dois mandatos do presidente Luis Inacio Lula da Silva, uma amostra de como o fez historicamente o Estado brasileiro. Apesar de a conjuntura ser “um momento da circunstância histórica e social”, como afirma Martins (2003, p. 165), consideramos o período em que o Brasil foi governado pelo ex-presidente Lula como uma síntese de como esta política pública foi concebida pelo Estado brasileiro historicamente. Há também o fato de o segundo mandato do ex-presidente ter se encerrado há pouco tempo, o que explica a pequena quantidade de análises sobre sua relação com a reforma agrária. Usamos o recurso metodológico do corte analítico no processo social mais amplo, o processo histórico, para compreender como a questão agrária se explicita na contemporaneidade. Para compreender os fatos na escala da conjuntura em questão, é imperativo ir além do tempo cronológico em questão, se debruçando sobre um período que é outro, porém que ainda faz repercutir o desenrolar dos acontecimentos (MARTINS, 2003). É justamente isso que tratamos de realizar em *A Questão Agrária na História do Brasil*. Da mesma forma que propõe Martins (2003), recolhemos o elenco de processos sociais pendentes na conjuntura de análise e

examinamos de modo complementar o desenrolar desses processos na conjuntura subsequente. Inicialmente procuramos fazê-lo observando, brevemente, a conjuntura da era Fernando Henrique Cardoso (FHC) no poder, a qual necessariamente deixou um legado ao primeiro governo Lula. FHC inaugurara um período inédito na recente redemocratização brasileira. Neste, o presidente da república, eleito diretamente pela população, completou seu governo em dois mandatos consecutivamente. Marca também uma época de relativa estabilidade na economia brasileira após duas décadas de hiperinflação, crise econômica.

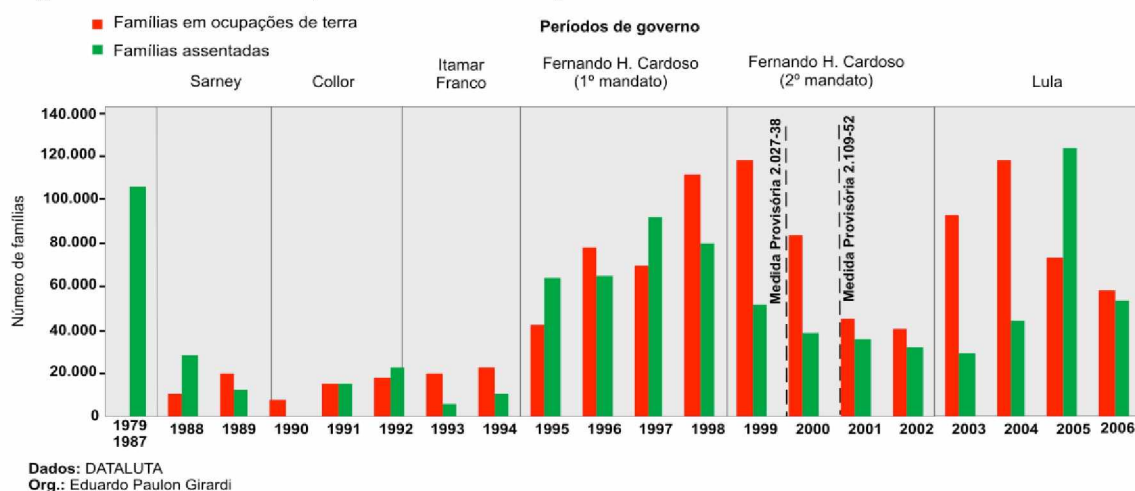
O governo FHC teve o papel de consolidar, no Brasil, o projeto neoliberal, composto por uma série de prescrições do Consenso de Washington, orientadas à globalização produtiva e financeira (PAULINO, 2010). Para isso, promoveu a estabilização monetária, intensificou a abertura comercial e financeira, acelerou o processo de privatização das empresas estatais, progrediu na desregulamentação do mercado de trabalho, reformou a previdência social e desarticulou a estrutural estatal articuladora do desenvolvimento econômico. Esse conjunto de ações sepultou de vez o projeto nacional-desenvolvimentista, em vigor no país durante aproximadamente meio século (NAKATANI, OLIVEIRA; 2010).

No entanto, o governo FHC defrontou-se com uma herança política e de políticas sociais discrepantes no tocante aos eixos definidores de sua ação. Após o fim do regime militar, houve uma multiplicação das ocupações de terra e da demanda por reforma agrária. O governo Sarney recuou no trato às pressões ligadas ao assunto. Imperava a desordem de uma demanda fora dos parâmetros da institucionalidade vigente e de um Estado com orientações pouco assertivas em relação à reforma agrária (MARTINS, 2003).

A política agrária do primeiro governo FHC orientou-se no sentido de atenuar (através da distribuição de terras) as pressões sociais oriundas dos conflitos por terra no campo. Procurou, dessa forma, definir as bases institucionais do conflito agrário, fazendo do Estado o mediador e o gestor das soluções (MARTINS, 2003). De 1995 a 1998, período que compreende o primeiro governo do ex-presidente, foram criados 2.207 projetos de reforma agrária beneficiando 287.994 famílias num total de 11.254.096 ha (OLIVEIRA, 2007). É importante esclarecer que entre esses, incluem-se as regularizações fundiárias (posses), os remanescentes de quilombos, os assentamentos extrativistas, os projetos Casulo e Cédula Rural e os projetos de reforma agrária propriamente ditos –desapropriação de terras consideradas improdutivas (OLIVEIRA,

2007). Como se pode observar na Figura 1, reproduzida a seguir, os números crescem ano a ano atingindo seu máximo em 1998. No entanto, o cenário se altera significativamente no segundo mandato de FHC, como destacam Oliveira (2007), Girardi e Fernandes (2008), e Freitas e Germani (2010). A partir deste, caem progressivamente a quantidade de projetos, o número de famílias assentadas e a área destinada a esses. Entre 1999 e 2002, 1848 novos projetos foram implementados, 252.710 famílias foram assentadas e 8.607.322 ha foram destinados. Verifica-se uma queda de 23,52% na quantidade de hectares por gestão e de 12,25% de famílias beneficiadas. Junto a essa desaceleração na implantação da política de reforma agrária, articulam-se estratégias de deslegitimação da luta social pela reforma agrária, as quais são postas em prática por meio de mecanismos legais voltados a reprimir as ocupações e os acampamentos. Encaixam-se nessa categoria a Medida Provisória 2.109 -50 de 24 de maio de 2001, que proibiu a vistoria para fins de reforma agrária, por dois anos, de propriedades rurais que tenham sido alvo de ocupações e a Portaria/MDA/nº 62 de 27/03/2001, que impedia o acesso de trabalhadores rurais que haviam participado de ocupações de terras aos programas de reforma agrária. Propagou-se, assim, o mercado fundiário como espaço de comercialização de terras, fortalecendo a lógica especulativa e rentista da apropriação capitalista do espaço e estimulando a terceirização para o mercado da aquisição de terras. Nesse contexto, foram criados o Banco da Terra, como fundo de recursos dos projetos de combate a pobreza rural, implantados pelo Banco Mundial, e a chamada “Reforma Agrária pelos Correios” (OLIVERIA, 2007; FREITAS e GERMANI, 2010; GIRARDI e FERNANDES, 2007).

**Figura 1 – Brasil - A luta pela terra e sua conquista - 1979-2006**



Após três tentativas (1989, 1994 e 1998), Luis Inacio Lula da Silva foi eleito em 2002 com 52,7 milhões (61,3%) de votos no segundo turno das eleições presidenciais (LEHER, 2006). Nos últimos anos do segundo governo FHC, o nível de insatisfação com o governo chegou a níveis significativos (PAULINO, 2010; LEHER, 2006). Diversos indicadores e acontecimentos econômicos e sociais corroboraram para essa crescente impopularidade, entre eles o fato de que o crescimento do PIB no período FHC foi o 4º (quarto) pior em cem anos de história (O GLOBO *apud* LEHER, 2006). Esse cenário colaborou para canalizar anseios de mudança da população nas eleições de 2002. Lula carregava a esperança de diversos setores sociais por mudanças e transformações na condução da política e da economia brasileira. Sua história política ligava-se intimamente à luta pelos direitos da classe trabalhadora, às reivindicações dos movimentos sociais e à crítica ao neoliberalismo. Apesar disso, uma série de rupturas nesta linha ideológica marcam a eleição e os dois mandatos a frente da presidência da república (PAULINO, 2010; LEHER, 2006). Durante a campanha, Lula mudou seu discurso, conferindo a ele um tom mais conciliador (no que ficou conhecido como “Lulinha, paz e amor”) (NAKATANI, OLIVEIRA, 2010). Divulgou a famosa “Carta ao Povo Brasileiro”, na qual se comprometia a honrar os contratos e manter os compromissos assumidos pelo governo brasileiro com os organismos internacionais, uma clara tentativa de conquistar o apoio de grandes grupos econômicos –os setores financeiro, industrial, de comunicações e o *agrobusiness*- e tranquilizar a desconfiança instalada nos mercados (NAKATANI, OLIVEIRA, 2010; PAULINO, 2010; LEHER, 2006). Além disso, promoveu alianças com partidos de centro-direita e trouxe para si o apoio de representantes das elites tradicionais, como Antonio Carlos Magalhães e José Sarney (PAULINO, 2010). Se, por um lado, essas ações eram parte de uma estratégia de ampliar o apoio dos setores empresariais e, com isso, atrair o voto da classe média, por outro, elas constituíram uma clara inflexão na trajetória política do candidato (LEHER, 2006). A linha mestra da política econômica, ao menos no primeiro governo, foi guiada pela continuidade: manteve-se como horizonte de atuação a estabilidade de preços mediante uma política monetária altamente restritiva, lançando mão da substituição da intervenção estatal pelo livre jogo das forças de mercado. Como resultado, confere-se reputação e credibilidade à política econômica, requisito para a entrada dos capitais que garantirão o crescimento econômico (PAULINO, 2010). Dessa forma, a orientação da política real do novo governo destoou daquilo que dela se esperava. Não houve uma



ruptura radical com o modelo neoliberal. Como veremos adiante, algo idêntico ocorreu com a reforma agrária.

A identificação histórica de Lula com as grandes causas sociais, sua ideologia política e a onda de otimismo instalada durante a campanha de 2002 apontavam para um caminho inevitável: era chegada a hora de uma reforma agrária ampla e radical, a qual iria corrigir a histórica desigualdade na distribuição de terras e trazer mais equidade e prosperidade para a vida no campo brasileiro. O início do primeiro mandato até indicaram que a abordagem da política teria cunho progressista. Sob a gestão de Marcelo Resende, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) foi ativo em buscar ações para a resolução dos conflitos fundiários, procurando romper com as medidas repressivas instituídas durante a era FHC. Essa postura incitou pronta reação do *agrobusiness*, o que levou Lula a demitir Resende em setembro de 2003 (FERNANDES, 2003). Neste episódio, como em muitos outros, imperou o princípio da governabilidade em detrimento do enfrentamento de um grave problema social. Foi lançado ainda em 2003 o II Plano Nacional de Reforma Agrária – Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural (PNRA). Composto por onze metas a serem cumpridas até o final do primeiro mandato em 2006, o Plano reconhece que

a reforma agrária é mais que um compromisso e um programa do governo federal. Ela é uma necessidade urgente e tem um potencial transformador da sociedade brasileira. Gera emprego e renda, garante a segurança alimentar e abre uma nova trilha para a democracia e para o desenvolvimento com justiça social. A reforma agrária é estratégica para um projeto de nação moderno e soberano (BRASIL, 2003, p. 5)

E complementa que:

Urge realizar a reforma agrária para que a situação econômica e social da população do campo não assuma gravidade ainda maior, mas especialmente para não perdermos a oportunidade histórica de transformar o meio rural brasileiro em um lugar de vida economicamente próspera, socialmente justa, ecologicamente sustentável e democrática (p. 7)

O plano desdobrava-se em ações direcionadas a dois objetivos práticos principais: (i) recuperar os assentamentos implantados, em processo de precarização; e (ii) implantar novos assentamentos já dotados de infra estrutura adequada de suporte em crédito, educação, capacitação técnica e comercialização (FERNANDES, 2003). A reforma agrária encontrava, assim, ao menos no discurso, lugar na agenda do governo como reflexo de sua concepção original, a de ser uma política estratégica para o desenvolvimento nacional. Entre essas metas, estavam o assentamentos de 400.000

novas famílias (meta 1) e a regularização da posse de 500.000 famílias (meta 2) (BRASIL, 2003).

Antes de entrar de fato na análise do desempenho do PNRA e da evolução da política de reforma agrária durante a os dois mandatos de Lula, é importante retomar, brevemente, os meios existentes para a obtenção de terras. A partir daí, será possível compreender a crítica feita por Oliveira (2006) sobre a evolução da reforma agrária durante a era Lula. Adotamos aqui a classificação proposta por Santos (2010). A partir das doze políticas de obtenção de terras existentes no Brasil, o autor verifica que algumas delas funcionam como mecanismos diferentes para o mesmo fim. Assim, propõe uma nova classificação, na qual sintetiza essas políticas em cinco: Desapropriação, Regularização, Reconhecimento, Compra de Terras e Doação. As últimas duas, por funcionarem de modo particular, possuem a mesma concepção, enquanto agrupadas, que possuíam enquanto políticas. Devido a sua relevância para os objetivos do item, tratamos com mais atenção das três primeiras. A desapropriação aplica-se a imóveis rurais que não cumprem sua função social. A partir dela, o imóvel é declarado como de interesse social para fins de reforma agrária. Dentre as modalidades, a desapropriação é a mais comum no Brasil e se efetiva através da indenização dos proprietários. Como observado na Tabela 4, reproduzida a seguir, a desapropriação é a política mais utilizada em número de assentamentos (65%) e famílias assentadas (58%) no período de 1985-2009. Apesar de termos os dados disponíveis apenas até 2009, acreditamos que não haja uma alteração substancial adicionando-se o ano de 2010, tendo em vista o baixo índice de atuação das políticas públicas nesse ano. A desapropriação de terras improdutivas, baseado no cumprimento da função social da terra, tornou-se, ao longo da história, reivindicação dos movimentos sociais. A partir da década de 90, as políticas de incorporação como a regularização fundiária transformam-se em ferramenta de uso corriqueiro pelo governo. Como será visto, essa modalidade ganha força com o II PNRA. Santos (2010, p. 22) afirma que “a reforma agrária passou de desapropriatória para “*regularizatória*” no II PNRA”. A regularização atua como uma estratégia de implantação de assentamentos sem a necessidade de se recorrer à desapropriação e, conseqüentemente, sem criar atritos com o poder político dos ruralistas. Por concepção, destina-se a concessão de títulos de posse a posseiros, comunidades tradicionais, ribeirinhas, entre outras. Alguns profissionais que trabalham com a reforma agrária consideram a regularização como uma modalidade não reformista por não desconcentrar a estrutura fundiária. Outros, no entanto, afirmam que por mais que ela não atinja a

estrutura fundiária, garante segurança à grande parcela de pequenos agricultores, recorrentemente envolvidos em conflitos com grileiros e outros sujeitos do capital, além de permitir o acesso às políticas de crédito e subsídios dos programas do governo para o desenvolvimento territorial rural. Possui superioridade entre as políticas referidas em termos de área obtida no período de 1985-2009 (57%). Tornou-se uma das prioridades do II PNRA ao traduzir-se na meta já mencionada de beneficiar 500.000 famílias em três anos (BRASIL, 2003). A inferioridade da política de desapropriação nesse critério deve-se, possivelmente, a dois fatores principais: ao custo das indenizações e a postura do governo em não questionar o poder dos latifundiários. Neste aspecto, Fernandes explica que

de forma velada, o governo Lula não desapropria terras nas regiões de interesses das corporações para garantir o apoio político do agronegócio. Mesmo em regiões de terras declaradamente griladas, ou seja, terras públicas sob o domínio dos latifundiários e do agronegócio, o governo não tem atuado intensamente no sentido de desapropriar as terras. (FERNANDES, 2008, p. 8)

**Tabela 4** - Brasil - Política de obtenção dos assentamentos rurais 1985-2009 - Nova Classificação

Políticas de obtenção	Assentamentos	%	Famílias	%	Área	%
Desapropriação	<b>5.163,00</b>	<b>65,00</b>	<b>493.653,00</b>	<b>58,00</b>	17.838.200,00	19,00
Reconhecimento	1.118,00	14,00	79.055,00	9,00	5.097.037,00	8,00
Regularização	705,00	9,00	157.898,00	19,00	<b>33.256.256,00</b>	<b>55,00</b>
Compra	483,00	6,00	45.544,00	5,00	1.231.898,00	2,00
Doação	128,00	2,00	11.155,00	1,00	417.770,00	1,00
Não informado	306,00	4,00	57.913,00	7,00	2.903.945,00	5,00
<b>TOTAL</b>	<b>7.903,00</b>	<b>100,00</b>	<b>845.218,00</b>	<b>100,00</b>	<b>60.745.106,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Santos (2010) Dados: DATALUTA - Banco de Dados da Luta pela Terra

Por sua vez, a regularização refere-se ao reconhecimento pelo INCRA dos assentamentos obtidos por estados e municípios, e posterior relacionamento no SIPRA (Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária), para que as famílias possam ter acesso aos programas de crédito e assistência do governo federal. Está em marcha, no Brasil, um processo denominado por Fernandes (2010) de “reconceitualização agrária”, tratado nas linhas acima sem essa denotação. Nele, a política de desapropriação de terras vem perdendo espaço progressivamente na agenda política. No sentido oposto, ganharam importância outras modalidades de destinação de terras, como, por exemplo, a regularização. Os intelectuais que estudam a reforma agrária compartilham distintas perspectivas acerca das políticas de obtenção dos assentamentos. Autores como Oliveira (2006), Girardi e Fernandes (2008) veem na desapropriação a política que

verdadeiramente contribuí para a democratização do acesso a terra e para a desconcentração fundiária. Girardi e Fernandes realizaram um trabalho relacionado com essa problemática, onde evidenciam o caráter *conservador* da reforma agrária brasileira. Nele, é analisada a “potencialidade reformadora dos diversos tipos de assentamentos rurais” (p. 84). Classificam os assentamentos em *reformadores* e *não reformadores*, cujo critério principal de classificação é a origem da terra para a criação de assentamentos. Os autores conceituam as duas classificações das seguintes formas:

(...) os assentamentos *não reformadores* são os reconhecimentos de posse, assentamentos criados a partir de terras públicas, unidades de conservação sustentáveis e outros projetos de caráter ambiental. Esses assentamentos se confundem com as políticas conservação sustentáveis e outros projetos de caráter ambiental. A criação de unidades de conservação de uso sustentável, reconhecidas como assentamentos rurais, não desconcentra a terra. Essas áreas não fazem parte da estrutura fundiária e geralmente são criadas em terras públicas, o que não implica em desapropriação de terras. A regularização de terras também não implica em desapropriação de terras. Desta forma, consideramos que o reconhecimento de posses e a criação de assentamentos em terras públicas são formas de alterar a estrutura fundiária com adição de novas áreas e de novos detentores, sem que seja necessário *reformar* áreas que previamente compunham a estrutura fundiária, ou seja, dividir as terras. (p. 86)

E complementam que:

(...) Para os assentamentos *reformadores* as terras são arrecadadas geralmente a partir de desapropriação, o que representa o mais alto grau de reforma da estrutura fundiária possível na legislação brasileira atual(...) e a estrutura fundiária é de fato desconcentrada: com assentamentos reformadores o campesinato se territorializa a partir da desterritorialização do latifúndio e isso é reforma da estrutura fundiária. (p. 87)

Os assentamentos reformadores representam, no período 1979-2006, 92,7% do total de assentamentos criados. Abrangem 85,1% das famílias e 53,2% da área total (FERNANDES, GIRARDI; 2006). Em termos absolutos, o resultado final parece não ser tão significativo, a ponto de deflagrar o caráter conservador da política brasileira de redistribuição de terras. Apesar disso, quando observamos a evolução da proporção entre *reformadores* e *não reformadores* e seu tamanho absoluto, há um crescimento dos assentamentos *não reformadores* progressivamente e uma intensificação de seu montante total no primeiro mandato Lula. Eles correspondem, neste período, a 21% dos assentamentos criados, a 43% das famílias assentadas e 80% da área total, o que, enfim, reflete o caráter conservador da política agrária a partir da era Lula (FERNANDES, GIRARDI; 2006). Não obstante os autores abrangerem, para sua análise, apenas o

primeiro mandato Lula, como veremos o período que vai de 2007-2010 demonstra um refluxo ainda maior na política de reforma agrária, em termos gerais.

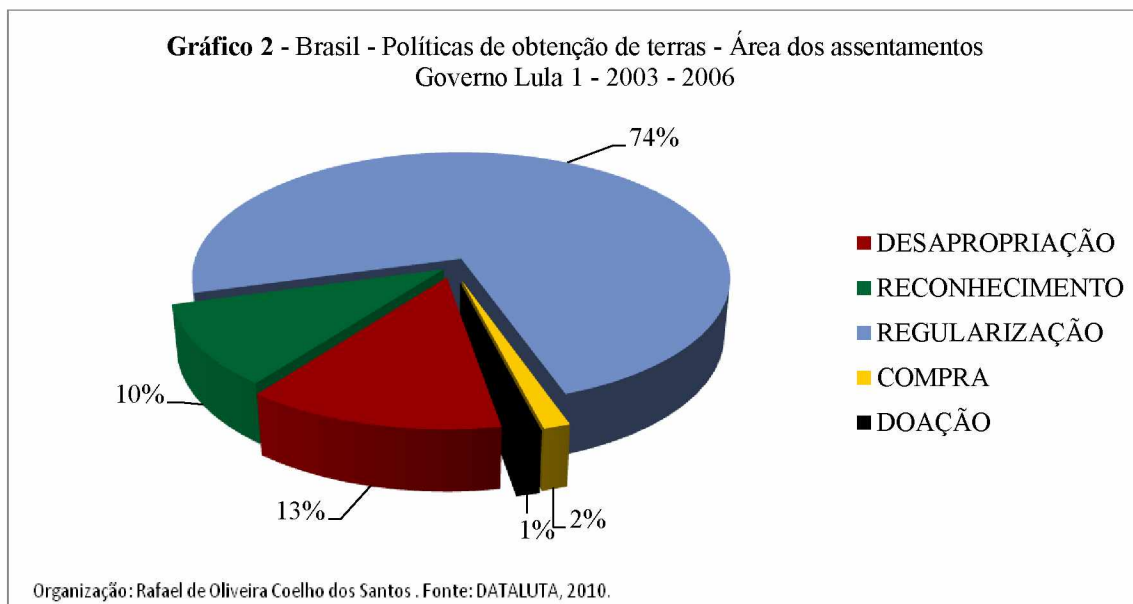
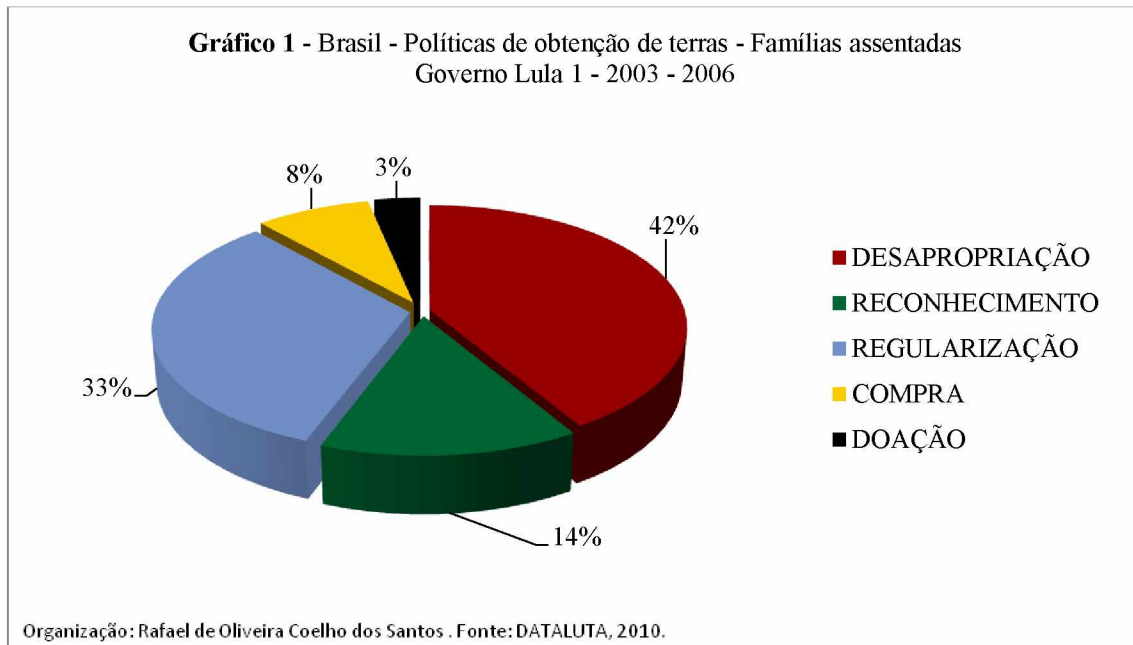
Oliveira (2006) estabelece uma dura crítica ao INCRA na forma como este contabiliza o resultado do II PNRA e divulga o realizado das metas propostas inicialmente. O instituto, ao divulgar os dados, agregou os resultados de diferentes metas como se todas fossem relativas à *meta 1- novas famílias assentadas*. Caso emblemático citado pelo autor é o de um assentamento localizado em Barra do Corda (MA). Na estatística de 2005, foram consideradas 947 famílias do projeto integrado de colonização “PIC Barra do Corda” implementado em 1942 durante o governo Getúlio Vargas. De fato, trata-se de reconhecimento pelo governo Lula de famílias já assentadas para fins de inserção nas políticas governamentais, e não de novas famílias assentadas durante seu governo. O núcleo do problema se dá, segundo o autor,

quando o INCRA faz o reconhecimento de assentamento antigo, ou de posses, ou de reassentamento de atingidos por barragens, ou de famílias que “compram” ou não vagas de famílias já assentadas, “tecnicamente para o Cadastro do INCRA” ela entram através de RBs homologadas Dessa forma, a nota técnica contém um equívoco conceitual propositado que visa reunir em uma mesma classificação, assentamentos que são conceitualmente diferenciados. (OLIVEIRA, 2006, p. 12)

Santos (2010) aponta para o mesmo resultado: daquilo que foi proposto no II PNRA, Lula realizou 21%, assentando 85.026 novas famílias, e 11% da meta 2, regularizando a situação de 59.044 famílias, resultando num nível altíssimo de ineficácia no cumprimento do programa. Oliveira (2006) classifica o primeiro mandato da era Lula como o da “não-reforma”.

Os Gráficos 1 e 2, panoramas respectivamente do número de famílias assentadas e da área dos assentamentos no primeiro governo Lula, explicitam informações interessantes. Primeiro, confirma-se uma tendência já exposta: no quesito famílias assentadas, a política de desapropriação constitui maioria em relação às demais (42%), porém com uma superioridade pouco significativa, enquanto que, no aspecto área dos assentamentos, há um amplo predomínio da destinação de terras via regularização (74%) (DOS SANTOS, 2010). Se adotarmos, hipoteticamente, o critério de que a reforma agrária se realiza de modo efetivo a partir da desapropriação de imóveis rurais e, por consequência, da desconcentração fundiária, percebe-se um desempenho bastante aquém das expectativas sobre um governo formado por uma base partidária supostamente de esquerda, alinhada, em tese, com as grandes causas sociais. Para efeitos comparativos,

nos dois períodos da gestão FHC, há uma participação relativa maior das desapropriações em relação ao total, porém em nenhum deles a participação é superada pela regularização fundiária (DOS SANTOS, 2010).

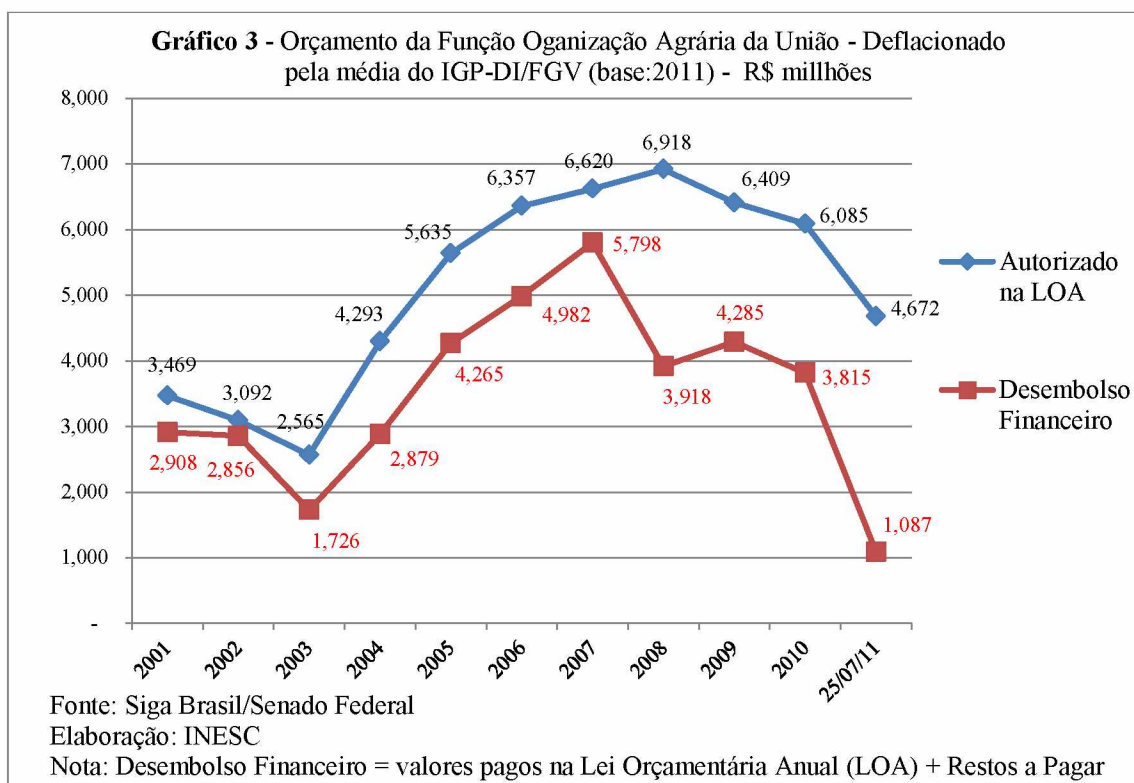


Esse quadro é reproduzido pelo segundo governo Lula (2007-2010), com um agravante. Neste, observa-se um declínio permanente e acentuado no número de famílias assentadas e na quantidade de áreas obtidas. Na verdade, a tendência posta remonta de 2005. No primeiro quesito, 89.732 famílias são assentadas neste ano e apenas 3.904 em 2010, fato que culmina numa queda de 95,64%. Já no segundo, 757 novas áreas são

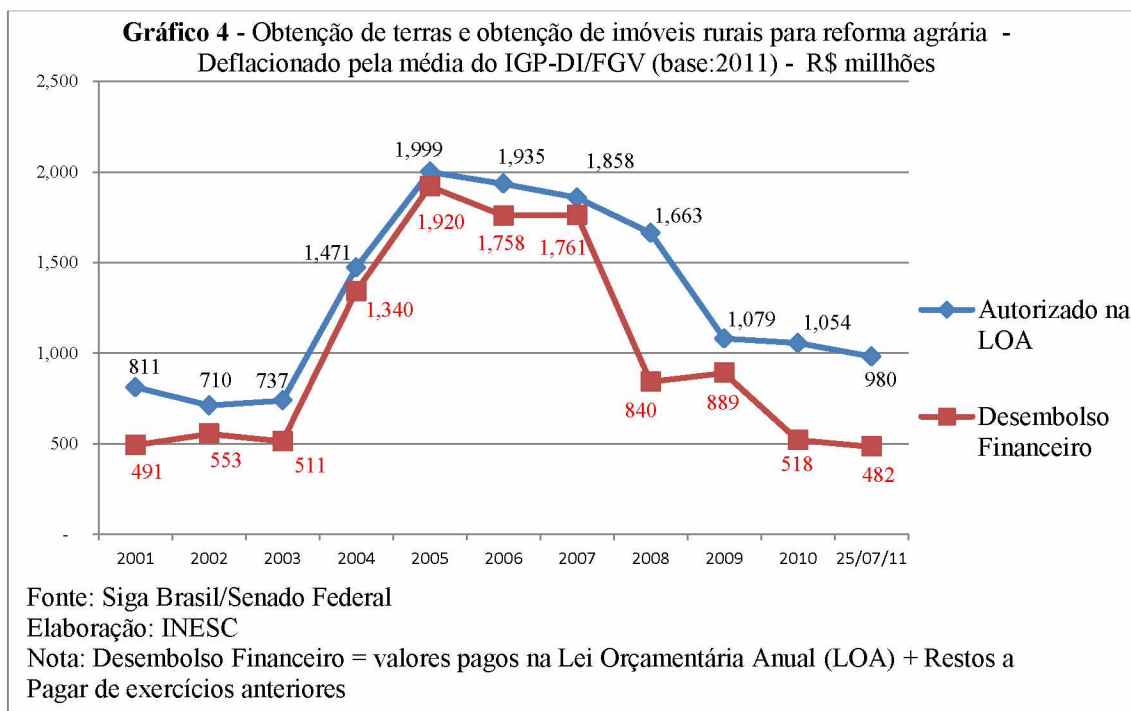
incorporadas em 2005, enquanto que em 2010, 41 o são, o que produz uma baixa de 94,58% (NERA, 2010).

Outros dados sinalizam a postura dos dois mandatos do ex-presidente Lula em relação à reforma agrária. Edécio Vigna, por meio do Instituto de Estudos Sócio Econômicos (INESC), realizou um estudo sobre o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2007. Neste, aborda particularmente a análise sobre a realização de metas físicas e financeiras do governo federal para a política, comprando com o planejamento de médio prazo expresso no Plano Plurianual (PPA) 2004/2007 (INESC, 2006). A análise contempla um balanço das metas do PPA, comparando o que foi efetivado ano a ano conferindo o destaque para alguns programas e ações específicos. Os valores financeiros foram deflacionados. No orçamento da União, as diferentes ações planejadas podem ser agrupadas por diferentes formas, e uma delas é por função. Os programas relativos à questão da terra estão agrupados na função agrária, independentemente do ministério gestor. Segundo Vigna (2006), esta metodologia é adotada por considerar que, ao agrupar todos os programas em uma única temática, sua real dimensão é revelada. A função agrária é formada por 15 programas, desdobrados em 66 ações. Para as atividades selecionadas com execução prevista no PPA (2004/2007), foram designados R\$ 6,43 bilhões. Destes, verificou-se um déficit constante de recursos com prejuízo para a execução dos projetos, o qual resultou em uma gestão lesiva em mais de 31,1% (R\$ 2,0 bilhões). O programa “Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais”, cujo objetivo é promover a democratização no acesso a terra, em prol da segurança alimentar e da geração de emprego e renda, apresentou um *déficit* de 22,3% dos recursos em relação ao projetado no PPA (R\$ 1,27 bilhão). Em 2005, por exemplo, a meta de obtenção de imóveis rurais para a reforma agrária era de 1,913 milhões de hectares, porém somente 914,4 mil hectares foram efetivados. O que representa diferença negativa de 48% em relação à meta inicial. A equação repete-se nos demais programas e ações tratados pelo estudo e leva o autor a afirmar que a “...distância entre intenção e execução contribui para perpetuar problemas e adiar uma solução definitiva para a questão agrária no Brasil...” (VIGNA, 2006, p. 3). O autor estima que as previsões orçamentárias ficam, em geral, bem abaixo das necessidades impostas pela demanda social. Diagnostica ainda que o problema é agravado pelo contingenciamento ou pelos cortes orçamentários definidos pelo governo no início de cada ano, em razão da meta de *superávit* primário. Assim, ocorre uma constante redução dos recursos previstos no PPA frente ao total dos orçamentos anuais, impossibilitando a efetivação das metas

físicas. A dinâmica analisada pode ser melhor observada por meio dos gráficos 6 (Orçamento da Função Organização Agrária da União) e 7 (Obtenção de terras e obtenção de imóveis rurais para reforma agrária). Em ambos, percebe-se como o desembolso financeiro real é permanentemente inferior em relação ao autorizado na LOA.







A prática é reveladora e torna contraditório o discurso oficial em favor da reforma agrária e da agricultura familiar, reproduzido no II PNRA, o qual confere urgência à reforma agrária caráter “para não perdermos a oportunidade histórica de transformar o meio rural brasileiro em um lugar de vida economicamente próspera, socialmente justa, ecologicamente sustentável e democrática” (BRASIL, 2003, p. 7).

A análise da reforma agrária durante a era Lula nos expõe uma série de contradições, presentes historicamente em nossa sociedade e na economia brasileira. Apostavam-se todas as fichas que um governo, supostamente, de esquerda, progressista e alinhado às grandes causas sociais finalmente corrigiria a profunda e histórica desigualdade na posse e uso da terra. Pelo contrário, houve um refluxo no programa. Ironicamente, menos famílias foram assentadas nos oito anos da era Lula (250.329) do que durante o tempo que FHC esteve no poder (393.902) (NERA, 2010). Por outro lado, Lula buscou claramente uma linha de menor resistência, evitando ao máximo entrar em rota de colisão com o agronegócio. Fernandes e Girardi (2008) exemplificam esse fato ao demonstrar que o governo foca a instalação de assentamentos *não reformadores* em regiões de baixa atratividade ao latifúndio. Essas são áreas desfavoráveis ao pequeno produtor, caracterizadas pela baixa densidade de infra estrutura, precariedade de serviços básicos e mercado consumidor rarefeito. Os dados demonstram que os períodos de política reformista mais intensa era precedido por um crescimento das ocupações de terra e dos conflitos sociais, o que nos leva a um inabalável diagnóstico: a reforma

agrária nunca ocupou posição estratégica na agenda política do Estado brasileiro. Pelo contrário, sua inserção foi marcada sempre por um caráter residual e periférico. O depoimento de Oliveira sublinha ainda mais essa perspectiva:

(...) o governo que demorou um pouco para desencadear o processo de elaboração do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Só em meados de maio e junho, com o aumento dos processos de luta dos movimentos sociais, o ministério cuidou de preparar o PNRA. **Isso mostra que, na realidade, Lula foi eleito sem um plano de fato para o campo** (grifo meu). Ao mesmo tempo, há um clima de frustração no fim do ano, em função do baixíssimo índice de assentamentos que o governo conseguiu fazer em 2003. (OLIVEIRA, 2004)

Não há, de fato, um compromisso com a reforma agrária, componente fundamental de um projeto nacional de desenvolvimento popular, democrático e autônomo, o qual seria expresso pela democratização na estrutura fundiária, na remodelação do mapa político do campo brasileiro e no alargamento das condições de vida da população rural.

### **3.3 A necessidade de uma reforma agrária no Brasil contemporâneo**

A partir das décadas de 50 e 60 do século passado a questão agrária passa a ser vista por diversas correntes do pensamento econômico brasileiro como um obstáculo para o avanço da industrialização e, por consequência, do desenvolvimento das forças produtivas no Brasil. Configura-se como uma questão nacional, conjugando a relação e a contradição íntimas entre minifúndio/latifúndio e dependência/soberania, onde a organização agrária comprometia a constituição e a expansão do mercado interno (LINHARES, 1999 *apud* PEREIRA, 2004). Veiga (1991, p. 40) lembra que “antes de 1964 a reforma agrária constituía um dos pilares do projeto *desenvolvimentista*. Considerava-se a distribuição de terras um pré-requisito necessário ao desenvolvimento econômico do país”. Por concepção, consiste em uma medida de caráter estrutural voltada a alterar a distribuição de terras e promover o acesso a terra para os trabalhadores desprovidos desta. A democratização do acesso a terra constitui uma intervenção estatal no direito a propriedade, a qual põem, em extremos opostos, os latifundiários e os trabalhadores rurais (PEREIRA, 2004). Os primeiros veem ameaçada a fonte de seu poder econômico e político, a propriedade privada da terra, enquanto a massa de trabalhadores, excluída do processo de desenvolvimento, reivindica ao trabalho e a renda. Neste conflito permanente, núcleo gerador de disputas e resistências

de parte a parte, materializam-se concretamente os obstáculos à solução da questão agrária brasileira (PEREIRA, 2004). A revolução verde e a modernização conservadora puseram em cheque o relativo consenso criado em torno do papel da reforma agrária enquanto política estratégica para o campo brasileiro. O longo período em que o país esteve mergulhado na ditadura militar, no qual o debate sobre a questão agrária permaneceu sufocado, e o alto grau de desenvolvimento logrado pelas forças produtivas no campo, sem a correspondente desconcentração fundiária, fizeram solapar o apoio conferido a ela pelos mais diversos setores da intelectualidade, a saber, “essa poderosa confluência formada pela crítica de esquerda ao estruturalismo cepalino e por tudo o que existia de mais conservador no pensamento econômico brasileiro”, (VEIGA 1991, p. 39). A correlação de forças pró reforma agrária perde força substancialmente durante a década de 70 e meados de 80, colocando em cheque a sua pertinência, dado o grau de desenvolvimento econômico alcançado na época (MOLINA, 1998). Veiga (1991, p. 39) questiona se a reforma agrária ainda teria algum sentido econômico no Brasil daquela época e, de pronto, põe os termos do consenso formado ao redor dela: “a resposta negativa a esta questão tem engendrado, nos últimos anos, uma insólita unanimidade no seio da intelectualidade brasileira”. Problematizando o debate e seus termos, Veiga (1991, p. 40) complementa trecho já citado:

(...) Mas a ditadura militar se encarregou de mostrar o contrário. Logo ficou evidente que o desenvolvimento capitalista podia prescindir de distribuição de terras. E o equívoco do referido projeto foi imediatamente apontado por vários economistas. Por um lado, as inelasticidades de oferta agrícola não eram tão significativas quanto imaginava os estruturalistas. Por outro, a distribuição de riqueza que resultaria da reforma agrária não era uma condição necessária para a retomada do crescimento.

Sobre esse movimento, Molina (1998, p. 25) confirma que “alguns setores da esquerda, analisando a questão agrária e o desenvolvimento econômico alcançado pelas forças produtivas no campo concluíram que a Reforma Agrária, do ponto de vista econômico, não era mais necessária, devendo ser tratada pelo Estado como política social”. Silva (p. 1989) fundamenta essa tese ao diagnosticar, sobre a reforma agrária, que

Ela será muito mais uma política social com vistas a garantir a ocupação produtiva e uma renda mínima à população rural que está sendo forçada ao êxodo. Hoje uma "reforma agrária camponesa" (proposta dos anos 50 e 60), que vise transformar a estrutura de produção no campo, não é possível na atual correlação de forças políticas. Não é possível reeditar hoje as mesmas propostas dos anos 50 e 60. A modernização conservadora da nossa agricultura resolveu a maioria das questões agrícolas que se colocavam do

ponto de vista do nosso desenvolvimento capitalista: aumentou a produção e a produtividade de praticamente todos os produtos agrícolas, inclusive aqueles considerados básicos para a alimentação.

E complementa:

Uma reforma agrária ampla, massiva e sob o controle dos trabalhadores só será viável dentro de uma perspectiva de transição para uma nova ordem social, política e econômica. Isso não quer dizer que ela não é mais possível dentro do sistema capitalista em que vivemos, mas que ela não é mais necessária do ponto de vista do desenvolvimento das forças produtivas no campo.

Dentro da sociologia, por repetidas vezes, Navarro (2008, 2011) defende a tese de que a reforma agrária não é mais necessária ao Brasil, do ponto de vista econômico e social. Baseia sua linha de argumentação no fato de que a ação do Estado é condicionada “pelas diferentes conjunturas do desenvolvimento social vivido por determinado país” (NAVARRO, 2011). Nesse sentido, “reformas agrárias não são políticas “*imutáveis*” ou *supra históricas*, imunes à passagem do tempo, ou não afetadas pelas transformações econômicas e sociais” (2008, p. 34). Partindo desse pressuposto, sentencia por meio das seguintes palavras: “se reafirma aqui a inexistência de qualquer demanda social significativa pelo acesso a terra no Brasil em nossos dias que justifique um programa de ambições nacionais” (2011, p. 19). Os movimentos de “expansão econômica”, junto às mudanças sociais decorrentes, “comprometeram mortalmente a necessidade de tal política governamental em nossos dias” (2008, p. 35). Entre as mudanças sociais postas em voga no Brasil nas últimas duas décadas, Navarro enfatiza a “intensificação da urbanização” como um fator que reduz a demanda social. Grande parte das análises pró reforma agrária destacam o intenso grau de concentração da estrutura fundiária, tomando o índice de Gini como indicador de referência. Por sua vez, sustenta ainda que a urgência da reforma agrária não se correlaciona com o índice de Gini *per se*, e sim com a sua *demand social* (NAVARRO, 2011).

Sobre isso, o autor introduz um conceito relevante para o desenvolvimento do nosso raciocínio e para o debate em geral. Fundamenta sua linha de raciocínio por meio do conceito de “demanda social”, traduzida pela “demanda real” exercida pelos diferentes atores sociais em relação a reforma agrária. O autor lembra que o significado de “demanda social” pode ser interpretado por duas vias: a “demanda potencial” e a “demanda real”, a qual se manifesta politicamente e, como tal, em termos concretos. Ao contrário da maioria dos que se dedicam ao tema fazem, Navarro, tomando como

referência o pensamento de Martins (2000), comenta que “é somente quanto esta demanda se torna politizada, ou seja, expressa em ações e lutas políticas (“demanda real”) que se materializa como legítima na vida social e as autoridades precisam responder com propostas e projetos” (2011, p. 20). Sobre a perspectiva de “demanda potencial”:

Defende-se aqui, contudo, que a ideia de demanda potencial, para este tema particular, é insustentável em face das realidades políticas do país, além de indesejável, sob a perspectiva dos interesses sociais distintos, rurais e urbanos, em regimes democráticos (...) Não tem sentido lógico, em regimes democráticos, usar a noção de demanda potencial, se os cidadãos presumivelmente interessados na reforma agrária permanecem invisíveis politicamente. (NAVARRO, 2011, p. 20)

As formas práticas de exemplificar a “demanda potencial” são os “acampamentos de sem-terra” e “outras formas de pressão sobre as autoridades” (2011, p. 20), igualmente baseadas em Martins (2000). Deste modo, “os demandantes se tornam visíveis na arena política” (2011, p. 20). A partir disso, conclui seu diagnóstico nas seguintes palavras:

(...) parece ser clara a queda da demanda social no Brasil por ações de reforma agrária, não apenas afetada pelo intenso processo de urbanização ocorrido nos últimos trinta anos, mas também pela sua reduzida expressão numérica sob a qual a demanda social tem surgido, em diferentes regiões brasileiras, a exceção sendo, nos dias atuais, a grande região Nordeste, onde o MST e outras organizações, em alguns estados, conseguiu ativar a mobilização social em proporção significativa, o estado de Pernambuco sendo talvez o mais expressivo naquela região. (NAVARRO, 2008, p. 36)

Se tivermos como referência o número de famílias em acampamentos de sem-terra, perspectiva adotada pelo INCRA (*apud* Carta Capital, 2011) e apontada por Navarro como um indicador de manifestação concreta da demanda por terras, observamos que há 170.000 de “demandantes” para uma política pública de reforma agrária de proporções nacionais.

Por outro lado, há estudiosos que estimam a demanda pela distribuição de terras através da ótica de sua potencialidade. Entre esses, encontram-se Conceição, Del Grossi, Gasques e Silva (2000). Os autores afirmam de que há um consenso na literatura acerca da dos grupos de famílias a serem beneficiadas pelos programas de política agrária. São eles

(...) os de trabalhadores assalariados sem-terra, os de trabalhadores com acesso precário a terra, tais como parceiros, arrendatários e posseiros; e os de

proprietários-minifundistas que ocupam áreas abaixo do mínimo necessário para garantir a sobrevivência da família. (CONCEIÇÃO *et al*, 2000, p. 4)

Esse público é tomado como referência pelos autores, tendo como base alguns estudos anteriores, com a orientação de estimar o número potencial de famílias demandantes a partir do Censo Agropecuário de 1995/1996 e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) de 1995. Os resultados obtidos oscilam em um intervalo de 3,1 milhões e 6,4 milhões de famílias. A variação se dá devido à fonte e aos critérios utilizados. Aqueles que não possuem nenhum acesso a terra, de acordo com os autores “o maior público potencial para políticas agrárias” (Del Grossi *et al*, 2000, p. 19), são constituídos pelas famílias de assalariados relacionados ao processo de produção agropecuária. Entre famílias agrícolas e pluriativas, somam-se 3.067.361 famílias assalariadas, das quais 2.636.014 sustentam-se de rendas provenientes da agricultura. À categoria de pluriativas pertencem “aquelas nas quais pelo menos um membro exerceu uma ocupação agrícola e outra não agrícola ou quando ainda pelo menos um dos membros declarou exercer dupla atividade agrícola (ocupação principal e secundária) na semana de referência” (Del Grossi *et al*, 2000, p. 8). Entre as alternativas, segundo o critério usado, encontra-se a de levar em consideração apenas as famílias de assalariados e de desempregados no campo, que nos leva demanda potencial de 3,1 milhões de famílias. Se agregarmos o montante das famílias que vivem majoritariamente da agricultura (2.636.014), as famílias de desempregados rurais (64.670) e a menor das previsões de famílias com área insuficiente e/ou acesso precário a terra (3.419.169), tem-se um total de 6,1 milhões de famílias pela combinação das informações do censo agropecuário com as da PNAD. Abaixo, reproduzimos o Quadro 1 e a Tabela 5. O quadro 1 sintetiza o resultado dos principais estudos dedicados a traçar o público potencial à reforma agrária. Já a tabela 5 apresenta um resumo das estimativas de público potencial à reforma agrária.

**Quadro 1 -**  
Público Potencial à Reforma Agrária - Vários Estudos

Ano-Base	Fonte	Metodologia	Beneficiários Potenciais (1 mil famílias)
1970	Gomes da Silva (1971)	(Nº total de famílias rurais menos nº de famílias proprietárias não mini fundistas + nº famílias assalariadas depois da Reforma Agrária (RA). Dados do IBRA (1967) e IBGE (1969).	2430

1984	Proposta PNRA (1985)	Soma de minifundistas, parceiros, arrendatários, assalariados permanentes, temporários e outros assalariados (10,6 milhões) menos 3,5 milhões de trabalhadores rurais (TR) para a agricultura empresarial. Dados do INCRA de 1984.	7100
1980	PNR (1985)	Estimativa das famílias rurais com pessoas economicamente ativas de 10 anos ou mais de empregados, volantes, parceiros, por conta própria, não remunerados e sem declaração. Dados do Censo Demográfico de 1980.	6000-7000
1991	Governo Paralelo (1991)	60% da média entre o somatório de minifundistas, parceiros, arrendatários e volantes (4.938.000 famílias) e o total de famílias sem terra ou com terra insuficiente (deduzidos aqueles com exploração intensiva e/ou hortifrutigranjeiro) + TR sem emprego permanente (5.191.000 famílias).	3039
1993	INCRA, Plano de Emergência (1993)	Não fornece detalhes.	4000
1993	MST (1993)	Não fornece detalhes.	4800
1985-89	Kageyama e Bergamasco (1994)	Peq. agric. Familiar (3.263.150 pessoas), não remunerados (1.252.792), por conta própria (2.010.360), empregados e volantes (2.371.992), empregado permanente sem carteira (1.435.190) e volante sem carteira (936.802), 5.635.152 pessoas por família=2.254.061 famílias. Dados da PNAD (1.989) e Censo Agropecuário (1.985).	2254
1990	Graziano da Silva (1994)	Dados da PNAD, 1990. Famílias <i>indigentes</i> (mesmo critério de Herbert de Souza) cujo chefe tem ocupação agrícola, e mora no campo ou na cidade.	3023
1994	Programa do PT	Dados do Governo Paralelo.	3039
1995-96	Gasques e Conceição (1999)	Pequenos proprietários, arrendatários, parceiros, ocupantes e assalariados. Dados do Censo Demográfico de 1995/1996.	4514

1997	Del Grossi e Graziano da Silva (1999)	Dados da PNAD, 1997. Apenas famílias sem terra de trabalhadores agrícolas e rurais (inclusive não agrícolas e desempregados).	3118
------	---	---	------

Fonte: Gomes da Silva (1995). De 1971 a 1994, extraído de Gomes da Silva (1995, p. 18 e 19) e Anais da SOBER (1999).

**Tabela 5 - Resumo das Estimativas de Público Potencial para Reforma Agrária no Brasil**

Público Potencial para Ações de Reforma Agrária	Censo Agropecuário		PNAD		
	Total	Com Área Insuficiente <sup>1</sup>	Total	Com Área Insuficiente <sup>1</sup>	Predomínio renda agrícola <sup>2</sup>
Com acesso à terra					
Proprietários	<b>3603076</b>	2293558	<b>2868029</b>	1877815	-
Com acesso precário à terra	<b>1255521</b>	1125611	<b>1563136</b>	1378463	-
Arrendatários	<b>268293</b>	227285	<b>390907</b>	355113	-
Parceiros	<b>277518</b>	260713	<b>458266</b>	412119	-
Ocupantes	<b>709710</b>	637613	-	-	-
Posseiros	-	-	<b>197486</b>	168763	-
Cessionários	-	-	<b>424638</b>	381669	-
Outra condição	-	-	<b>64639</b>	60779	-
Sem declaração da forma de acesso	-	-	<b>477087</b>	475009	-
Famílias de assalariados					
<i>Agrícolas</i>	-	-	<b>2046715</b>	-	2046715
Urbanos	-	-	<b>677200</b>	-	677200
Rurais	-	-	<b>1639515</b>	-	1369515
<i>Pluriativas</i>	-	-	<b>1020646</b>	-	589299
Urbanos	-	-	<b>578315</b>	-	289901
Rurais	-	-	<b>442331</b>	-	299398
Famílias de desempregados <sup>3</sup>	-	-	<b>728855</b>	-	-
Urbanos	-	-	<b>664185</b>	-	-
Rurais	-	-	<b>64670</b>	-	-
<b>Resumo Total</b>	-	-	-	<b>3731287</b>	-
Com áreas insuficientes	-	<b>3419169</b>	-	-	-
Famílias de assalariados <sup>3</sup>	-	-	<b>3067361</b>	-	<b>2636014</b>



Agrícolas	-	<b>2046715</b>	-	<b>2046715</b>
Pluriativas	-		-	
		<b>1020646</b>		<b>589299</b>
Famílias de desempregados <sup>3</sup>	-	<b>728855</b>	-	-
Urbanos	-	<b>664185</b>	-	-
Rurais	-	<b>64670</b>	-	-

Fonte: Tabulações Especiais do Projeto Urbano e Tabulações Especiais do Censo Agropecuário 1995/1996, IPEA

Notas: <sup>1</sup> Corresponde às famílias ou estabelecimentos com áreas menores que a média estadual dos assentamentos de reforma agrária nos últimos cinco anos; exclusive os sem declaração de área

<sup>2</sup> Famílias com renda agrícola maior ou igual a 50% das rendas de todos os trabalhos; exclusive os sem declaração de renda

<sup>3</sup> Famílias nas quais nenhum membro trabalhou na semana de referência, e pelos menos um deles procurou emprego

Navarro (2008, p. 35) sublinha pertinentemente que “a diferença numérica entre as duas posições é gigantesca”. Se tomarmos como referência a demanda real, os interessados não ultrapassam algumas dezenas de milhares, enquanto a ótica da demanda potencial sugere um total de interessados da ordem de milhões. Neste momento, não é imperativo a nós optar por uma ou outra metodologia. Desenvolveremos este aspecto ao longo de nossa linha de raciocínio. Nos basta, por agora, sublinhar o fato: há demanda pela distribuição de terras no Brasil, baseado na análise do conjunto de dados, independente da fonte desses.

Tendo em vista o que tratamos até aqui –o esvaziamento da reforma agrária enquanto política de estado e sua suposta não necessidade, ou, em outros termos, o fato de ela não ser prioridade, como instrumento de desenvolvimento econômico e social-, torna-se relevante o questionamento de Veiga (1991, p. 39): “**Será que a reforma agrária mantém algum sentido econômico (grifo meu) no Brasil de hoje?**” Coloca-se ainda o seu sentido *social*, possivelmente como questão central, já que a ela as relações econômicas devem –ou deveriam subordinar-se e servir. E logo veremos a urgência em tratar esta como prioridade máxima.

Para adentrar efetivamente na análise da questão proposta, é imperativo sublinhar alguns pressupostos, assim como procuramos fazer no item *A questão agrária na história do Brasil*. Não o fazemos com intuito de divagar aleatoriamente e sem um horizonte a seguir. São premissas fundamentais que permearão nossa linha de raciocínio na tarefa de avaliar a significância econômica e social da reforma agrária no Brasil contemporâneo. No momento de assumirmos e demonstrarmos clara e detalhadamente a nossa perspectiva, ficarão claras as razões de expormos os vetores do nosso raciocínio.

Mais uma vez, recorremos ao pensamento de Prado Júnior (1987). No processo de se considerar um problema econômico ou social, é preciso definir inicialmente e manter sempre em mente o objetivo prático que se busca atingir. Toda análise é afetada pela posição política do analista, consciente ou inconscientemente. Por isso, ele deve fazê-lo conscientemente, de modo a não “embaralhar a matéria” e, assim, “divagar sem um rumo preciso” (p. 22). Neste caminho, é indispensável caracterizar e definir bem uma única perspectiva, com a qual ele deve se posicionar deliberadamente. Nas palavras de Prado Júnior, “os problemas agrários, como quaisquer outros problemas sociais e econômicos, são antes de tudo *humanos*”. Com base nisto, devemos considerar a posição ocupada pelos homens nas atividades agropecuárias como “elemento central de todas as questões a serem analisadas” (p. 20). A fim de evitar confusões, devemos distinguir e separar bem “os vários aspectos *humanos* dos problemas considerados. Isto é, **os interesses respectivos das diferentes classes e categorias sociais em jogo** (grifo meu)” (p. 23). De acordo com Prado Júnior (p. 23)

é somente depois de completada a análise metódica e discriminada do conjunto da questão, e colocado cada ponto em seu devido lugar, que se faz possível uma apreciação geral que permita derivar a política adequada a ser seguida, e na qual se ponderarão os diferentes interesses em jogo e a maneira **de dar maior satisfação àqueles que do ponto de vista geral da coletividade brasileira tomada em seu todo, devem prevalecer** (grifo meu), e em que medida.

Até aqui, ao longo do trabalho, concentramos nossos esforços em cumprir, à medida do possível, o ritual proposto por Prado Júnior, segundo ele uma “...análise metódica e discriminada do conjunto da questão, e colocado cada ponto em seu devido lugar”. Seguimos essa análise nas linhas a seguir e, adicionalmente, buscamos “distinguir o setor da população para que a solução se dirige” (p. 21). Naturalmente, já o fizemos implicitamente no grifo de uma das nossas citações anteriores. Trata-se agora de aprofundar os termos do problema.

Recentemente, o Brasil tornou-se a sexta maior economia do mundo, superando o Reino Unido. Prestigiado membro dos BRIC’s (sigla que representa o grupo de países formado por Brasil, Rússia, Índia e China) nossa economia tem galgado a passos largos nos últimos anos e logra uma posição razoável em meio a uma crise econômica nos Estados Unidos e na Europa. Há quase uma década, a estabilidade macroeconômica, outrora um visitante irregular, alojou-se aqui e permanece até os dias atuais. Esses e outros acontecimentos reforçam o clima de otimismo e prosperidade, cuja consequência

é a crença inabalável de que o “Brasil potência” está prestes a se tornar uma realidade. No entanto, uma conjuntura favorável não pode esconder a essência dos fatos. O Brasil continua sendo um país marcado pelo subdesenvolvimento econômico e social, o qual tem sua expressão concreta no cotidiano do povo brasileiro. A perda de competitividade da indústria brasileira nas últimas décadas preocupa e se apresenta como tema permanente do debate econômico. Metade da nossa população sobrevive com uma renda mensal que não ultrapassa R\$ 375,00 (BAVA, 2011). Apenas 55,2% dos municípios brasileiros contam com rede de coleta e tratamento de esgoto (CARVALHO, 2011). Em 2011, o IDH brasileiro, de 0,718, nos conferiu o 84º lugar entre 187 países (G1, 2011). Os 69 pontos acrescidos ao indicador entre 2000 e 2011 se devem ao aumento da renda média, e não aos outros componentes da fórmula, a expectativa de vida e o nível de escolaridade (MANZO, 2012). Nesse aspecto, nossa distribuição de renda figura como a 3ª mais desigual do mundo, segundo dados da PNUD (BRIGIDO, 2011). De forma sintética, esse é o panorama econômico e social do Brasil contemporâneo. Trata-se agora de observar com mais cuidado como o meio rural brasileiro se expõe na atualidade.

Inicialmente, é necessário sublinhar um fenômeno geográfico posto em voga no Brasil a partir da década de 40. Do início da industrialização efetiva (década de 1940) até hoje, completou-se uma completa transformação na situação domiciliar brasileira, caso inédito em todo mundo, tanto em termos da variável tempo como em função da magnitude do processo. Nesse período, inverteu-se o percentual de brasileiros residindo no meio rural e no meio urbano (MATTEI, 2011; ALVES *et al*, 2011). Em 1940, o país contava com 2/3 de sua população concentrada em áreas rurais. Em termos quantitativos, 28,2 milhões brasileiros habitavam essa porção do espaço geográfico, enquanto o contingente da população urbana representava 12,8 milhões de habitantes. Já nos anos 2000, a proporção inverte-se inteiramente. 81,2% da população passa a residir no meio urbano. Nele, encontram-se representados 137,9 milhões de brasileiros, ao passo que nas áreas rurais habitam 31,8 milhões de brasileiros (IBGE, 2007).

Esse fenômeno possui diversos desdobramentos econômicos e sociais, ao passo que sua gestação foi dada por um conjunto de fatores. Não se trata aqui de aprofundá-los, tendo em vista que não iríamos de encontro com aquilo que nos propomos inicialmente. Antes de aprofundar em nossa análise sobre o meio rural brasileiro, seus aspectos econômicos e sociais, julgamos necessário sublinhar esse movimento, circunscrito como uma das principais transformações estruturais protagonizadas pela sociedade brasileira no século XX. Posto isso, reflete-se no setor agropecuário o padrão

de desenvolvimento concentrado, contraditório, desigual e excludente apresentado pelo conjunto da nossa economia e sociedade ao longo das últimas décadas. Consideremos então os traços fundamentais desse processo.

O Brasil contemporâneo encontra-se intimamente ligado ao seu passado, como procuramos demonstrar no item *A questão agrária na história do Brasil*. As transformações postas em voga nesses séculos de existência não alteraram a essência da nossa formação, seus efeitos sobre nossa evolução econômica e social, muito menos aquelas colocadas em prática nas últimas décadas. Assim sendo, conforme enxergava Prado Júnior (1987), a parcela da população que vive em função da agropecuária brasileira encontra-se profundamente diferenciada e dividida em dois setores: de um lado, uma pequena minoria de grandes proprietários, de outro, a maioria dessa população, formada por trabalhadores rurais. Certamente, nas entranhas de cada uma dessas classes, encontram-se uma boa diversidade de tipologias diferentes. Apesar disso, fundamentalmente a população agrária encontra-se apartada naqueles dois substratos. De acordo com o IBGE (2007, p. 107), a área ocupada pelos estabelecimentos com 1.000 ha e mais concentra mais de 43,0 % da área total (146.553.218 ha de 329.941.393). Essa proporção não se altera quando se compara com as edições anteriores do censo (1985 e 1995). Essa relação pode ser observada na Tabela 6, reproduzida a seguir. Em questão de número de estabelecimentos, a proporção se altera radicalmente. Aqueles com menos de 10 ha passam a representar 47,0% do total, enquanto os que possuem mais de 1.000 ha totalizavam 0,91% do total em 2006. Tomando como referência o índice de Gini, utilizado para mensurar as disparidades na distribuição do uso da terra, percebe-se uma trajetória de queda (0,857 em 1985, 0,856 em 1996 e 0,872 em 2006), apesar desta ainda contrastar com um alto grau de concentração em sua última aferição. Esses dados conferem consistência ao que afirmamos há pouco, a dicotomia entre os grandes proprietários e a massa de trabalhadores rurais. Os primeiros, uma parcela minoritária da população, apropriam-se de fração significativa da área total dos estabelecimentos rurais. A terra, um ativo de alto valor econômico que se valoriza constantemente, fonte das possibilidades de subsistência e geração de renda à população rural, tem seu acesso limitado a grande maioria da população rural, como vimos anteriormente.

**Tabela 6** - Área dos estabelecimentos rurais, segundo o estrato de área - 1985/2006

Estrato de área	Área dos estabelecimentos rurais (ha)		
	1985	1995	2006

<b>Total</b>	<b>374.924.421</b>	<b>353.611.246</b>	<b>329.941.393</b>
Menos de 10 ha	9.986.637	7.882.194	7.798.607
De 10 ha a menos de 100 ha	69.565.161	62.693.583	62.893.091
De 100 há a menos de 1000 ha	131.432.667	1.235.415.517	112.696.478
1000 ha e mais	163.940.667	159.493.949	146.553.218

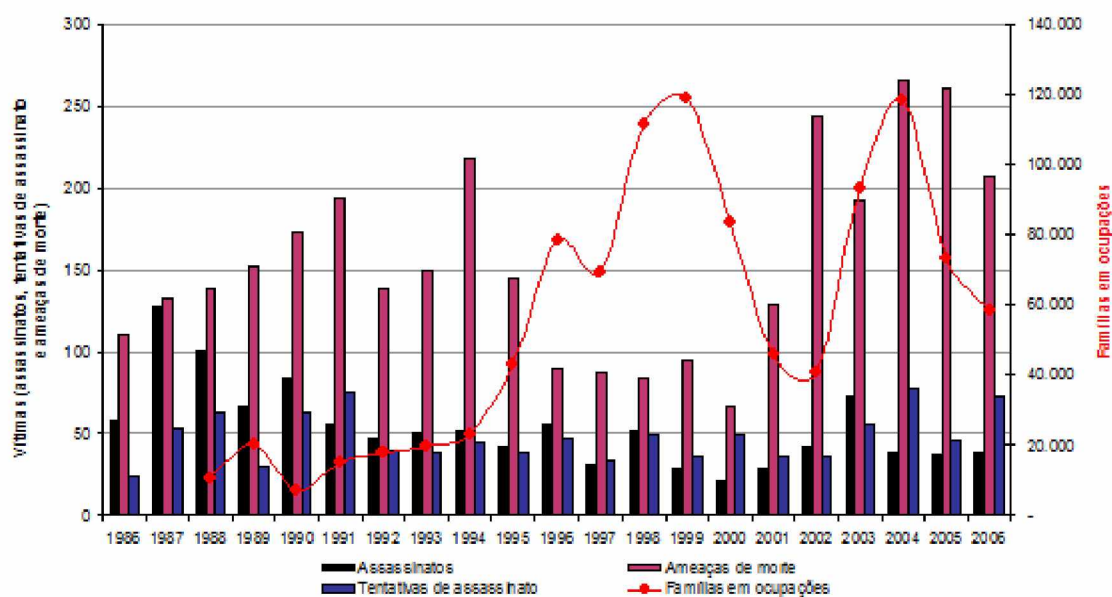
Fonte: IBGE, Censos Agropecuários 1985/2006

Quando passamos para a categoria “agricultura familiar”, reconhecida pelo arcabouço legal nacional e pela academia brasileira, chegamos a algumas conclusões interessantes. No Censo Agropecuário (IBGE, 2006), 4.367.902 estabelecimentos foram identificados, os quais representam 84,4% dos estabelecimentos totais. Este contingente ocupava uma área de 80,25 milhões de ha, isto é, 24,3% da área apropriada pelos estabelecimentos agropecuários brasileiros (p. 20). É responsável por garantir boa parte da segurança alimentar do país, na condição de fornecedora de alimentos para o mercado interno, apesar de cultivar uma área menor com lavouras e pastagens (17,7 e 36,4 milhões de ha, respectivamente). Possui participação preponderante em culturas selecionadas: detêm 87,0% da produção nacional de mandioca, 70,0% da produção de feijão, 46,0% do milho e 58,0% do leite (p. 20). Na ótica da geração de trabalho, os resultados vão de encontro ao conhecimento consolidado pela literatura internacional. A agricultura familiar é a maior empregadora com 12,3 milhões de pessoas (74,4% do pessoal ocupado), enquanto os estabelecimentos não familiares ocupavam 4,2 milhões de pessoas (25,6% da mão de obra ocupada). No âmbito da produção, a agricultura familiar encarregou-se de 38,0% do valor total da produção dos estabelecimentos. O percentual é considerável quando lembramos os “custos de transação que os pequenos agricultores enfrentam para acessar os mercados de insumos e de produtos, crédito e tecnologia” (HELFAND e PEREIRA; 2011).

No que se refere ao plano social, observamos contrastes marcantes entre a população urbana e a rural. No aspecto educacional, a população rural encontra-se menos favorecida que a urbana. A taxa de analfabetismo incidente na zona urbana, para pessoas acima de 15 anos, é de 7,5%. No meio rural, esse valor sobe para 23,5% (PNAD *apud* Alves *et al*, 2011, p. 116). A carência de serviços básicos de saneamento prevalece entre a população rural. Um terço de seus domicílios não possui água encanada. Nas cidades, esse percentual não atinge 3% (p. 117). O aspecto renda segue esta tendência. A renda domiciliar *per capita* média nas áreas rurais (R\$ 360) é reduzida

em mais da metade em relação às urbanas (R\$ 786). Quando se aplica o índice de gini aos dados da PNAD, especificamente à distribuição geral da renda domiciliar do país, constata-se larga diferença entre o meio urbano e o rural: o primeiro registra 0,515 e o segundo 0,727 (p.119). Outro elemento a ser ressaltado é a relevância do emprego agrícola dentro do mercado de trabalho rural. Responde por 43% do total de empregados ocupados. Segundo os autores do artigo, essa (alta) taxa de participação sintetiza “características ainda dominantes na área rural: sazonalidades das ocupações, relações de trabalho altamente instáveis, baixos salários, trabalho braçal e extenuante e péssimas condições de trabalho” (p. 132). A precarização das relações de trabalho no setor empregado do grupamento agrícola agrava ainda o baixo assalariamento. Uma taxa bastante elevada de informalidade permeia tanto o emprego temporário quanto o emprego permanente, o que impede o acesso dos trabalhadores “aos direitos que compõem o patrimônio social associado às relações de trabalho” (p. 133). Entre os empregados permanentes, 44,11% não possuem carteira assinada. Já entre os temporários, essa relação alcança 84,28%. Uma outra perspectiva liga-se intimamente a situação social no campo brasileiro. Presente ao longo de toda a história social brasileira, a violência configura uma dos espectros mais negativos do campo brasileiro. Conforme Girardi (2011), o conflito nasce da diferença de interesses entre os atores sociais do meio rural, os grandes proprietários e os trabalhadores rurais. Esta dicotomia põe os polos em constante enfrentamento. A violência é a expressão que toma a reação ao conflito. Ocupações de terra, acampamentos, representações dos interesses junto aos poderes executivo e legislativo são formas de conflito. Por sua vez, a violência se explicita por meio de assassinatos, ameaças de morte, expulsões de terra, despejos da terra e trabalho escravo. A Comissão Pastoral da Terra (CPT), ligada à igreja católica, sistematiza desde a década de 80, a ocorrência de conflitos e violência no campo brasileiro. Com base nesses dados, Girardi elabora o gráfico reproduzido a seguir (Figura 2), o qual nos permite ter uma resumida noção dessas ocorrências

**Figura 2** - Assassinatos, ameaças de morte e tentativas de assassinato de camponeses e trabalhadores rurais – 1986-2006



Dados: CPT e DATALUTA- Orig.: Eduardo Faúlon Girardi

Ao longo do período analisado (1986-2006), aproximadamente 1.100 camponeses e trabalhadores rurais foram assassinados, ocorreram 3.200 ameaças de morte e pouco mais de 1.100 tentativas de assassinato. Também são registradas pela entidade as formas de violência que super exploram ou desrespeitam os trabalhadores rurais. Foram registrados, apenas em 2006, 932 vítimas de desrespeito trabalhista e 7.708 vítimas de super exploração do trabalho (CPT *apud* GIRARDI, 2011).

Seja a respeito da estrutura agrária ou da estrutura social, o conjunto de informações apresentado até aqui acumula força em uma direção, aquela para qual confluem os principais problemas enfrentados pela população rural. Apesar de sua sensível redução nas últimas décadas (HELFAND e PEREIRA, 2011), a pobreza rural conserva-se como um fenômeno profundamente enraizado na estrutura econômica e social brasileira. De 30,7 milhões de pessoas que compõe o total da população rural, 8,4 milhões eram classificadas como pobres (renda *per capita* mensal de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, em valores de setembro de 2009, equivalia a R\$ 207,50); 8,1 milhões de pessoas era consideradas extremamente pobres (renda *per capita* mensal de até  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo, em valores de setembro de 2009, equivalia a R\$ 103,75). Cerca de 54% da população rural era classificada como pobre. Quando observamos a distribuição geográfica da pobreza rural, 53% dos pobres habitavam o nordeste brasileiro. 70% dos extremamente pobres encontravam-se localizados nessa região (PNAD *apud* MATTEI, 2011). Oliveira (2010) recorda que “a pobreza define-se, normalmente, como a insuficiência de recursos para assegurar as condições básicas de subsistência e de bem-

estar, segundo as normas da sociedade. É considerado pobre aquele que possui más condições materiais de vida, que se refletem na dieta alimentar, na forma de vestir, nas condições habitacionais, no acesso a assistência sanitária, nas condições de emprego, etc” (p. 6). Neste trabalho, focamos o conceito baseado nas condições materiais, explicitado pela renda monetária. Apesar disso, é importante lembrar e sublinhar uma conclusão desde mesmo autor: há definições mais amplas que tomam como referência características baseadas não apenas no nível de rendimento. É possível definir a pobreza por meio da privação de capacidades humanas básicas, como o analfabetismo, a má nutrição, a mortalidade infantil elevada, a esperança de vida reduzida, a falta de acesso a serviços infraestruturas necessárias à satisfação de necessidades básicas (saneamento básico, educação, comunicações, água potável, isto é, o acesso a serviços e bens de uso coletivos). “A pobreza é, portanto, uma situação de privação e vulnerabilidade material e humana.” (p. 6). No mínimo, **são 8,1 milhões de brasileiros nas áreas rurais em condições de extrema pobreza**, negligenciando outras dimensões do conceito e a o numeroso contingente populacional em condições idênticas que residem nos rincões de miséria do meio urbano, cuja existência explica-se, em maior ou menor proporção, pelas condições de vida em que se submete a população rural. Nesses termos, vamos justamente de encontro ao pensamento de Prado Júnior sobre em que consiste a questão agrária no Brasil, “a deplorável situação de miséria material e moral da população trabalhadora do campo brasileiro – e nisso consiste preliminarmente, sem dúvida alguma, a nossa questão agrária” (p. 22). Esse diagnóstico aponta precisamente para quem se propõe a questão agrária no Brasil com todos os problemas intrínsecos a ela. Distingui claramente o setor da população para o qual se destina a solução, conforme preconizou Prado Júnior. Na condição atual, milhões de seres humanos, brasileiros, estão fadados a uma existência miserável e sem perspectivas, formando poderoso obstáculo ao desenvolvimento econômico e cultural do país (PRADO JÚNIOR, 1987). Assim, a questão agrária deve permanecer na pauta da agenda pública brasileira, premente e carregada de significação para a parcela da população sobre a qual ela se põe concretamente. (Re)afirmar a atualidade do tema torna-se necessário à medida que sedimenta o terreno em que deve assentar o debate sobre a instrumentalização da reforma agrária com vistas a conferir real substância ao desenvolvimento brasileiro.

É necessário reconhecer que, sob o aspecto da técnica, do desenvolvimento de suas forças produtivas, a agricultura brasileira parece ter prescindido da reforma agrária. A produção de grãos teve um crescimento vertiginoso entre 1990 e 2002/3, passando de



57,3 milhões de toneladas no primeiro período para 114,9 (CONAB *apud* GUANZIROLI, 2003). O Brasil tornou-se o segundo maior produtor mundial de soja e esta se tornou o principal artigo da pauta de exportações. No último período intercensitário, a soja apresentou um crescimento de 88,8% na produção, atingindo 40,7 milhões de toneladas em 15,6 milhões de ha, representa uma elevação de 69,3% na área colhida. Em termos absolutos, houve um aumento de 6,4 milhões de ha, o que garante a soja como a cultura que mais se expandiu na última década (IBGE, 2006). Apesar disso, Mattei (2011) alerta que essa modernização fortalece a raiz sobre a qual se funda o processo de exclusão social e de geração de pobreza. Nas palavras do autor, “ela não altera as questões histórico-estruturais, como a concentração da terra, as relações seculares de dominação e de expropriação do trabalho pelo capital” (p. 3). Complementa que

(...) no caso brasileiro, a pobreza rural está fortemente associada ao rápido processo de industrialização e urbanização do país ocorrido a partir da segunda metade do século XX, o qual relevou uma grande contradição: por um lado, verifica-se que ocorreu uma forte expansão da produção física de mercadorias em todas as atividades econômicas, mas, por outro lado, foram estabelecidos mecanismos que restringiram o acesso a esse conjunto de bens produzidos, o que proporcionou um alto grau de exclusão social, cujo resultado mais visível é a existência até os dias de hoje de elevados índices de pobreza. (MATTEI, p. 4)

A modernização conservadora e a revolução verde conceberam áreas rurais dominadas pela elevada produtividade agrícola, altos índices tecnológicos e áreas subexploradas, mantidas como reserva de valor para fins especulativos (ALVES *et al*, 2010). Estima-se que hajam 90 milhões de ha de latifúndios improdutivos no território nacional (MATTEI, 2011). Essa série de constatações vai de encontro com a íntima conformação da questão urbana com a questão rural. Muitos dos problemas circunscritos àquela – a pressão demográfica, a urbanização caótica das periferias, a falta de planejamento e infraestrutura urbana adequada para atender a numerosos contingentes da população, a marginalidade, a favelização, etc.- possuem sua raiz, em algum medida, na ausência de uma política pública de distribuição de patrimônio de grandes proporções. Prado Júnior (1987) preconiza que a técnica constitui um meio, e não um fim em si. Historicamente, seu desenvolvimento esteve articulado com o objetivo único e máximo da agropecuária brasileira, sua rentabilidade. O progresso da técnica não representa, por si, fator de elevação do padrão de vida do trabalhador rural. A consecução deste objetivo, e junto a ele a série de outros apresentados extensamente no decorrer de nosso raciocínio, é

condicionada por circunstâncias completamente independentes da técnica produtiva. O que realmente determina a remuneração e as condições de vida do trabalhador rural é o equilíbrio do mercado trabalho, isto é, a relação de oferta e procura que nele se verifica. Essas não sofrerão uma modificação substancial enquanto prevalecer a situação em que a massa de trabalhadores rurais não encontrar outra alternativa que a sujeição de sua força de trabalho para a reduzida classe de proprietários de terra, detentores do latifúndio, modalidade reinante no setor agropecuário brasileiro, como já vimos. Essa equação foi formulada por Prado Júnior (1987) e conserva sua consistência na atualidade.

Portanto, é imprescindível chegar à raiz do problema para formularmos sua solução. E a raiz, nesse caso, parece ser, de fato, o acesso a terra, ativo básico que possibilita a mínima garantia de subsistência. Helfand e Pereira (2011) abordam a redução da pobreza no meio rural. Tratam a redução da pobreza pelo aspecto da geração de renda. Reforçam que “o crescimento da renda é uma condição necessária (mas certamente não suficiente) para o desenvolvimento humano” (p. 2). Como problemática principal, procuram responder ao questionamento: “(...)de que forma as políticas podem contribuir para aumentar o crescimento do rendimento do trabalho nas zonas rurais, tornando-o mais pró-pobre?” (p. 2). A seguir, abordamos algumas dessas ideias, as quais cumprem a função de meio para compreender a importância da (re)distribuição de patrimônio fundiário no Brasil. O conjunto de fontes de renda das famílias rurais pobres compõe-se pela renda agrícola e não-agrícola (como conta própria ou trabalho assalariado), remessas e transferências governamentais. Os autores corroboram com o Relatório de Desenvolvimento Mundial: Agricultura para o Desenvolvimento (2008) ao afirmar que “a agricultura pode contribuir para a redução da pobreza de diversas maneiras, que incluem: (a) integrar a agricultura familiar aos mercados modernos de alimentos (alto valor); (b) garantir que a agricultura e agroindústria criem bons empregos...” (p. 12). Conforme já mencionado, a agricultura familiar tem como característica criar proporcionalmente mais empregos, bem como gerar estabilidade nas relações de trabalho. Em trabalho de propósito complementar, Figueiredo, Helfand e Moreira (2010) buscam “estudar o potencial da renda exclusivamente agrícola para tirar os produtores agrícolas da pobreza” (p. 2). Os autores chegam à conclusão de que o tamanho dos estabelecimentos e a produtividades são fatores determinantes da pobreza entre os produtores agrícolas, porém nenhum dos dois deve, por si só, erradicar a problema. Produzem também uma análise das cinco regiões brasileiras mensurando o

efeito da pobreza a partir da substituição conjunta dos componentes da renda do produtor (lucratividade, terra e mão de obra). Promovendo essa substituição entre a região nordeste e a região sul, chega-se a redução da incidência da pobreza em 54 pontos percentuais (pp).

Sobre o potencial das reformas agrárias ao longo do mundo, Veiga (1991, p. 40) afirma que “por mais parcial e malograda que possa ser uma reforma, é impossível negar o efeito redistribuidor da transferência de terra. Ele pode ser reduzido, até neutralizado por outras políticas públicas, mas ele não pode ser desqualificado, por mais pessimista que possa ser a avaliação”. Preconiza ainda que “com base na experiência histórica dos Países do Primeiro Mundo, deve-se pensar que a passagem para uma fase socialmente articulada de desenvolvimento dificilmente poderá prescindir de um conjunto de políticas públicas que venha a fortalecer, aqui também, a agricultura familiar” (p. 62). Sobre esse aspecto, o autor trabalha extensivamente como se deu a consolidação da agricultura familiar nos países avançados. Segundo ele, “todos os governos do chamado *“Primeiro Mundo”* adotaram, desde o início do século XX, políticas agrícolas e fundiárias que favoreceram a expressiva afirmação da agricultura familiar e inibiram o desenvolvimento da agricultura patronal” (1997, p. 131). São citados como exemplo Estados Unidos, Japão, Inglaterra, entre outros. Veiga (1991) também afirma, categoricamente, que é necessário favorecer o desenvolvimento da agricultura familiar no Brasil. Este é, segundo o autor, justamente o objetivo estratégico que confere sentido econômico à reforma agrária brasileira.

Carter (2010) sintetiza uma série de “ideias-chave” que “têm sido reforçadas nos últimos anos por uma maior conscientização entre estudiosos sobre os efeitos nocivos que uma extrema e permanente desigualdade de riqueza pode provocar sobre o crescimento econômico, o desenvolvimento social e a democracia política” (p. 42). São elas

Altos níveis de desigualdade podem desacelerar o desenvolvimento econômico(...) Altos níveis de desigualdade prejudicam a redução da pobreza e podem fomentar maiores disparidades(...) Altos níveis de desigualdade reduzem a qualidade de vida geral, particularmente no que se refere à segurança pessoal(...) Altos níveis de desigualdade tendem a reduzir a confiança social(...) Altos níveis de desigualdade criam um padrão dualista de desenvolvimento e produzem uma sociedade desconexa e segregada (...) Altos níveis de desigualdade condicionam o poder político e os recursos culturais na sociedade(...) Altos níveis de desigualdade social subvertem o Estado de Direito(...) Altos níveis de desigualdade enfraquecem a democracia política (CARTER, 2010, p. 42)

O acesso limitado ao crédito impõe à economia o não aproveitamento de ocasiões lucrativas. O talento potencial pode ser desperdiçado por oportunidades desiguais de educação. O impedimento de acesso aos meios de produção pode colocar setores inteiros da população à margem do mercado. Birdsall e Londono (1997) corroboram com esse ponto. Examinam que, em uma série de 43 países, os maiores níveis iniciais de desigualdade (distribuição de terras e de capital) impactam negativamente no crescimento econômico de longo prazo. Em análise comparativa entre os países do Leste asiático e da América Latina, nas décadas de 1970 e 1980, verificam que os últimos apresentaram crescimento econômico de somente 20% do crescimento dos asiáticos. Isso se deve, na avaliação dos autores, às diferentes distribuições iniciais de ativos dessas economias. Se as economias da América Latina possuísem a mesma distribuição de ativos, teríamos, hoje, a apenas metade dos pobres. Por sua vez, Benabou (1997), em estudo empírico relativo a 13 países nos anos 90, comprova que a desigualdade teria um efeito negativo no crescimento, provocando instabilidade econômica e restringendo a poupança e o investimento dos setores mais vulneráveis.

A despeito dessa série de estudos e pensadores que corroboram favoravelmente à vocação transformadora da reforma agrária, consideramos necessário fazer algumas ponderações, em duas principais vertentes. Primeiramente, parece estar disseminado no pensamento intelectual e no meio político um complexo de falsos paradigmas e mitos sobre o meio rural brasileiro, seus traços fundamentais e as atividades econômicas a ele ligadas. Não se trata, aqui, de explaná-los e desmistificá-los em sua plenitude, afinal não é esse o nosso intuito. No entanto, julgamos relevante tratá-los brevemente à medida que alguns dizem respeito à abordagem adotada até aqui. Veiga (2012, p. 13), em artigo recente, comenta sobre esse assunto que

(...) para que uma nova agenda de desenvolvimento possa ser consistente no que se refere à relação cidade-campo, será necessário superar pelo menos três carências comuns entre os intelectuais brasileiros, a começar pelos economistas. A primeira é achar que o crescimento nada tem a ver com desigualdade, e particularmente com a desigualdade na distribuição de ativos fundiários. A segunda é enxergar na eficiência econômica apenas sua dimensão alocativa, como se a eficiência alocativa fosse extra-econômica, isto é, apenas social. E a terceira é ignorar o processo histórico de desenvolvimento rural das nações mais avançadas.

Tratamos essas três “carências” com detalhe anteriormente, por isso não nos delongaremos nelas. Leite (2006), em trabalho intitulado “Seis comentários sobre seis equívocos a respeito da reforma agrária no Brasil”, busca tecer criticamente comentários

sobre alguns aspectos levantados pelos segmentados contrários à implementação de um programa agrário. “A reforma agrária é um programa com elevado custo financeiro para sua realização e pouca capacidade de geração de novos postos de trabalho” (p. 152) é o quarto deles. O autor rebate ao afirmar que, comparativamente, a reforma agrária tem se mostrado uma das formas mais baratas de promoção de emprego. De acordo com dados do INCRA (*apud* LEITE, 2006), o custo médio de uma família assentada gira em torno de R\$ 32.000,00, com forte oscilação regional. O autor considera o custo bastante reduzido, tendo em vista o potencial de dinamização econômica e social proporcionado pela reforma agrária. Os assentamentos constituem uma alternativa consistente orientada à geração de emprego, especialmente para os setores menos qualificados da população. Deste modo, favorece a consolidação ou mesmo a reconstituição de laços familiares fragilizados pela imposição de deslocamento de pessoas em busca de alternativas de sobrevivência. A formação daqueles contribui diretamente também para a geração de postos de trabalho não agrícolas (construção de casas, estradas, escolas, contratação de professores, etc.) e dinamização do comércio local. Por fim, há a tese conservadora, em crescente aceitação, defensora do ponto de vista de que à massa da população excluída – denominada no âmbito governamental de “pobreza extrema” – deve-se destinar exclusivamente políticas de transferência de renda, dado o baixo resultado produtivo por ela apresentado (MATTEI, 2011). Esta figura no rol de argumentos de Navarro (2011) através do seguinte trecho: “mesmo uma justificativa social foi de certa forma esvaziada, depois de ter sido instituído o programa *Bolsa Família* em 2004. É programa que tem sido relativamente bem sucedido no sentido de reduzir a pobreza no Brasil” (BARROS, 2009). Helfand e Pereira (2010, p. 2) contrapõe essa tese ao afirmar que “embora tanto a cobertura do Programa Bolsa Família como a renda da previdência social tenham crescido desde 2005, é difícil imaginar esses dois programas sustentando o crescimento da renda rural no futuro às taxas registradas nas últimas duas décadas”. É comprovado o papel que os programas de transferência de renda tiveram na recente redução da pobreza a partir da era Lula através da inclusão de numerosos contingentes populacionais nos circuitos de consumo, porém é fato também que o potencial de programas de transferência de renda é limitado. Posto isso, podemos passar a nossa segunda ponderação. É necessário circunscrever precisamente o papel da reforma agrária dentro do arsenal de políticas agrícolas à disposição do governo brasileiro. Reconhecemos sua relevância nesse rol, porém visualizamos também outras medidas que podem contribuir na alavancagem das condições de vida da população rural. Helfand e Pereira (2010)

destacam a extrema importância da formação do capital humano. Lembram que a oferta e a qualidade de ensino no campo costumam ser inferiores aos padrões urbanos, especialmente nos países em desenvolvimento. Colocam, dessa forma, em evidência o fato de que “melhorar a quantidade e a qualidade da educação para os jovens que vivem nas áreas rurais deveria estar entre as principais prioridades para as políticas públicas no Brasil” (p. 38). Possivelmente, o apoio a educação é a única política pública que pavimentava todos os caminhos de superação da pobreza rural. Encontra-se associada ao rendimento agrícola ampliado, como consequência da sua relação com a eficiência produtiva, adoção tecnológica e inserção nos mercados de insumos e produtos. No âmbito da estrutura produtiva, devem conjugar-se duas prescrições à política de redistribuição fundiária. Primeiramente, a fixação de limite máximo de propriedade, medida que já ocorre em quase todos os países do G7 (grupo de *países* ricos que reúne EUA, Reino Unido, Canadá, França, Alemanha, Itália e Japão) (ALVES *et al*, 2010) . Por fim, Conceição, Del Grossi, Gasques e Silva (2000, p. 21) alertam

que, dada a diversidade de categorias existentes, há pelo menos quatro instrumentos distintos que deveriam compor uma política agrária no país: (i) regularização fundiária, para o caso dos posseiros e ocupantes; (ii) o assentamento, para o caso dos trabalhadores rurais sem terra, em especial, das famílias de desempregados; (iii) legislação agrária, para aperfeiçoar os contratos de posse da terra de modo a tornar essas relações mais estáveis e seguras; e (iv) o crédito imobiliário, para o caso dos produtores com área insuficiente que tiverem interesse em adquirir novas áreas.

Diante dos principais objetivos estabelecidos, o bem-estar e a satisfação das necessidades da população brasileira e, a partir da consecução delas, a conformação de um projeto nacional de desenvolvimento democrático, autônomo e popular; reafirmamos a função da reforma agrária como uma política pública fundamental,

no que respeita à solução deste problema máximo do Brasil de nossos dias, e que consiste em arrancar da miséria em que vegeta, na sua esmagadora maioria, a população rural do País, em lhe elevar os padrões de vida e lastrear com isso o processo de desenvolvimento econômico, que sem isso nunca passará de uma aparência e superficialidade a disfarçar um profundo e real atraso (...) (PRADO JÚNIOR, 1987, p. 31)

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procuramos demonstrar, sucintamente, alguns aspectos da dinâmica de funcionamento do sistema capitalista e como ela impõe efeitos contraditórios à agricultura. Para viabilizar a produção do capital, o capital subordina, numa unidade contraditória, relações de produção pré-capitalistas, não capitalistas e mesmo capitalistas, aprofunda as condições de sua expansão e os obstáculos a essa expansão. Nesse sentido, o capital possibilita a existência de duas formas de agricultura, em sentidos opostos: de um lado, uma agricultura exclusivamente capitalista, baseada no trabalho assalariado; e de outro, a agricultura articulada a formas não capitalistas de produção (OLIVEIRA, 2007). Esse mesmo efeito contraditório origina a questão agrária dentro do sistema capitalista de produção. De acordo com Martins (2000), na disposição clássica, a questão agrária congrega o bloqueio que a propriedade da terra representa ao desenvolvimento do capital.

Enquanto política pública, a reforma agrária buscaremodelar a estrutura fundiária de um país ou região. É implementada por meio da alteração na distribuição da propriedade e/ou uso da terra direcionada a assegurar melhorias nos ganhos sociais, políticos, técnicos, culturais, econômicos e de reordenação do território (OLIVEIRA, 2007). Nos países centrais, como Estados Unidos e Japão, a reforma agrária entrou na agenda política como uma imposição do capital industrial para a sua expansão. Nos Estados Unidos, ela possibilitou a consolidação do modelo agrícola baseado na propriedade familiar. Por sua vez, no Japão, 1/3 da área agrícola foi desapropriada em benefício de mais de 4 milhões de famílias. Em países periféricos, como México e Peru, a reforma agrária intencionou liberar seu potencial de transformação social e, com isso, colocar em cheque a ordem vigente. Após a implantação de uma série de medidas reformistas, sofreram uma série de reveses que culminaram no processo de contrarreforma agrária.

No caso brasileiro, consideramos que a tese de Prado Júnior sobre o “sentido” da colonização brasileira encontra reflexo quando observamos a questão agrária brasileira. Para o autor, o Brasil foi constituído para fornecer artigos de grande valor comercial para o comércio internacional. É a partir dessa determinação externa que se organizarão a sociedade e economia brasileiras, nossa estrutura econômica e social será inteiramente concebida a partir desse objetivo. Dessa proposição, emanam todos os elementos

estruturantes da questão agrária brasileira contemporânea, entre eles aquele que parece ser a raiz do problema agrário brasileiro, a gritante desigualdade na apropriação do território, a qual se manifesta na estrutura fundiária extremamente concentrada. A partir daí, desenha-se o cenário para compreensão das bases históricas em que se assentam diferentes manifestações da questão agrária e social contemporâneas, a saber, (i) os altos índices de violência no campo; (ii) a miséria social e a pobreza extrema, as quais estão visivelmente presentes no campo; (iii) a despriorização da agricultura familiar, tradicionalmente o setor que gera postos de trabalho, no rol das políticas governamentais; (iv) a expulsão de trabalhadores do campo, os quais acabam por enfileirar os contingentes humanos destinados às favelas e à marginalidade nos grandes centros urbanos.

O golpe militar de 1964 fez cair por terra o projeto reformista e ascendeu a modernização tecnológica da agropecuária brasileira, sem a correspondente modificação da estrutura fundiária. A redemocratização abriu espaço para a revitalização dos movimentos sociais e o debate sobre a questão agrária. A partir da segunda metade do década de 1980, crescem as ocupações de terra vertiginosamente, o que impõe uma pronta resposta do Estado brasileiro por meio da ampliação da política de distribuição de terras ao longo da década de 1990. No entanto, conforme demonstraram diversas estatísticas, a reforma agrária refluíu substancialmente na agenda do Estado brasileiro, justamente em uma conjuntura política supostamente favorável, onde uma coalizão de esquerda esteve à frente do poder.

A inação estatal e o pensamento conservador substanciam o esvaziamento político e teórico pró reforma agrária. Corroboram para nos questionarmos se uma reforma agrária encontra expressão econômica e social no Brasil contemporâneo. O conjunto de informações acerca da estrutura agrária, econômica e social brasileiras expressam precisamente o padrão de desenvolvimento contraditório, desigual, excludente e concentrado, que conferiu contornos claros à questão agrária brasileira contemporânea. Entre esses, destaca-se a síntese desse processo: **são 8,1 milhões de brasileiros nas áreas rurais em condições de extrema pobreza**, negligenciando outras dimensões do conceito e a o numeroso contingente populacional em condições idênticas que residem nos rincões de miséria do meio urbano, cuja existência explica-se, em maior ou menor proporção, pelas condições de vida em que se submete a população rural. A série de estudos, os quais tomamos como referência, indicam que o equacionamento do problema passa crucialmente pelo acesso a terra e a possibilidade de utilizá-la



produtivamente. Neste sentido, a reforma agrária permanece como política pública de fundamental importância, uma vez que possibilita a inclusão econômica e social de uma grande parcela da população rural através da distribuição de terras.

## REFERÊNCIAS

ALVES, F. *et al.* O rural na PNAD 2008. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; VAZ, Fábio Monteiro. **Situação social brasileira: monitoramento das condições de vida 1**. Brasília: IPEA, Cap. 7, p. 113-138, 2011.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **A questão agrária e a pobreza rural no Brasil**. Brasília: Coordenação de Desenvolvimento Rural/DISOC/IPEA, 24 nov. 2010.

ARAÚJO, G. P. **Contra-revolução permanente e manutenção da Condição Dependente no Brasil: O caso da Abolição da Escravidão e da Redemocratização Recente**. 2010. 108 f. Monografia (Bacharel) - Curso de Economia, Departamento de Ciências Econômicas, UFSC, Florianópolis, 2010.

BAVA, S. C. A renda do brasileiro (editorial). **Le Monde Diplomatique Brasil**: São Paulo, ed. 53, p.03, dez. 2011. Mensal.

BÉNABOU, R. Inequality and Growth. In: BERNANKE, B. S.; ROTEMBERG, J. J. **NBER Macroeconomics Annual 1996**. Cambridge: MIT Press, v. 11, p. 11-92Jan. 1996. Disponível em: <<http://www.nber.org/books/bern96-1>>. Acesso em: 10 jun. 2012.

BARROS, R. P de. Sobre a evolução recente da pobreza e da desigualdade no Brasil. In: **Situação social brasileira: monitoramento das condições de vida 1**. Brasília: IPEA, Cap. 3, p. 41-64, 2011

BIRDSALL, N.; LONDONO, J. L. Asset Inequality Matters:: An Assessment of the World Bank. **The American Economic Review**, Nashville, v. 2, n. 82, p.32-37, 01 maio 1997. Mensal. Disponível em: <<http://links.jstor.org/sici?sici=0002-8282%28199705%2987%3A2%3C32%3AAIMAAO%3E2.0.CO%3B2-Z>>. Acesso em: 10 jun. 2012. Papers and Proceedings of the Hundred and Fourth Annual Meeting of the American Economic Association.

BRASIL. MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário. **II Plano Nacional de Reforma Agrária**. MDA. Brasília, 2003.

CARVALHO, R. O símbolo perene do nosso atraso. **Carta Capital**: Política, Economia e Cultura, São Paulo, ed. 668, p.37-39, 21 out. 2011. Semanal.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_.; AGGEGE, S. Extrema-unção. **Carta Capital**: Política, Economia e Cultura, São Paulo, ed. 657, p.22-28, 03 ago. 2011. Semanal.

CARTER, M. Desigualdade social, democracia e reforma agrária no Brasil. In: CARTER, M. (org.) **Combatendo a desigualdade social: O MST e a reforma agrária no Brasil**. São Paulo: UNESP, 2010. Cap. 1, p. 27-78.

CONCEIÇÃO *et al.* **Estimativa das Famílias Potenciais Beneficiárias de Programas de Assentamentos Rurais no Brasil**. Brasil: IPEA (Textos para discussão, 741), 2000

BRÍGIDO, C. (Brasília). **Pnud: Brasil tem 3ª pior desigualdade do mundo**. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/pnud-brasil-tem-3-pior-desigualdade-do-mundo-2975390>>. Acesso em: 16 jun. 2011.

DELGADO, G. C. A questão agrária no Brasil, 1950 a 2003. In: JACCOUD, Luciana (org.) **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, p51-90, 2005.

FELICIANO, C. A. **DATALUTA - Banco de Dados da Luta pela Terra**: Relatório 2010. NERA - Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária - FCT/UNESP. Presidente Prudente, São Paulo. Out. 2010

FERNADES, B. M. Reconceitualizando a questão agrária. **Boletim Dataluta**, Presidente Prudente, n. 31, p.1-3, 01 jul. 2010. Mensal. Disponível em: <[www.fct.unesp.br/nera](http://www.fct.unesp.br/nera)>. Acesso em: 14 maio 2012.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Reforma agrária no governo Lula: a esperança**. Arquivo do Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária - NERA, set. Disponível em: <[http://www4.fct.unesp.br/nera/publicacoes/LULA\\_RA.pdf](http://www4.fct.unesp.br/nera/publicacoes/LULA_RA.pdf)>. Acesso em: 17 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_.; GIRARDI, E. P. A luta pela terra e a política de assentamentos rurais no Brasil: a reforma agrária conservadora. **Revista Agrária**, São Paulo, n. 8, p.73-98, 01 jan. 2008. Semestral. Disponível em: <<http://200.144.183.67/ojs/index.php/agra/issue/view/25>>. Acesso em: 17 jun. 2012.

FIGUEIREDO, R. M. A.; HELFAND, M. S.; MOREIRA, B. R. A. **Explicando as diferenças de pobreza entre produtores agrícolas no Brasil**. Campo Grande: SOBER, p. 1-21, 25 a 28 de jun. de 2010.

FREITAS, H. I.; GERMANI, G. **A questão da (reforma) Agrária e a política de desenvolvimento territorial rural no Litoral Sul da Bahia**. Artigo Anais XVI Encontro Nacional dos Geógrafos 2010.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**: edição comemorativa: 50 anos. São Paulo: Companhia das Letras, 2009

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Análise do "modelo" brasileiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 3.ed., 1972. 122p. (Coleção perspectivas do homem; v.92. Serie economia).

G1 (São Paulo e Brasília). **Brasil ocupa 84ª posição entre 187 países no IDH 2011**: Estudo de qualidade de vida voltou a mudar de metodologia neste ano. Segundo cálculo atualizado, país melhorou 1 posição desde o ano passado. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2011/11/brasil-ocupa-84-posicao-entre-187-paises-no-idh-2011.html>>. Acesso em: 09 jun. 2011.

GIRARDI, E. P. **A violência no campo**. Presidente Prudente: NERA/UNESP, 2011. Disponível em: <<http://www2.fct.unesp.br/nera/atlas/violencia.htm>>. Acesso em: 10/06/2011.

GUANZIROLI, C.E. O porquê da reforma agrária. Niterói: **Econômica**, Departamento de Economia da UFF, 4(1), 2002.

HELFAND, S. M.; PEREIRA, V. da F. **A nova cara da pobreza rural no Brasil e implicações para a política pública no Brasil**. Brasília: IICA, p. 01-40, 04 jan. 2011. Disponível em:

<<http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/brasil/Lists/DocumentosTecnicosAbertos/DispForm.aspx?ID=394>>. Acesso em: 05 jun. 2012. Escrito para o projeto A nova cara da pobreza rural no Brasil: transformações, perfil e desafios para as políticas públicas.

HOFFMANN, R. **Estatística para Economistas**, 4ª Ed., São Paulo, Cengage Learning, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Agricultura familiar**. Primeiros resultados: Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

\_\_\_\_\_. **Censo agropecuário 2006**. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

\_\_\_\_\_. **Tendências Demográficas**: Uma análise da população com base nos resultados dos Censos Demográficos 1940 a 2000. Rio de Janeiro, 2007

LEHER, R. **Región Sur. O governo Lula e os conflitos sociais no Brasil**

.Enpublicación:

OSAL, Observatorio Social de América Latina, n. 10, p.81- 129, 2006.

LEITE, S. Seis comentários sobre seis equívocos a respeito da reforma agrária no Brasil. Presidente Prudente: **Revista NERA**, v. 9, n. 8, p.144-158, Jul.-Dez. 2006. Semestral.

MANZO, A. P. O outro lado do Brasil. São Paulo: **Carta Capital**: Política, Economia e Cultura, v. 683, n. 17, p.40-42, 08 fev. 2012. Semanal.

MARTINS, J. de S. A reforma agrária no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. **Tempo Social**. [online]. vol.15, n.2, pp. 141-175.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Reforma agrária: o diálogo impossível. **Tempo Social**; Rev. Sociol. USP, São Paulo, 11(2): 97-128, out. 1999 (editado em fev. 2000)

MATTEI, L. Pobreza rural: um dilema histórico: Entrevista com Lauro Mattei.

Fortaleza: **Adital: Notícias da América Latina e Caribe**, p. 1-13, 31 maio 2012. Disponível

em:

<<http://www.adital.com.br/site/noticia.asp?boletim=1&lang=PT&cod=67477>>. Acesso em: 05 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Pobreza rural**: um fenômeno histórico-estrutural relacionado à estrutura agrária do país. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, n. 41, p. 1-5, jan. de 2012. Disponível em: <<http://r1.ufrrj.br/cpda/oppa/>>. Acesso em: 05 jun. 2012

MOLINA, M. C. **A Reforma Agrária e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra: a Reinvenção do Futuro**. Campinas, 1998. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Departamento de Sociologia do Instituto de filosofia e Ciências Humanas da Universidade de Campinas.

NAKATANI, P. e OLIVEIRA, F.A de Política Econômica Brasileira de Collor a Lula : 1990-2007. In: MARQUES, R. M.; FERREIRA, M. R. J. (org.) **O Brasil sob a nova ordem**: A economia brasileira contemporânea, uma análise dos governos Collor a Lula. Saraiva, 2010.

NAVARRO, Z. "**Nunca cruzaremos este rio**"- a estranha associação entre o poder do atraso, a história lenta e a "Sociologia militante", e o acaso da reforma agrária no Brasil. XXXII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambú/MG, 2008.

\_\_\_\_\_. Os tempos difíceis do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). A ser publicado em TEIXEIRA, Erly Cardoso e MATTOS, Leonardo (orgs). **Políticas públicas e desenvolvimento**. Viçosa: Editora da Universidade Federal de Viçosa, 2011.

PAULINO, L. A. O governo Lula (2003-2006/2007-2008). In: PIRES, M. C. (org.) **Economia brasileira**: da colônia ao governo Lula. São Paulo: Saraiva, cap. 11, p. 311-373, 2010

PELLEGRINO, A. C. G. T. As idéias da CEPAL sobre a questão agrária latino-americana. **Revista de Economia**. Curitiba: Ed. da UFPR, 2000

OLIVEIRA, Umbelino. Ariovaldo de. **Modo de produção capitalista, agricultura e reforma agrária**. São Paulo: FFLCH: Labur Edições, 2007

\_\_\_\_\_. A "Não Reforma Agrária" do MDA/INCRA no Governo Lula. In: **Reunião paralela realizada pela Via Campesina durante a Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural - CIRADR-FAO**, Porto Alegre, 2006

\_\_\_\_\_. A Reforma Agrária é a mais importante reforma que o governo pode fazer. **MST Informa**, ano III, 55, São Paulo, 16/1 (edição eletrônica), 2004.

OLIVEIRA, Régis. Borges de. **Conceitos e principais métodos existentes para mensuração da pobreza no Brasil**. Campinas: IICA, 30 jul. 2010. Disponível em: <<http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/brasil/Lists/DocumentosTecnicosAbertos/Attachments/278/Pobreza%20metodologias%20para%20sua%20mensura%C3%A7%C3%A3o%20-%20R%C3%A9gis%20Oliveira.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2012. Documento técnico contendo um mapeamento dos principais conceitos e metodologias para mensuração da pobreza no Brasil. Projeto A Nova Cara da Pobreza Rural no Brasil: transformações, perfil e políticas públicas.

PRADO JÚNIOR., C. Contribuição para a análise da questão agrária no Brasil. In **A questão agrária no Brasil**. 3ª ed., São Paulo, Brasiliense, 1987.

\_\_\_\_\_. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo (SP): Brasiliense, 2006, 17ª Edição.

\_\_\_\_\_. **Historia e desenvolvimento**: a contribuição da historiografia para a teoria e prática do desenvolvimento brasileiro. 3a ed. São Paulo: Brasiliense, 1989. 142p.

RAMOS, P. **Propriedade, Estrutura Fundiária e Desenvolvimento Rural**. São Paulo: Estudos Avançados, v.15. Set.dez. 2001.

RODRIGUES, L. Governo abandona de vez a reforma agrária. **Caros Amigos**: A primeira à esquerda, São Paulo, ed. 176, p.10-13, nov. 2012. Semanal.

SANTOS, R. de O. C. **Estudo das políticas de obtenção dos assentamentos de reforma agrária no Brasil entre 1985 e 2009**. Monografia (Bacharelado em Geografia). Curso de Graduação em Geografia. Universidade Estadual Paulista, campus de Presidente Prudente, 2010.

SILVA, J. F. G da. Terra para quem nela *não* trabalha. In: **Teoria e Debate**, 7, p. 46-49, 1989.

SILVA, L. M. O. **Terras devolutas e latifúndio**: efeitos da Lei de 1850. Campinas: UNICAMP, 1996. 372p.

VIGNA, E. **PLOA 2007: hora de intervir**: Reforma Agrária. Brasília: INESC, ed. 116, 2006. 8 p. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/notas-tecnicas/nts-anteriores/nts-2006/NT.%20116%20-%20PLOA%202007%20REFORMA%20AGRARIA.pdf/view>>. Acesso em: 14 maio 2012.

VEIGA, J. E da. A opção pela agricultura familiar. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 25, n. 3, p. 127-146, nov. 1997.

\_\_\_\_\_. **Fundamentos do agro-reformismo**. **Lua Nova** [online]. n.23, p. 39-65, 1991.

\_\_\_\_\_. **Pobreza rural, distribuição da riqueza e crescimento: a experiência brasileira**. In: TEÓFILO, E. (*et al*) **Distribuição de riqueza e crescimento econômico**. Brasília, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural-NEAD, Ministério do Desenvolvimento Agrário, p. 173-200, 2000.

WALLERSTEIN, I. **Impensar a ciência social**: os limites dos paradigmas do século XXI. Aparecida: Ideias & Letras, 2006. (Caminhos da globalização e as ciências sociais).