

## Questão agrária brasileira: origem, necessidade e perspectivas de reforma hoje

**Wagner Miralha**

Mestrando em Geografia pela UNESP/Campus de Presidente Prudente  
 Membro do Grupo de Estudos Dinâmica regional e agropecuária – GEDRA  
 Endereço profissional: FCT/UNESP, Grupo de Estudos Dinâmica regional e agropecuária –  
 Sala 17-A, Docente I – Rua Roberto Simonsen, 305, Jardim das Rosas, 19.060-900 –  
 Presidente Prudente, São Paulo, Brasil – Caixa Postal: 957  
 Telefone: (18) 3221-5388/ramal: 5551; Fax: (18) 3223-2227  
 Endereço eletrônico: [wa\\_miralha@yahoo.com.br](mailto:wa_miralha@yahoo.com.br)

### Resumo

Um dos principais temas debatidos entre os pesquisadores e estudiosos dos estudos agrários no Brasil é a questão agrária, ou seja, a relação entre o problema da concentração fundiária, as injustiças no campo e a miséria da população rural, e a reforma dessa desigual estrutura agrária que está concentrada nas mãos de poucos. Dessa maneira, os objetivos do presente artigo são: identificar as origens da questão agrária brasileira e seus desdobramentos para então entender o atual embate político sobre a realização da reforma agrária; bem como analisar a questão da reforma agrária hoje no Brasil, identificando a necessidade, a importância, a viabilidade e quais as perspectivas de realização por meio da análise do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) elaborada pelo atual governo federal.

**Palavras-chave:** questão agrária, reforma agrária, assentamentos rurais, conflito fundiário, movimentos sociais.

### Resumen

#### Cuentón agraria brasileña: origen, necesidad e perspectivas de reforma hoy

Uno de los temas principales discutidos entre los investigadores y estudiosos de los estudios agrarios en el Brasil es la cuentón agraria, o decir, la relación entre el problema de la concentración fundiaria, las injusticias en el campo y la miseria de la población rural, e la reforma de esta diversa estructura agraria que es concentrada en las manos de pocos. De esta manera, los objetivos del actual artículo son: identificar las orígenes de la cuentón agraria brasileña y de sus despliegue para entonces entender al actual choque político sobre la realización de la reforma agraria; así como analizar la cuestión de la reforma agraria hoy en el Brasil, identificando la necesidad, la importancia, la viabilidad y que las perspectivas de la realización por medio del análisis del Plan Nacional de Reforma Agrária (PNRA) elaboraron por el gobierno federal actual.

**Palabras clave:** cuentón agraria, reforma agraria, asentamientos rurales, conflicto fundiario, movimientos sociales.

### Abstract

#### Brazilian agrarian question: origin, necessity and perspectives of reform today

One of the main subjects debated between the studious researchers and of the agrarian studies in Brazil is the agrarian question, or either, the relation enters the problem of the agrarian concentration, the injustices in the field and the misery of the agricultural population, and the reform of this different agrarian structure that is intent in the hands of few. In this

way, the objectives it present article are: to identify to the origins of the Brazilian agrarian question and its unfoldings for then understanding the current shock politician on the accomplishment of the agrarian reform; as well as today analyzing the question of the agrarian reform in Brazil, identifying the necessity, the importance, the viability and which the perspectives of accomplishment by means of the analysis of the National Plan of agrarian reform (PNRA) elaborated by the current federal government.

**Keys-words:** agrarian question, agrarian reform, agricultural nestings, agrarian conflict, social movements.

## A questão agrária brasileira: origem e desdobramentos

### O período colonial

A desigualdade social e a concentração fundiária têm marcado a sociedade brasileira e tem sua origem desde o processo de colonização portuguesa que instaurou o regime de sesmarias que, era o regime de posse da terra vigente em Portugal e que foi transplantado para o Brasil. Nesse regime o agricultor tinha o direito de posse e o rei (ou o Estado) mantinha o domínio das terras. No entanto, no período de colonização apenas os brancos, “puros de sangue” e católicos tinham o direito à posse da terra, enquanto que escravos, índios, judeus, mouros, etc. não tinham o mesmo direito. Assim, os senhores de engenho, que eram “puros” obtinham uma grande área para plantar cana-de-açúcar, enquanto a maioria da população não tinha o direito da posse pela terra, pois eram escravos e índios.

O modelo colonial no Brasil se constituiu por meio de três componentes fundamentais na organização social, quais sejam: a grande propriedade fundiária, a monocultura de exportação e o trabalho escravo.

Nesse contexto, é importante destacar que a forma familiar de produção agropecuária sempre esteve presente desde o processo de ocupação do Brasil, no entanto, a produção familiar existia de uma forma subordinada à grande propriedade, produzindo principalmente produtos alimentícios, como cereais para a subsistência e para o consumo de pequenos mercados locais, pois, as grandes lavouras, na época, só produziam cana-de-açúcar para ser escoado para Portugal.

Dessa maneira, a produção familiar no Brasil colônia se constituía em,

[...] atividades semi-autônomas praticadas por homens livres, pequenos produtores sem escravos, que trabalhavam a terra com a eventual ajuda de familiares. Esses pequenos produtores não passavam, na maioria das vezes, de simples agregados dos grandes proprietários de terras e de escravos, os quais lhes cediam por empréstimo pequenos lotes de terra para cultivo, em troca de serviços de todo o tipo - inclusive, principalmente, de capangagem. Os referidos produtores cultivavam gêneros alimentícios para seu próprio sustento e para o consumo dos pequenos mercados locais e de cidades mais próximas [...], eles eram freqüentemente paupérrimos, vivendo em condições materiais apenas um pouco melhores que as dos escravos. [...]. De um modo geral, todavia, as culturas de subsistência nunca deixaram de constituir atividades secundárias e subsidiárias em relação às grandes lavouras escravistas de exportação. (SZMRECSÁNYI, 1990, pp. 14-16)

Além de tudo isto, é importante destacar ainda que,

[...] no Brasil, a grande propriedade, dominante em toda a sua história, se impôs como um modelo socialmente reconhecido. Foi ela quem recebeu aqui o estímulo social expresso na política agrícola que procurou

modernizá-la e assegurar sua reprodução. Neste contexto, a agricultura familiar sempre ocupou um lugar secundário e subalterno na sociedade brasileira. Quando comparado ao campesinato de outros países, foi historicamente um setor bloqueado, impossibilitado de desenvolver suas potencialidades enquanto forma social específica de produção. Assim, a história do campesinato no Brasil pode ser definida como o registro das lutas para conseguir um espaço próprio na economia e na sociedade. (WANDERLEY, 2001, pp. 36-37)

Dessa maneira, apesar de todas as barreiras e imposições, os trabalhadores familiares no Brasil resistiram, mesmo estando sempre em posição secundária no processo produtivo e subordinado à grande propriedade. É importante salientar que, durante o período colonial, a produção familiar, mesmo que ocupando um lugar subalterno na sociedade brasileira, teve uma grande importância para o Brasil naquela época, pois, enquanto as grandes propriedades estavam preocupadas em produzir açúcar para o mercado internacional, os produtores familiares produziam os produtos alimentícios (feijão, mandioca, milho, etc.) necessários à alimentação da população.

O regime de sesmarias foi suspenso em 1822, meses antes da Independência, no entanto não foi substituído por outro regime da posse da terra, mas na verdade esse regime foi mantido até 1850.

### **A Lei de Terras de 1850**

Em meados do século XIX o Estado Brasileiro estava sendo pressionado pelas grandes potências da época, que queriam expandir seus mercados, para que acabasse com a escravidão, pois escravo não compra. No entanto, o Estado vivia um dilema, pois dependia dos grandes fazendeiros plantadores de café, visto que o café era o “carro chefe” da economia brasileira naquele período. A situação piora com o fim do tráfico negreiro em meados do século XIX.

Dessa maneira, vendo que a abolição da escravatura era uma questão de tempo, o governo brasileiro, agindo em comum acordo com os grandes fazendeiros produtores de café, que eram então a elite decretou a Lei de Terras de 1850. Assim, a partir daí só era possível ter a posse da terra por meio da compra em dinheiro.

Dessa maneira,

Era preciso, pois, criar mecanismos que gerassem artificialmente, ao mesmo tempo, excedentes populacionais de trabalhadores à procura de trabalho e falta de terras para trabalhar num dos países com maior disponibilidade de terras livres em todo o mundo, até hoje. (MARTINS, 1997, p. 17)

A Lei de Terras de 1850 foi uma solução encontrada pela elite brasileira para manter inalterada a estrutura agrária, impedindo o acesso livre a terra por parte da população pobre que era maioria, e conseguir trabalhadores livres para as lavouras de café, pois o Estado brasileiro já estava planejando a imigração de europeus, para substituir o trabalho escravo que estava preste a ser abolido.

Dessa maneira, se os imigrantes chegassem no Brasil e o acesso a terra fosse livre, como no regime de sesmarias (livre para os “puros”), eles obviamente iam preferir ter sua própria terra ao invés de trabalhar nas lavouras de café.

Assim, em meados do século XIX o Brasil teve um primeiro momento propício para a realização da reforma agrária, mas é claro que isso não interessava às elites brasileiras e, muito pelo contrário, elas queriam ter trabalhadores sem-terra para trabalharem nas lavouras de café.

Nesse sentido, o Brasil fez o contrário dos Estados Unidos que abriu as terras da fronteira do Oeste para livre acesso aos colonos que quisessem ocupá-la, mediante uma supervisão do governo. “Essa foi a reforma agrária americana, que assegurou a

transformação do Oeste num dos grandes celeiros mundiais de alimentos, inicialmente com a agricultura familiar” (MARTINS, 1997, p. 14).

Dessa maneira, é em meados do século XIX que se gerou a questão agrária brasileira, pois, segundo Martins (1997, p. 12),

[...] surge a questão agrária quando a propriedade da terra, ao invés de ser atenuada para viabilizar o livre fluxo e reprodução do capital, é enrijecida para viabilizar a sujeição do trabalhador livre ao capital proprietário de terra. Ela se torna instrumento da criação artificial de um exército de reserva, necessário para assegurar a exploração da força de trabalho e a acumulação. A questão agrária foi surgindo, foi ganhando visibilidade, à medida que escasseavam as alternativas de reinclusão dos expulsos da terra.

Assim, a Lei de terras, foi artifício fundamental para as elites da época manter inalterada a estrutura agrária e resolver o problema da mão-de-obra para o café. Segundo Martins (1997, pp. 17-18),

O objetivo era criar “por meios falsos” uma massa real e verdadeira de “despossuídos” [...], que não tivesse nenhuma outra alternativa senão trabalhar para os grandes proprietários de terra. A Lei de Terras foi um artifício para criar um problema e, ao mesmo tempo, uma solução social em benefício exclusivo dos que tinham e têm terra e poder.

Desse modo, com a Lei de Terras passava-se do cativeiro do homem (escravo) para o cativeiro da terra, pois a terra no Brasil a partir dessa lei já não tinha mais “livre acesso”, era restrito a quem tinha condições de pagá-las, e esse não era o caso nem dos escravos, prestes a serem libertos, e nem dos imigrantes colonos, que vieram para trabalhar no regime de colonato nas lavouras de café.

### **A crise de 1929 e a permanência da influência do poder político da oligarquia agrária**

No final do século XIX e início do século XX o país começou apresentar uma modesta industrialização e assim os industriais precisavam expandir o mercado de consumo interno para vender seus produtos, mas, a maior parte da população se constituíam de trabalhadores das grandes fazendas de café que trabalhavam no regime de colonato que, não eram consumidores de produtos oriundos da indústria, pois não tinham a posse da terra e eram “presos” a uma grande propriedade.

Dessa maneira, o país vivia um segundo momento propício para a realização da reforma agrária, visto que os interesses dos industriais se chocavam com o dos grandes fazendeiros de café, surgindo no Brasil, então a oportunidade da burguesia industrial entrar em um conflito com os grandes proprietários de terras e tentar promover uma reforma agrária para o desenvolvimento do capitalismo no país, pois a democratização do acesso à terra dinamiza a economia capitalista, pois inclui na economia produtores familiares que se tornam consumidores de produtos industriais e produtores de alimentos, que, se produzidos em grande quantidade tem seu preço no mercado reduzido, rebaixando assim o salário dos operários.

Dessa maneira, nos países centrais do capitalismo,

[...] as elites, as burguesias industriais recém-chegadas ao poder, a partir da Revolução Francesa, compreenderem a magnitude deste problema agrário, da concentração da propriedade como uma trava ao desenvolvimento mesmo do capitalismo, e trataram de buscar uma solução sensata. Propuseram a distribuição. A democratização da propriedade da terra, e chamaram esse processo de reforma agrária. (STÉDILE, 1997, pp. 95-96)

E assim agiu a maioria das burguesias industriais dos países centrais que viram na concentração fundiária um resquício feudal que impedia o desenvolvimento do capitalismo, e desse modo trataram de promover uma reforma agrária, como por exemplo, o caso dos EUA, já em meados do século XIX, e do Japão.

No entanto, no Brasil, como na maioria dos países da América Latina, nunca se configurou um confronto entre a burguesia industrial e a oligarquia agrária, mesmo porque a economia do Brasil, no final do século XIX e início do século XX, era comandada ainda pelo café e então a oligarquia rural ainda mantinha o poder e o controle da economia.

Porém, a crise de 1929 causa uma queda drástica do preço do café, que era a principal cultura que movia a economia do país, e assim o café passa a entrar em decadência juntamente com a oligarquia rural. Dessa maneira, no Brasil, a partir da década de 1930, muda o eixo de acumulação da economia, passando da monocultura do café para indústria, e assim o Brasil vai aos poucos deixando de ser um país agrário exportador e passa a se configurar como um país urbano industrial, pois com a crise de 1929 o governo brasileiro, com Getúlio Vargas, implanta o modelo de substituição de importações estimulando a indústria nacional e fortalecendo o mercado interno.

Dessa maneira, quando a burguesia industrial passa a ter o comando da economia, esperou-se que tinha o caminho livre para realizar a tão necessária reforma agrária para o desenvolvimento do capitalismo e a completa modernização do país. No entanto, conforme ressalta Martins (1997, p. 20),

Entre as velhas elites e as novas elites estabeleceu-se uma espécie de compromisso político, mediante o qual os industriais e os grandes comerciantes tornaram-se grandes clientes políticos das oligarquias, às quais delegaram suas responsabilidades de mando e direção, reproduzindo os mesmos mecanismos políticos que vitimavam todo o povo e impediam um efetivo desenvolvimento da democracia entre nós.

Com a crise de 1929 a agricultura brasileira que era baseada, principalmente, na monocultura do café, se diversifica, sendo que outras culturas, como o algodão, o feijão, o arroz, etc. aumentaram sua importância econômica e a área cultivada. Nesse sentido, segundo Sorj (1986, pp.15-16),

[...] a produção agropecuária continua expandir-se, embora a um ritmo menor que a industrial, porém suficiente tanto para suprir as necessidades do crescente mercado interno como para sustentar as importações de insumos e maquinarias necessárias ao processo de industrialização por substituição de importações [...]. Este desenvolvimento por sua vez se deu sem modificações básicas da estrutura fundiária ou nas relações de produção.

A reorganização da economia a partir de novos centros de produção agrícola e a formação de uma industrialização interna, após a década de 1930, promove vários movimentos migratórios, tanto no sentido rural-urbano como intra-rurais, principalmente do Nordeste e Minas Gerais em direção ao Estado de São Paulo (SORJ, 1986).

Em suma,

A situação que se configura a partir de 1930 é o deslocamento dos grandes proprietários rurais da direção do Estado, visto que tanto as políticas econômicas quanto o conjunto da estrutura política se centram agora no setor urbano-industrial. Esse deslocamento, porém, não chega a eliminar os grandes proprietários fundiários da estrutura política, que permanecem no bloco do poder, mas em uma posição subordinada. Sua permanência refletir-se-á não só na manutenção da estrutura fundiária, mas também na não-efetivação do emprego da política social e salarial desenvolvida para o setor urbano industrial no setor rural. (SORJ, 1986, p. 21)

Com a industrialização do Brasil, a partir dos anos de 1950, o espaço rural começou a receber inovações tecnológicas provenientes da indústria, estimulado pelo governo federal através de financiamentos subsidiados do Banco do Brasil para os Grandes proprietários. Essa ação do governo teve o objetivo de erradicar os velhos cafezais substituí-los por outras culturas com utilização de tecnologias fabricadas pelas indústrias, como o trator e máquinas modernas.

Em meados do século XX o,

O Padrão de expansão agrícola brasileira conjuga de forma original a expansão da pequena produção, e portanto um caminho distributivo, que permanentemente é quebrado pelo latifúndio que volta a afirmar um caminho concentracionista de organização fundiária. (SORJ, 1986, p. 20)

Nesse sentido, é fato que no Brasil a pequena produção familiar sempre teve importância no Brasil e continua resistindo, apesar do governo incentivar apenas a grande produção monocultora. Assim, se a produção familiar tivesse o apoio necessário, teria condições de se desenvolver e dinamizar a produção agropecuária brasileira. Dessa maneira, fica evidente a necessidade da reforma agrária.

Mas, conforme ressalta Sorj (1986, p. 22),

A capacidade dos grandes proprietários de terra em manter o controle político das massas rurais (cuja contrapartida era a fraqueza dos movimentos camponeses), é um elemento central na compreensão da permanência do latifúndio no bloco do poder durante o período populista.

### **Golpe de Estado de 1964: o pacto das elites contra a reforma agrária e opção pela modernização tecnológica da grande propriedade**

Desse modo, no final da década de 1950 e início da década de 1960, começam a aparecer no campo, militâncias políticas de diferentes setores de trabalhadores rurais e movimentos sociais, como as Ligas Camponesas no Nordeste, que começam a contestar a grande desigualdade social e concentração fundiária que existe no Brasil, pressionando o governo para a realização de uma ampla reforma agrária no país. E esses movimentos sociais ganham força quando João Goulart assume a presidência, visto que este presidente tinha idéias progressistas e entendia que a reforma agrária era fundamental, naquele momento, para a completa modernização do país.

Nesse sentido, o grande e principal momento histórico para a realização da reforma agrária no Brasil foi no início da década de 1960, pois se conjugou vários movimentos sociais e militâncias de trabalhadores rurais organizados no sentido de pressionar e reivindicar a realização da reforma agrária e finalmente, em toda a história brasileira o governo (na figura do Presidente João Goulart) estava realmente interessado em promover a reforma agrária.

De acordo com Sorj (1986, p. 23),

As mobilizações no período do Governo João Goulart adquiriram características de confrontamento e polarização crescentes, levando à unificação de grande parte da burguesia em torno do golpe de Estado que se contrapunha ao movimento reformista, cortando, portanto, as perspectivas da transformação da estrutura fundiária a partir de um processo de mobilização popular.

Dessa maneira, o Grande momento histórico da realização da reforma agrária e a diminuição das desigualdades sociais no Brasil foi sabotado e destruído por um pacto entre as elites (o golpe de Estado), ou seja, a velha oligarquia rural que permeia o poder político através de vários deputados, senadores, governadores, etc., e a burguesia industrial, que

decidiram manter inalterada a estrutura fundiária brasileira e assim, mudaram o rumo do país.

Então, após 1964 ocorre uma reorganização da produção agropecuária e,

[...] foram as forças sociais vencedoras a nível de conjunto da sociedade e dentro do campo que orientaram o sentido e as formas de integração da agricultura ao nível da produção e do Estado. No caso Brasil pós-1964, essas forças eram fundamentalmente o grande capital monopólico ao qual se associarão, em posição secundária, os grandes proprietários de terras. (SORJ, 1989, p. 28)

Assim, ao invés de promover uma reforma na estrutura fundiária brasileira e instaurar no país uma modernidade econômica e principalmente social, as elites brasileiras optaram em manter a desigual estrutura fundiária, e realizar uma modernização tecnológica na grande propriedade através de escandalosos subsídios.

A modernização tecnológica da agricultura teve sua origem na década de 30, quando o Brasil muda o rumo de sua economia, passando de agrário exportador para investir mais pesado na industrialização e formação de um mercado interno. No entanto, como ressalta Belik e Paulillo (2001),

Com a constituição do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) em 1964, a modernização da agricultura se tornou compulsória, integrando cada vez mais a atividade rural à dinâmica colocada pela indústria e pelo setor de serviços. O crédito agrícola foi o vetor da modernização do Brasil. Através de taxas de juros subsidiadas e de recursos fartos articulou-se toda uma cadeia de atividades, que passou a responder aos determinantes estabelecidos pela política macroeconômica do país. Em torno do crédito rural gravitaram as atividades de assistência técnica, pesquisa agropecuária, seguro, armazenagem e todo um conjunto de ações ligadas à agroindustrialização das matérias-primas do campo. Nessa fase de intensificação da modernização, o Estado brasileiro reinava supremo constituindo setores e definindo a ênfase das políticas.

No âmbito da legislação agrária, se destacam o Estatuto do Trabalhador rural (promulgada em 1963) e o Estatuto da Terra. Essas leis, na verdade foram criadas pela elite política dominante no sentido de conter os movimentos sociais e criar um obstáculo jurídico à reforma agrária, visto que, por exemplo, o Estatuto do Trabalhador rural proibia greves no campo e o Estatuto da Terra acabou, conforme Gomes da Silva *apud* Bergamasco e Norder (2003, p. 21),

[...] patrocinando a ‘modernização conservadora’, que alargou as desigualdades na agricultura elevou o preço das terras agrícolas, destruiu a propriedade agrícola familiar e consolidou o latifúndio.

Dessa maneira, o Estado mostrava claramente a opção feita para o setor agropecuário, ou seja, captar recursos fartos para promover a modernização tecnológica nas grandes propriedades, mantendo intocada a estrutura fundiária, reprimindo os militantes e movimentos pró-reforma agrária.

A dita “modernização da agricultura”, na verdade só modernizou as médias e grandes propriedades com a adoção de tecnologias no processo produtivo, por meio do crédito subsidiado que proporcionou aos grandes proprietários a compra de tratores, máquinas modernas, fertilizantes e adubos químicos, agrotóxicos, etc. É interessante notar que essa modernização incentivou a compra de produtos de uma indústria que surgiu especializada em produzir produtos para a agricultura, que junto com a agroindústria, que compra os produtos produzidos pela agricultura formam então o complexo agroindustrial.

Dessa maneira, fica claro porque a burguesia industrial nacional se compactuou com os grandes proprietários de terras, pois, com o incentivo fornecido pelo governo os grandes produtores se tornavam consumidores da indústria.

### O complexo agroindustrial e os resultados da “modernização conservadora”

O processo de modernização da agricultura provocou a expansão do modo de produção capitalista no campo, com o aumento massivo da mão-de-obra assalariada nas grandes propriedades modernizadas, surgindo assim os trabalhadores volantes (“bóias-fria”) que normalmente moram nas cidades, em sua maioria nas periferias, e são transportados diariamente para o local de trabalho, as grandes lavouras, trabalhando sob condições precárias de contratação e de segurança no serviço.

Então, como resultado do processo de modernização tecnológica da agricultura,

[...] teremos, por um lado, a transformação da base técnica em boa parte do setor agrário, no que se convencionou chamar de modernização desigual: privilegiando, sobretudo os grandes proprietários de terras; as culturas voltadas para o mercado externo ou para a substituição de produtos que pesam na balança comercial; as regiões mais desenvolvidas, Sul e Sudeste, em detrimento das mais atrasadas, como o Norte e o Nordeste; e atingindo apenas uma pequena parcela dos produtores rurais, a que teve acesso ao crédito subsidiado, em torno de 20% a 25% do total. (GONÇALVES NETO, 1997, pp. 224-225)

Nesse sentido, a modernização da agricultura “[...] consiste num processo genérico de crescente integração da agricultura no sistema capitalista industrial” (GRAZIANO DA SILVA, 1996, p. 30).

O desenvolvimento agrícola com o processo de modernização tecnológica da agricultura, segundo Graziano da Silva (1996, pp. 30-31), “[...] passou por três momentos decisivos: o da constituição dos CAIs, o da industrialização da agricultura e, o mais recente, o da integração de capitais intersetoriais sob o comando do capital financeiro”.

Graziano da Silva (1996, p. 31) ressalta ainda que,

A constituição dos CAIs pode ser localizada na década de 70, a partir da integração técnica intersetorial entre as indústrias que produzem para a agricultura, a agricultura propriamente dita e as agroindústrias processadoras, integração que só se torna possível a partir da internalização da produção de máquinas e insumos para a agricultura. Sua consolidação se dá pelo capital financeiro, basicamente através do SNCR [...].

No entanto, segundo MAZZALI (2000, pp. 35-36), a partir da década de 1980,

[...] a noção de complexo agroindustrial foi colocada em xeque enquanto aparato conceitual para a apreensão da dinâmica do setor, uma vez que os elementos básicos que lhe deram sustentação – um padrão de desenvolvimento tecnológico, que tem por referência os princípios da “Revolução Verde”; um estilo de inserção da agricultura no mercado internacional e um determinado perfil de intervenção do Estado – sofreram profundas alterações. [...] O aspecto central do novo cenário é a ampliação considerável do campo de ação por parte dos diferentes capitais com interesses na atividade agroindustrial. A redução considerável da intervenção do Estado potencializou a possibilidade de formulação de estratégias alternativas e autônomas, assentadas na diversidade de oportunidades advindas da implementação das novas tecnologias.



Com relação aos resultados da modernização tecnológica da agricultura, não podemos negar que esse processo gerou efeitos considerados positivos, no plano econômico, para a agricultura brasileira, como:

- a transformação da base técnica;
- o aumento médio da produtividade, graças aos insumos modernos; e,
- o aumento da produção agropecuária nacional, que possibilitou ao país mais divisas através do aumento das exportações de produtos agrícolas.

No entanto, os efeitos positivos só ficaram na esfera econômica, enquanto que para os âmbitos social, espacial, cultural e o ambiental os resultados desse processo não foram nada bons, muito pelo contrário, a “modernização conservadora” gerou efeitos drásticos, como por exemplo, os seguintes:

- intensificação do êxodo-rural, pois esse processo perverso abrangeu apenas o médio e grande produtor gerando assim, uma expulsão e expropriação de grande parte de pequenos produtores, meeiros, posseiros, pequenos arrendatários, etc. que ficaram abandonados sem nenhuma forma de incentivo, e pelo fato dessa modernização se caracterizar também pela utilização de máquinas modernas nas grandes propriedades absorvendo uma pequena parte de trabalhadores para se sujeitar a ao trabalho assalariado, a maioria foram obrigados, então, a migrar para as médias e grandes cidades em busca de emprego, principalmente na indústria. Mas, a maioria, não conseguiu se incluir no mercado de trabalho urbano e acabaram excluídos, “inchando” as periferias das cidades. Nota-se, dessa maneira, de acordo com a Tabela 01, que a população rural que era maioria em 1950, com 63,8% do total, começa a reduzir-se e, na década de 1970, a população urbana passa a predominar no país, com 55,9% e a população rural com 44,1%. A proporção da população urbana sobre a rural continua aumentando e no ano de 1980 atinge 67,6%, enquanto que a rural diminui para 32,4%.

Tabela 01 – Evolução da população rural e urbana no Brasil, 1950-1980

Anos	População rural		População urbana	
	Número	%	Número	%
1950	33.161.666	63,8	18.782.891	36,2
1960	38.987.526	54,9	32.004.817	45,1
1970	41.037.586	44,1	52.097.260	55,9
1980	38.573.725	32,4	80.437.327	67,6

Fonte: FIBGE, Censos Demográficos (1950, 1960, 1970 e 1980).

- ampliou a concentração fundiária que já estava por demais concentrada;
- ampliou ainda mais as desigualdades sociais, pois os resultados econômicos dessa modernização, pouco beneficiou a classe trabalhadora, favorecendo as elites, ou seja, os grandes produtores e latifundiários, e os industriais, em detrimento da classe trabalhadora que são as mais necessitadas;
- alargou as desigualdades regionais, visto que esse processo se concentrou apenas no Centro-Sul que já era dinâmico, enquanto que o Nordeste e a grande região da Amazônia ficaram a margem desse processo;
- causou sérios danos ambientais em alguns lugares, como a compactação do solo pela utilização intensiva de tratores e máquinas pesadas, a poluição dos solos e dos rios por agrotóxicos e fertilizantes químicos, etc.;
- provocou danos à saúde humana pela utilização em massa de biocidas e adubos químicos nas lavouras, que contaminam os alimentos produzidos que são consumidos pela população; e,
- alterou hábitos alimentares da maior parte da população para o consumo de produtos industrializados ao invés de produtos naturais que são mais saudáveis.

- Hespanhol (2000, p. 24) analisa a expansão da agricultura moderna para o Centro-Oeste brasileiro e constatou que,

[...] o processo de alteração da base técnica e econômica da agricultura nos moldes em que se deu, levou ao afloramento, na região, de problemas relacionados a questão do acesso à terra, da exclusão de pequenos produtores, da baixa qualificação de mão-de-obra, da elevada concentração de renda, enfim, de todos os problemas gerados pelo modelo de crescimento agrícola (modernização conservadora) implementado no país a partir da década de 1960. [...]. A chamada agricultura convencional, altamente dependente dos insumos externos e da utilização de máquinas e implementos pesados, compromete a qualidade do solo, sendo muito comum na região a ocorrência dos processos de erosão e de compactação, o que a médio prazo, poderá, não somente, inviabilizar a atividade agrícola, como degradar amplamente os recursos naturais.

Dessa maneira, vemos que os resultados gerados pela modernização tecnológica da agricultura só fizeram ampliar ainda mais as desigualdades sociais e a concentração fundiária no país, bem como causar sérios danos ao meio ambiente.

Assim, conforme ressaltam Bergamasco e Norder (2003, p. 30),

[...] diversas análises sobre a modernização tecnológica da agricultura brasileira demonstram que sua expansão não conduzia necessariamente à erradicação da fome. A exclusão social deste modelo de desenvolvimento é hoje bastante conhecida, e o mapa da fome realizado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA [...] a partir de estimativas do IBGE indicaram na primeira metade dos anos 90, a existência de risco alimentar entre aproximadamente 32 milhões de brasileiros, sendo que cerca da metade deste total estaria vivendo na zona rural.

### **A “Nova República”: emergência de grupos e movimentos sociais de luta pela terra e a constituinte de 1988 como obstáculo jurídico contra a reforma agrária**

Quando a ditadura chega ao fim em meados da década de 1980, pensava-se que a reforma agrária poderia ser realizada, pois o Estado brasileiro voltava a ser democrático, dando a oportunidade dos movimentos sociais<sup>1</sup> de luta pela terra, igrejas, sindicatos, partidos políticos a favor da reforma agrária pudessem pressionar o governo, agora sem opressão, no sentido da realização da reforma agrária. O MST, a CPT, o PT e a Contag, constituíram-se nos principais grupos de pressão a favor da reforma agrária no final da ditadura militar.

O primeiro governo democrático, com a presidência de José Sarney, chegou a elaborar o primeiro Plano Nacional da Reforma Agrária (PNRA), todavia, esse plano ficou no papel, visto que as forças contrárias à reforma agrária, novamente, eram maiores, pois,

Terminou a ditadura e sobrou a questão agrária não resolvida e mal encaminhada. [...] a ditadura resolvera modernizar a economia dos grandes proprietários de terra promovendo uma associação entre o grande capital e a grande propriedade territorial, através de incentivos fiscais. Qual foi o resultado? Foi o fortalecimento dos grandes proprietários de terra e a transformação do grande capital, supostamente comprometido com a modernização do país e por ela orientado, também em proprietário de terra. Portanto, um aliado a mais na resistência à reforma agrária. Isso tornou mais difícil fazer qualquer tipo de reforma porque hoje a propriedade da terra é de

<sup>1</sup> No fim do período militar surge o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), apoiado pela Comissão Pastoral da Terra (CPT), no Rio Grande do Sul que, se constituiu no principal movimento social de luta pela terra no Brasil até hoje.

interesse de todos os setores poderosos da economia. [...]. Propor uma reforma agrária significa desafiar seus interesses ou, então, indenizá-los a preços que incluem a especulação imobiliária, o que significa não fazer reforma agrária. (MARTINS, 1997, p. 35)

Dessa maneira, mais uma vez o Brasil teve uma oportunidade de realizar a reforma agrária e novamente ela é barrada pelos interesses particulares dos grandes proprietários de terra.

Nesse sentido, no plano jurídico, no período que vai do fim da ditadura militar a meados da década de 1990,

Configura-se a criação de obstáculos jurídicos e administrativos que apontavam para uma paralisia não apenas política, mais também jurídica e institucional dos programas de implementação de assentamentos rurais que, ainda que muito lenta e parcialmente, vinham sendo implementados nos anos 80. O Governo Collor deu continuidade a esta paralisiação política e institucional da reforma agrária. [...] a legislação agrária, sobretudo após a constituinte, a Lei Agrária e suas complementações e regulamentações, tornou-se contraditória e complicada (BERGAMASCO; NORDER, 2003, pp. 33-34).

Sobre a constituinte de 1988, Sorj (1998, p. 29) salienta que,

[...] procurou-se avançar uma legislação que permitisse expropriação por interesse social e sumária de terras improdutivas, o que terminou em fracasso total. As forças conservadoras conseguiram vetar qualquer mudança relevante na legislação e impuseram uma legislação mais regressiva que a herdada dos militares.

Assim, os obstáculos jurídicos para a reforma agrária refletem a supremacia da elite latifundiária que permeia a política nacional e a “derrota” dos movimentos populares no final da década de 1980, e início da década de 1990, com o governo neoliberal de Collor.

### **Pressão dos movimentos sociais de luta pela terra e o aumento do número de assentamentos rurais**

Apesar das derrotas políticas os movimentos sociais de luta pela terra, principalmente o MST, com o apoio da CPT, seguiram crescendo e se expandido pelo território nacional aumentando o número de integrantes e simpatizantes que, por consequência amplia o poder de pressão, principalmente, por meio de ocupações e realização de acampamentos em grandes fazendas improdutivas ou com títulos de propriedade contestados. Assim, em meados da década de 1990 o MST atinge uma repercussão nacional com ocupações de várias fazendas, principalmente no Pontal do Paranapanema, passando assim a entrar na mídia e ganhar boa parte da opinião pública a seu favor<sup>2</sup>.

Dessa maneira, devido à pressão dos movimentos sociais de luta pela terra, principalmente a partir de meados da década de 1990, o governo federal, com a presidência de Fernando Henrique Cardoso, começa a acelerar os processos de desapropriação de terras e a intensificar a implantação de assentamentos rurais. Nesse sentido, a quantidade de famílias assentadas aumenta de número até 1999 e volta a regredir a partir do ano 2000 ( Tabela 02).

Tabela 02 – Número de famílias assentadas 1995-2002

<sup>2</sup> Para saber mais sobre o MST ver Fernandes (1996 e 2000).

Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Famílias assentadas	30.716	41.717	66.837	98.740	99.201	69.929	73.754	43.486

Fonte: BRASIL/MDA, 2003.

Martins (2000) elabora uma crítica ao MST e a CPT, salientando que, esses se constituíram em grupos de mediação pela reforma agrária, permeados pela ideologia da classe média. O autor frisa que os mediadores da luta pela terra (sindicatos, agentes de pastorais, militantes, intelectuais, etc.) são integrantes da classe média, cujos interesses e visões de mundo se afastam dos verdadeiros protagonistas da questão agrária, que são os trabalhadores rurais sem-terra, posseiros, meeiros, minifundiários, pequenos arrendatários, etc. havendo assim, um desencontro entre a reforma agrária almejada pelos mediadores da luta pela terra e um projeto de reforma agrária aceita pelo Estado, o que segundo Martins (2000) acaba impossibilitando um possível diálogo para a realização de uma reforma agrária possível.

Martins (2000, pp. 25-26) destaca que,

O desencontro está, sobretudo, no fato de que MST e Igreja conseguiram colocar a questão agrária na agenda do Estado Brasileiro e, ao mesmo tempo não legitimam essa inclusão. Não legitimam ao se recusarem a aceitá-la como fato político, que tem como implicação necessária e inevitável a negociação e o acordo quanto à viabilidade, à extensão, à forma e à qualidade da reforma. [...] Quem quer ganhar tudo, tudo perde, como está acontecendo. O MST e as igrejas, e não só a CPT, vão ficando fora do amplo processo de reforma agrária conduzida pelo Estado. Estão deixando de ser protagonistas políticos daquilo que poderia ser sua maior e única vitória.

Dessa maneira, Martins (2000) ressalta que o MST e as igrejas, pela dificuldade do diálogo com o governo federal, acaba dificultando a realização de uma reforma agrária no Brasil, no entanto, é preciso reconhecer que os projetos de assentamentos rurais implantados até hoje, em sua maioria, só ocorreram em virtude da pressão, principalmente destes grupos, pois se fosse deixar à vontade do Estado muito pouco, ou quase nada, tinha sido feito até hoje com relação à desapropriação de terras e implantação de assentamentos rurais, visto que os grandes proprietários de terras, possuem a maioria dos representantes no meio político nacional.

### **Necessidade, importância e perspectivas da reforma agrária hoje no Brasil**

O número de assentamentos implantados pelo Estado na década de 1990 é, realmente, uma vitória dos grupos e movimentos sociais de luta pela terra, no entanto, quantidade não se reflete na qualidade, ou seja, os assentamentos implantados pelo Governo FHC possuem carências no que se refere ao crédito, a extensão rural, a educação, lazer e saúde. Bem como equívocos em não considerar as diferenças regionais e as particularidades locais, dentro de cada estado.

Assim, há uma grande distância entre os assentados implantados nas décadas de 1980 e, principalmente, na década de 1990 pelo governo federal e os governos estaduais com várias carências e equívocos e a idéia de assentamentos rurais que realmente promova as condições necessárias para o assentado produzir de maneira viável, considerando as diferenças e particularidades locais e regionais do Brasil (visto que o Brasil possui um território bem extenso), transformando uma série de excluídos do mercado de trabalho e do acesso à terra em sujeitos políticos e produtores viáveis, resgatando, assim, a dignidade humana e a justiça social.

Nesse sentido, podemos afirmar que não se tem realizado reforma agrária no Brasil, mas sim, uma política de distribuição de terras com pouca preocupação quanto ao futuro do

assentado na terra, ou seja, com as condições necessárias para o mesmo produzir de forma viável, bem como se reproduzir socialmente permanecendo no campo com qualidade de vida.

Essa política de assentamentos rurais não se constitui em uma verdadeira reforma agrária, também, pelo fato de, na maioria das desapropriações ocorre a indenização dos “proprietários” a preços que incluem a especulação imobiliária, o que impede um melhor investimento nos assentamentos e dificultando uma reforma ampla na estrutura agrária. Dessa maneira, a desapropriação de latifúndios para a realização de assentamentos rurais por meio da compra de terras pelo Estado com pagamento da dívida agrária, com preços que só interessam aos grandes proprietários, não é reforma agrária e sim um “negócio agrário”.

### **A crítica da reforma agrária**

Atualmente, muitos estudiosos da questão agrária brasileira, tais como Graziano Neto e Geraldo Muller, alegam que hoje a reforma agrária não é mais necessária, pois, segundo eles a agricultura brasileira, se modernizou, constituindo-se nos CAIs, assim, os produtores familiares devem transformar-se em trabalhadores para o capital, ou se integrar às agroindústrias.

Nessa perspectiva, no modo de entender de Müller (1994), as agroindústrias são,

[...] uma formidável máquina agrária, que produz muito, de tudo e com elevada produtividade, sendo capaz de produzir muito mais sem incorporar mais gente, seja como mão-de-obra, seja como proprietário. Nesse sentido, não há porque distribuir terra e produzir novos proprietários agrários. O fundamental para elevar, diversificar e qualificar mais o excedente agrário não reside em incorporar mais gente nem mais terra ao processo produtivo, mas sim, em dispor de um padrão financeiro que permita intensificar a exploração do trabalho e da terra e a incorporação de progresso técnico. (MÜLLER, 1994, pp. 235-236)

Graziano Neto (1994, pp. 248-249), também manifesta a sua posição crítica à reforma agrária, ressaltando, de forma equivocada que,

[...] primeiro, inexistente farta disponibilidade de terras ociosas para programas de redistribuição agrária no Brasil. Segundo, mesmo que houvesse abundância de terras, não haveriam tantos interessados nos lotes. Terceiro, mesmo com terras ociosas e pretendentes certos, um programa dessa natureza não teria a eficácia desejada, deixando insolúvel o problema da miséria no país.

Na verdade, Graziano Neto (1994) só propõem a distribuição de terras do Estado na região pré-amazônica para diminuir os conflitos existentes, e não na desapropriação de terras no Centro-Sul, pois, segundo ele, isso vai contra os interesses dos latifundiários e grandes agricultores.

Dessa maneira, segundo as próprias palavras de Graziano Neto (1994),

Na região pré-Amazônica, entre os estados de Tocantins, Mato Grosso, Pará, Amazonas e Maranhão, certamente há muita terra desocupada, embora com florestas naturais, que poderiam ser desapropriadas para serem distribuídas aos trabalhadores rurais, tanto os da própria região como aqueles trazidos de fora. Grandes projetos de assentamento rural poderiam nessa região ser implantados, beneficiando milhares de famílias e diminuindo os conflitos existentes. [...] em quase todo o Centro-Sul do País, a distribuição de terras visa desapropriação de latifúndios improdutivos certamente terá pequena

eficácia numa política fundiária conseqüente. (GRAZIANO NETO, 1994, p. 251)

Essa visão de Graziano Neto (1994) é equivocada, pois assentar produtores familiares na região pré-Amazônica, sem infra-estrutura adequada para escoar a produção e ter acesso saúde e educação, sem um mercado local dinâmico para comercializar a produção, é abandonar esses produtores à própria sorte. Essa visão não é coerente para resolver a questão agrária brasileira, e se assemelha ao governo ditatorial que, realizou projetos de colonização na Amazônia unicamente para desarticular os movimentos de luta pela terra e diminuir os conflitos no Centro-Sul.

Contrariando a essa visão crítica da reforma agrária, no nosso entender uma ampla e eficaz reforma agrária ainda é necessária para atingir, não só uma modernização econômica e tecnológica, mas uma modernização social com mais qualidade de vida para a população como um todo e uma maior eqüidade social, bem como importância econômica, fortalecendo a produção familiar no Brasil dinamizando assim, o mercado interno, principalmente através da produção de produtos alimentícios e o aumento de consumo de produtos da indústria, devido a inclusão social de várias famílias.

Nesse sentido, de acordo com Martins (1997, p. 48),

[...] uma reforma agrária ampla e conseqüente, de verdade, promoveria um grande salto histórico na vida do país: diminuiria a miséria urbana, criaria uma válvula de segurança para as mudanças econômicas e tecnológicas aceleradas pelas quais estamos passando, ampliaria o mercado e teria um efeito multiplicador de benefícios salutar no conjunto da sociedade, além de viabilizar o processo de modernização social e política. Só elites obtusas não podem ver isso.

Dessa maneira, segundo Veiga (1991) para o desenvolvimento da produção familiar no Brasil é necessário, antes de tudo, a superação da extrema desigualdade na estrutura fundiária por meio de uma política de reforma agrária, através da implantação de assentamentos rurais (acompanhada de crédito para custeio e investimento e assistência técnica), que forneça terra para parceiros e arrendatários subordinados às grandes propriedades e que torne os minifundistas produtores com maior acesso à terra, juntamente com as devidas condições para o assentado produzir viavelmente.

### **A importância econômica e social da reforma agrária e dos assentamentos rurais**

A reforma agrária hoje possui uma grande importância, principalmente no âmbito social. É unânime entre os estudiosos favoráveis à reforma agrária a sua importância social, como uma política de distribuição de renda e de inclusão social, “desafogando” pequenos arrendatários, parceiros, meeiros, e minifundiários e proporcionando a oportunidade de uma grande parte de pessoas que estão nas periferias das grandes cidades e excluídos do mercado de trabalho e que foram expulsas do espaço rural nas décadas de 1960/1970 migrando para as cidades, em decorrência da cruel modernização conservadora e da industrialização do país, voltarem para o campo, agora com as condições para produzir de maneira viável, resgatando assim sua dignidade. Até porque, segundo Martins (2000, p. 37),

[...] os fatos demonstram, no período recente, que a disseminação da agricultura familiar, com base nos assentamentos da reforma agrária, para não poucas famílias, multiplica a renda, melhora a qualidade de vida e suprime fatores de anomia e desagregação familiar.

Assim, alguns estudiosos brasileiros vêm realizando pesquisas para analisar os impactos sociais dos assentamentos rurais implantados nas décadas de 1980/1990. Dessa maneira, apesar de carências de condições básicas, como crédito, extensão, saúde,

educação viabilidade econômica e social dos assentamentos rurais, constataram-se resultados muito significativos no âmbito social.

Dessa maneira, há vários estudos de caso que comprovam a relevância social dos assentamentos rurais no Brasil. Um bom exemplo é o trabalho de Ramalho (2002), que estudou os impactos socioterritoriais dos assentamentos rurais no município de Mirante do Paranapanema, que se constitui no principal município em termos de número de assentamentos rurais com um total de 28. Assim, Ramalho (2002) constatou em sua pesquisa que,

[...] a criação dos assentamentos possibilitou para uma população de baixa escolaridade e que enfrentava no momento anterior uma instável e precária inserção no mundo do trabalho rural/agrícola, a possibilidade de centrar suas estratégias de reprodução familiar e de sustento no próprio lote. Ainda que de forma precária passaram a ter acesso à moradia, saúde, escola. [...] Para além das questões econômicas, criam-se novos sujeitos sociais e resgata-se a dignidade de uma população historicamente excluída. O acesso à terra provocou em muitos casos rupturas e uma sensação nítida de melhoria em relação ao passado. (RAMALHO, 2002, pp. 130-131)

Leite (1997, p. 168) analisa os impactos dos assentamentos rurais no Brasil e deixa claro quando diz que, “os assentamentos não só geraram empregos e, de alguma maneira, aumentaram o nível de renda das famílias assentadas, como também transformaram em maior ou menor medida as relações de poder local”.

Segundo Leite (1997), a tentativa mais ambiciosa de estudos de assentamentos rurais no Brasil é o estudo realizado pela FAO. Neste estudo foram selecionados 440 assentamentos criados entre outubro de 1985 e outubro de 1989, e deles selecionou-se uma amostra de 44 casos distribuídos por todos os estados do país. Dessa maneira, Leite (1997, p. 165) salienta que, entre as conclusões da pesquisa da FAO,

[...] os autores apontam, a partir da análise de variáveis como geração de e distribuição de renda, capitalização, características do processo produtivo, comercialização da produção, etc., que os assentamentos revelaram-se eficazes promotores do desenvolvimento rural e de fixação do homem no campo.

Em suma, os assentamentos rurais no Brasil têm demonstrado ser de grande importância social para o país, dando a possibilidade de inclusão social e melhoria de vida para famílias que estavam excluídas do mercado do trabalho e do acesso a terra, transformando um amplo setor de “excluídos” em sujeitos políticos.

No que tange à questão econômica da reforma agrária hoje, muitos intelectuais brasileiros favoráveis à reforma agrária, incluindo partidários da esquerda, compreendem que a reforma agrária não possui importância econômica para o país, sendo importante apenas como uma política de cunho social como parte de uma “dívida social” com os “pobres da terra” que historicamente enfrentam a opressão e exclusão das elites latifundiárias.

Sobre a questão da importância econômica dos assentamentos rurais de reforma agrária, Zamberlam e Florão (1991, pp. 36-38) realizaram um estudo sobre o impacto econômico dos assentamentos rurais na economia em municípios na região de Cruz Alta (RS) e constataram que,

Do ponto de vista econômico, os assentamentos pesquisados encontram-se numa posição vantajosa, se levarmos em consideração outras propriedades, nas mesmas condições, fora dos assentamentos. Os resultados econômicos dos assentamentos em termos de geração de impostos diretos e indiretos têm sido um fator positivo aos cofres públicos.

Com relação à viabilidade econômica dos assentamentos rurais, Zamberlam e Florão (1991, p. 39) salientam que,

[...] a colocação de terras de latifúndios para assentamentos para assentamentos de trabalhadores rurais tem viabilidade econômica. O nível de produção e produtividade, a qualidade de vida dos assentados, têm reafirmado a condição intrínseca do expressivo excedente, que colocado no mercado reforça o próprio fim social da terra.[...] Os retornos em forma de tributos diretos e indiretos, para a sociedade, por seu montante, demonstram que os assentamentos são centelhas energizantes na alimentação e aquecimento do sistema capitalista, seja pelos tributos gerados, seja pela demanda e oferta de produtos ao mercado.

Dessa maneira, fica evidente que os assentamentos rurais implantados até hoje no Brasil - que ficam longe de ser considerado como reforma agrária, em virtude da forma em que a maioria foram implantados, tendo o Estado que desembolsar recursos financeiros para a desapropriação da propriedade e investir pouco em infra-estrutura e recursos sociais, econômicos e culturais para que o assentamento se torne realmente viável – mostram resultados positivos tanto econômico quanto social, e nesse sentido reforçamos a idéia de que o Brasil ainda necessita de uma ampla e verdadeira reforma agrária que geraria resultados muito melhores do que os assentamentos rurais implantados até hoje.

### **Desenvolvimento territorial, assentamentos rurais e organizações coletivas na pequena produção familiar**

Um projeto de reforma agrária hoje para realmente ser viável e promover uma dinamização do espaço rural tem que ser concebida a partir de uma visão de desenvolvimento territorial considerando o capital social dos territórios.

Nesse sentido, segundo Abramovay (2000, p. 13),

Uma visão territorial do desenvolvimento pode revelar potenciais que, até hoje, o meio rural não revelou à sociedade. Visto como a base física da produção agrícola, seu destino dificilmente escapa à tragédia do esvaziamento social, econômico, político e cultural. Quando, entretanto, o meio rural é encarado, não como a simples sustentação geográfica de um setor (a agricultura), mas como base de um conjunto diversificado de atividades e de mercados potenciais, seus horizontes podem ser ampliados.

Dessa maneira, é preciso mudar a maneira de pensar o rural como um setor econômico separado da sociedade, mas sim articulado com a economia e com a sociedade em geral. Assim, o desenvolvimento rural não pode estar separado do desenvolvimento urbano e das questões ambientais.

Abramovay (2000, p. 13), destaca ainda que,

Construir novas instituições propícias ao desenvolvimento rural consiste, antes de tudo em fortalecer o capital social dos territórios, muito mais do que em promover o crescimento desta ou daquela atividade econômica. O próprio crescimento urbano recente aumenta a demanda por novos produtos e novos serviços vindos do meio rural. O desafio consiste em dotar as populações vivendo nas áreas rurais das prerrogativas necessárias a que sejam elas os protagonistas centrais da construção dos novos territórios.

O desenvolvimento territorial passa pela constituição de novos atores sociais locais e novas instituições que fortaleçam os capitais sociais do território. Dessa maneira, a implantação de projetos de assentamentos rurais está diretamente relacionado à idéia de desenvolvimento territorial, visto que promove a constituição de novos atores sociais locais



que pode dinamizar o lugar (município) ou região onde forem instalados, mas depende também dos investimentos em infra-estruturas e o fortalecimento do capital social e articulação com o mercado local/regional.

Nesse sentido, Veiga (2001, pp. 83-84), ao formular uma estratégia de desenvolvimento rural para o Brasil, propõe,

[...] o surgimento de um contrato territorial de desenvolvimento (CTD) a ser firmado com articulações intermunicipais cujos planos microrregionais de desenvolvimento rural sejam selecionados por instâncias competentes cujos planos microrregionais de desenvolvimento rural sejam selecionados por instâncias competentes. [...] As ações de desenvolvimento rural que precisam ser subvencionadas no âmbito dos CTD são de três tipos básicos: (A) aquisição de competência; (B) programas de inovação rural; e (C) criação em rede.

Além de estar inserido em uma estratégia de desenvolvimento territorial, os projetos de assentamentos rurais baseados na pequena produção familiar, precisam ser concebidos, também, considerando a formação da coletividade, ou por formações de associações de produtores ou núcleos de cooperação, pois o mercado capitalista atual é muito competitivo, e se o pequeno produtor se inserir de forma isolada no mercado fatalmente não terá condições de competir com o médio e o grande produtor.

Desse modo, Farina e Lazzarini (1999, p. 2) salientam que,

Um pequeno produtor não pode contratar um gerente financeiro, um especialista de marketing ou um engenheiro agrônomo, mas um conjunto de produtores pode. Não só os custos são compartilhados, mas é possível que se tenham efeitos sinérgicos. Neste sentido, a cooperação também auxilia na redução dos entraves associados à baixa escala operacional. Ultimamente as organizações cooperativas não tem sido bem vistas pela sociedade ou mesmo pelos empresários. No entanto são cada mais importantes na busca de obtenção e preservação de vantagens competitivas aos pequenos e médios produtores.

Dessa maneira, a solução para a inserção competitiva no mercado da pequena produção familiar, em especial a dos assentamentos rurais, é se inserir de forma coletiva, tendo assim, mais força para permanecer no mercado, de maneira viável, com qualidade de vida. A união dos pequenos produtores é essencial para comprar tratores, insumos agrícolas e máquinas de forma coletiva, comercializar a produção com preços melhores, bem como, para reivindicar seus direitos e interesses na sociedade capitalista.

## **O PNRA do Governo Lula**

Para termos uma idéia do que poderá ser alterado na questão agrária com a mudança de governo federal a partir de 2003 com o governo Lula, é necessário avaliar o PNRA proposto, que tem como período de duração o ano de 2004 a 2007.

Dessa maneira, a partir da análise do PNRA do atual governo, observamos que o mesmo, propõem várias concepções e medidas interessantes com relação à mudança da estrutura fundiária, viabilidade dos assentamentos rurais e distribuição de renda, bem como a inclusão e reinclusão de várias famílias no processo produtivo, constituindo uma política de combate à desigualdade e desenvolvimento econômico.

Dessa maneira, o Plano, primeiramente vai exigir uma integração interinstitucional entre os vários ministérios e órgãos federais relacionados com a questão agrária.

O Plano deixa bem clara a importância econômica dos assentamentos rurais de reforma agrária como um setor estratégico para a segurança alimentar.

O cenário de retomada do crescimento econômico e de expansão das exportações agrícolas combinado com as metas do Fome Zero de inclusão de 44 milhões de pessoas no Programa Bolsa-Família em 4 anos projeta uma ampliação da demanda por alimentos e produtos agrícolas que deverá ser suprida pela produção da agricultura familiar e dos assentamentos de reforma agrária. [...] Sua dimensão social se combina com implicações macroeconômicas por meio da inclusão de um setor dos agricultores que está excluído do circuito econômico, da geração de milhões de novas ocupações, da utilização de terras que não cumprem sua função social e da ampliação da produção de alimentos de forma integrada às políticas de segurança alimentar. (BRASIL/MDA, 2003, pp. 4-5)

O Plano tem uma visão ampla com respeito à reforma agrária, entendendo que para viabilizar os assentamentos e almejar uma mudança da estrutura agrária brasileira é preciso,

[...] democratizar o acesso a terra, desconcentrando a estrutura da propriedade da terra, e intervir sobre a estrutura produtiva por meio de garantia do Crédito, do Seguro Agrícola, da Assistência Técnica e Extensão Rural, de políticas de comercialização e de agroindustrialização. (BRASIL/MDA, 2003, p. 4)

Outro aspecto positivo do Plano é o reconhecimento das diversidades regionais e culturas e a desigualdade entre homem e mulher no Brasil, visto que este país é muito heterogêneo.

No sentido de viabilizar os assentamentos de reforma agrária, o PNRA considera a questão da formação de cooperativas e associações de produtores. O Plano vai além, também, ao adotar a idéia de desenvolvimento do espaço rural como um desenvolvimento territorial sustentável.

Na nossa avaliação, o principal ponto positivo do Plano é o enfoque geográfico de realização da reforma agrária, visto que,

Ao invés de um modelo único para todas as regiões do país, o Plano prevê a adequação do modelo de reforma agrária às características de cada região, de cada bioma. Ao invés de uma ação dispersa espacialmente e desarticulada, o Plano organizará sua atuação em áreas reformadas, o que reforçará o caráter dinâmico da reforma agrária e seu papel na constituição de um novo tecido social em âmbito regional e nacional. (BRASIL/MDA, 2003, p. 10)

As áreas reformadas são bases para a intervenção estatal nos assentamentos, contemplando a diversidade regional, evitando o isolamento dos assentamentos e potencializando, assim, os investimentos.

No sentido de concretizar essa questão das diversidades espaciais do território brasileiro, para a implantação de assentamentos rurais, o Plano considera a,

[...] a ativa participação dos movimentos e entidades da sociedade civil. [...] amplamente discutido e desdobrado em planos regionais e estaduais, de tal forma que a estratégia de desenvolvimento rural nele contida possa, no diálogo democrático e criativo, com as diversas instituições, entidades e movimentos desdobrar-se em planos territoriais que integrem e potencializem as ações de diferentes esferas de governo e seus respectivos órgãos. (BRASIL/MDA, 2003, p. 06)

Apesar dos vários aspectos positivos do PNRA, há também vários aspectos que impedem a realização de uma verdadeira reforma agrária que seja realmente capaz de transformar a estrutura agrária brasileira, desconcentrando a posse da terra, dinamizando o espaço rural e proporcionando o desenvolvimento de uma forma ampla.

Um desses obstáculos é o crédito fundiário mantido, principalmente para minifundiários, que é, “[...] um mecanismo de acesso a terra por meio do financiamento da aquisição do imóvel rural” (BRASIL/MDA, 2003, p. 21), destinados para 130 mil famílias, enquanto a distribuição de terras é prevista para 400 mil famílias. Esse sistema de assentamentos rurais que promove o acesso a terra por meio da compra do beneficiário deixa o assentado endividado.

A distribuição de terras só é prevista para trabalhadores rurais sem-terra, posseiros, populações ribeirinhas, comunidades quilombolas, etc., enquanto que os minifundiários só estão contemplados no crédito fundiário, ou seja, empréstimo de dinheiro para comprar a terra. O sistema de Crédito Fundiário é bom para os proprietários/latifundiários que recebem a vista pela terra, sendo que é o assentado que contrai a dívida.

O PNRA também expressa contradição entre a política mais geral do Governo Lula, seja a macroeconômica, sejam as alianças políticas que, por exemplo, inviabilizam a revogação da medida provisória que criminaliza as ocupações.

Outro aspecto negativo é a ausência de critérios para a sucessão da posse da terra para os filhos dos assentados.

Por fim, nota-se uma subordinação do PNRA à lógica do capital, pois o mesmo reforça a concepção da terra como propriedade privada, ao invés de uso coletivo da terra pelos beneficiários, que poderia gerar um espírito de coletividade ao invés da individualidade, podendo facilitar a viabilização dos assentamentos.

## Considerações finais

A forma familiar de produção agropecuária esteve presente no Brasil desde o início do seu processo de formação, na época colonial, apesar de não receber nenhum incentivo por parte do governo, e pelo contrário, ser historicamente injustiçada por uma política que privilegia escandalosamente a grande produção.

Dessa maneira, apesar de todas as barreiras e imposições, os trabalhadores familiares no Brasil resistiram, mesmo estando sempre em posição secundária no processo produtivo e subordinado à grande propriedade, devido à injusta concentração fundiária brasileira. É importante salientar que, durante o período colonial, a produção familiar, mesmo que ocupando um lugar subalterno na sociedade brasileira, teve uma grande importância para o Brasil naquela época, pois, enquanto as grandes propriedades estavam preocupadas em produzir açúcar para o mercado internacional, os produtores familiares produziam os produtos alimentícios (feijão, mandioca, milho, etc.) necessários à alimentação da população.

O Brasil é hoje um dos maiores países em dimensão territorial do mundo, no entanto, possui milhares de agricultores sem terra e/ou com pouca terra (menos de 20 ha). Essa contradição se explica pela extrema concentração fundiária e desigualdade social que há no país, e que foi ampliada com a “modernização conservadora” a partir da década de 1960, onde tem proprietários que chega a ter, muitas vezes de forma ilícita, através da grilagem, mais de 20 mil hectares de terras. Essa desigualdade na posse da terra é histórica e remonta ao período colonial.

Essa concentração fundiária exclui da produção agropecuária milhares de famílias que hoje se encontram nas periferias das cidades, desempregadas que, possuem apenas o desejo de ter a oportunidade de ter o acesso a terra e melhorar sua condição de vida.

Dessa maneira, ainda hoje a reforma agrária se faz necessária, principalmente por motivo social, para incluir milhares de famílias que estão excluídas do mercado de trabalho, e também por motivo político, pois o país tem uma “dívida social” com a população pobre que historicamente sofreu com a escravidão, a exploração e a subordinação nas grandes fazendas, visto que, são eles os verdadeiros responsáveis pelo crescimento econômico do país, por meio do trabalho, e, no entanto, continuam excluídos e esquecidos na mais absurda miséria.

Mas, a reforma agrária também possui um sentido econômico, pois se a produção familiar for incentivada pelo Estado ela pode, por exemplo, fortalecer o mercado interno, por meio da produção de alimentos com baixo custo e a inclusão econômica e social de milhares de famílias.

Dessa maneira, é visível que o Brasil possui uma massa de produtores familiares e trabalhadores rurais sem-terra, que se tiverem o acesso à terra e o apoio e incentivo do governo, podem ter condições de produzir de maneira viável. Assim, é notória a urgência e a necessidade de uma reforma agrária para potencializar a capacidade produtiva dos pequenos produtores e agricultores sem-terra, incluindo na economia uma massa de excluídos do mercado de trabalho, gerando assim, produtores viáveis e consumidores com maior capacidade de consumo no mercado, e sujeitos políticos com maior representação na sociedade.

Desse modo, um projeto de reforma agrária, a partir da implantação de assentamentos rurais, deve contemplar uma política de desenvolvimento territorial sustentável, fortalecendo o capital social e incentivando um espírito coletivo entre os produtores assentados, junto com toda uma infra-estrutura e serviços básicos como saúde, educação, crédito, assistência técnica, etc.

Por fim, analisando a PNRA percebemos vários pontos positivos, como a concepção geográfica de implantação de assentamentos rurais (áreas reformadas) a partir de um desenvolvimento territorial sustentável de tais áreas. No entanto há também, vários pontos que impedem a realização de uma verdadeira e ampla reforma agrária, pois o PNRA do atual governo é resultado da pressão dos movimentos sociais e também da reação das forças contrárias à reforma.

Na verdade, mesmo se este Plano for plenamente concretizado, fica longe de resolver o problema agrário do país, pois, no nosso entendimento, só se conseguirá realizar uma verdadeira reforma agrária no Brasil com um “racha” na classe dominante que leve os grandes proprietários ao isolamento, diminuindo assim o seu poder<sup>3</sup> e influência política que tanto impedem a reforma agrária.

## Referências bibliográficas

ABRAMOVAY, Ricardo. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. In: LEITE, Sisnando Pedro et alli (orgs.) Reforma agrária e desenvolvimento sustentável. Ministério do desenvolvimento agrário: Brasília, 2000.

BELIK, Walter; PAULILLO, Luiz Fernando. O financiamento da produção agrícola brasileira na década de 90: ajustamento e seletividade. In: LEITE, Sérgio Pereira (org.). Políticas públicas e agricultura no Brasil. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2001.

BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira; NORDER, Luiz Antonio Cabello. Os impactos regionais dos assentamentos rurais em São Paulo (1960-1997). In: MEDEIROS, L. S.; LEITE, S. (Orgs). A formação dos assentamentos rurais no Brasil: processos sociais e políticas públicas. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Ed. Universidade/UFRGS/CPDA, 1999.

BRASIL (MDA). Plano Nacional de Reforma Agrária: Paz, produção e qualidade de vida no meio rural. Brasília: MDA, 2003.

FARINA, Elizabeth; LAZZARINI, Sérgio G. A pequena produção e o agribusiness. 1999, mimeo.

<sup>3</sup> No Brasil o poder dos grandes proprietários de terras representa, como bem salientou Martins ( 1999 ), o *poder do atraso*.

FERNANDES, Bernardo Maçano. MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem – Terra. São Paulo: Hucitec, 1996.

FERNANDES, Bernardo Maçano. A formação do MST no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2000.

FIBGE – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Censos Agropecuários do Estado de São Paulo de 1970, 1975, 1980, 1985 e 1995/6. Rio de Janeiro: FIBGE (vários anos).

GONÇALVES NETO, Wenceslau. Estado e agricultura no Brasil: política agrícola e modernização econômica brasileira 1960-1980. São Paulo: HUCITEC, 1997.

GRAZIANO DA SILVA, José. A nova dinâmica da agricultura brasileira. Campinas: UNICAMP/IE, 1996.

GRAZIANO NETO, Francisco. Recolocando a questão agrária. In: STÉDILE, João Pedro (Org.). A questão agrária hoje. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 1994, pp. 238-254.

HESPANHOL, Antonio Nivaldo. A expansão da agricultura moderna e a integração do Centro-Oeste brasileiro à economia nacional. In: Caderno Prudentino de Geografia. Presidente Prudente: AGB, nº22, 2000, pp. 7-28.

LEITE, Sérgio. Assentamentos rurais no Brasil: impactos, dimensões e significados. In: STÉDILE, João Pedro (org.). A reforma agrária e a luta do MST. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997, pp. 157-176.

MARTINS, José de Souza. A questão agrária brasileira e o papel do MST. In: STÉDILE, João Pedro (org.). A reforma agrária e a luta do MST. Petrópolis: Vozes, 1997.

MARTINS, José de Souza. O poder do atraso. São Paulo: Hucitec, 1999.

MARTINS, José de Souza. Reforma agrária: o impossível diálogo. São Paulo: EDUSP, 2000.

MAZZALI, Leonel. O processo de reorganização agroindustrial: do complexo à organização em rede. São Paulo: Editora Unesp, 2000.

MÜLLER, Geraldo. São Paulo – o núcleo do padrão agrário moderno. In: STÉDILE, João Pedro (Org.). A questão agrária hoje. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 1994, pp. 221-237.

RAMALHO, Cristiane Barbosa. Impactos socioterritoriais dos assentamentos rurais no município de Mirante do Paranapanema – região do Pontal do Paranapanema – SP. Presidente Prudente: FCT/UNESP, 2002.

SORJ, Bernardo. Estado e classes na agricultura brasileira. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1986.

SORJ, Bernardo. Reforma agrária em tempos de democracia e globalização. In: Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, 1998. pp. 23-40.

VEIGA, José Eli da. O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica. São Paulo: EDUSP/Hucitec, 1981. 219 pp. (Estudos Rurais 11).

VEIGA, José Eli da. O Brasil precisa de uma estratégia de desenvolvimento. Brasília: Convênio FIPE-IICA (MDA/CNDRS/NEAD), 2001.

ZAMBERLAM, Jurandir; FLORÃO, Santo Reni dos Santos. Impacto dos assentamentos na economia de 4 municípios na região de Cruz Alta/RS. In: GÖGEN, Frei Sérgio Antônio; STÉDILE, João Pedro (orgs.). Assentamento: a resposta econômica da reforma agrária. Petrópolis: VOZES, 1991, pp. 11-41.