

CONTRIBUIÇÃO PARA A ANÁLISE DA QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL: UM POUCO SOBRE O DEBATE POLÍTICO E ACADÊMICO ATUAL

Beatriz Judice Magalhães*

Resumo: O Brasil apresenta um dos maiores índices de concentração fundiária do mundo, o que traz gravíssimos problemas sócio-econômicos tanto no meio rural como nas grandes cidades. A necessidade da reforma agrária é defendida com veemência por alguns e questionada por outros, seja nos espaços acadêmicos ou nas instâncias políticas. O presente trabalho busca contribuir para esse debate apresentando simultaneamente o panorama geral da questão fundiária brasileira numa perspectiva histórica e algumas das posições vigentes, além de refletir criticamente sobre elas. Argumentando-se que o tema não se restringe a questões técnicas, mas alcança profundamente aspectos políticos, que não podem ser ignorados quando se busca entender a realidade econômica, defende-se a realização de uma reforma agrária sólida como política de desenvolvimento econômico, este entendido como indissociável do plano social.

Palavras-Chave: Reforma agrária, Brasil, debate.

* Graduanda em Ciências Econômicas pela FaCE/ UFMG; Bolsista do Programa de Educação Tutorial (PET) da SESU/ MEC.

CONTRIBUIÇÃO PARA A ANÁLISE DA QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL: UM POUCO SOBRE O DEBATE POLÍTICO E ACADÊMICO ATUAL

1) Introdução

1.1) A problemática fundiária no Brasil

De acordo com o informe de 1993 do Programa da Nações Unidas para o Desenvolvimento, o Brasil apresentava então a 2ª distribuição fundiária mais desigual do mundo, estando atrás apenas do Paraguai¹. Tal disparidade contribui para a formação de um quadro social alta e crescentemente preocupante. Os conflitos entre posseiros, grileiros, trabalhadores sem-terra, latifundiários, etc são freqüentes e violentos. O desgaste da malha social ocorre não somente no campo, mas também nos grandes centros urbanos. A concentração fundiária leva a deslocamentos maciços da população rural, o que, por sua vez, intensifica a miséria e a violência.²

A questão da distribuição e utilização das terras vai muito além do plano da justiça social, ainda que este se sobressaia como o de maior relevância³. No âmago do debate encontram-se sérias reflexões quanto à questão ambiental, referentes à meta do desenvolvimento sustentável, à destruição dos ecossistemas, etc. Mesmo o ponto de vista puramente macroeconômico implica no reconhecimento da importância da agricultura para consumo doméstico na composição do PIB, e no efeito multiplicador da elevação da renda das famílias potencialmente favorecidas sobre a produção e o consumo internos. O cerne da discussão não pode, tampouco, ignorar o aspecto político, que abarca diversos conflitos de interesse entre as classes envolvidas.

Ocorre ainda que uma distribuição fundiária demasiadamente desigual pode ser nociva ao próprio sistema capitalista, uma vez que este exige a existência de um mercado consumidor e de uma estrutura de produção sólidos. Por outro lado, assumindo que as contradições são inerentes à lógica da reprodução do capital, percebe-se que a má distribuição de terras cria uma reduzida classe de proprietários de enormes terrenos improdutivos,

¹ Segundo o informe de 1993 do Programa da Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Paraguai é o primeiro em índice Gini relativo à distribuição de terras, com 0,94; seguido imediatamente pelo Brasil, com 0,86.

De acordo com informação disponível em

<http://www.intercom.org.br/papers/xxiv-ci/np02/NP2VILLALVA.pdf>

Acesso em 21/02/2006.

² “Nas áreas urbanas, os famintos e desnutridos são as crianças de rua, os sem-teto e milhões de brasileiros que vivem em favelas das mega-cidades, particularmente mulheres e crianças. A miséria, pobreza e fome urbana extrema está estreitamente ligada ao problema da pobreza e falta de terras na área rural. A urbanização rápida é resultado de uma continuada concentração de terra, da destruição de modos de vida rurais e da busca por empregos e melhores condições de trabalho nas cidades.”

In Relatório Especial da ONU sobre o Direito a Alimentação; Missão ao Brasil, 2002.

³ Assim, a reforma agrária seria essencial ainda que, hipoteticamente, fosse demonstrada a sua incompatibilidade com a “maximização da eficiência econômica”. Se considerarmos que a Ciência Econômica tem como escopo a produção, o consumo e a distribuição dos bens materiais, medidas que visem à justiça social assumem obrigatoriamente caráter econômico. Nesta ótica, a diferenciação formal entre *políticas econômica* e *políticas sociais* desaparece.

favorecendo, desta forma, a obtenção de grandes rendas e a especulação, características marcantes desse sistema.

A concentração fundiária no Brasil tem suscitado várias reflexões em espaços diversos. Neste trabalho, pretende-se apontar alguns dos posicionamentos hoje existentes, assim como levantar alguns dados que esclareçam o panorama fundiário brasileiro.

Entendendo que as questões aqui tratadas não podem ser dissociadas de sua história e, tampouco, da abrangência do tema em outros países, procura-se assim estabelecer um enfoque geral e histórico da relação entre discussões teóricas e implementação de ações concretas nos espaços políticos. Na primeira seção, a questão agrária é apresentada de forma genérica; em seguida, introduz-se especificamente a reforma agrária; na seção seguinte parte-se para o estudo da questão agrária no Brasil, abrangendo, respectivamente, a apresentação do quadro atual, um breve panorama histórico e a colocação de algumas das posições mais comuns no debate político e acadêmico. Por fim, são feitas algumas considerações finais buscando realizar uma reflexão crítica sobre o debate.

1.2) A questão agrária

As questões relativas ao campo têm sido secularmente debatidas por diversos estudiosos das ciências sociais. Buscando entender as maneiras como ocorrem a reprodução e a transformação da estrutura social, política e econômica vigente no meio rural, tais autores já realizaram várias tentativas de teorização sobre o assunto.

É claro que muitas das formas assumidas por essas estruturas são específicas aos modos de produção nos quais elas se inserem. Desta maneira, com o advento do capitalismo, as relações existentes entre o meio rural e o urbano adquiriram nova configuração. A transição para tal sistema econômico determinou significativas modificações no meio rural, tanto no tocante às relações sociais intra e interclasses quanto no que se refere àquelas entre produtores e meios de produção. À maneira pela qual ocorriam as interações entre o sistema agrário e o modo de produção capitalista, convencionou-se denominar *questão agrária*.

Assim, com o objetivo de entender e/ ou transformar tais fenômenos, surgiram diversas obras particularmente importantes. “*A Questão Agrária*” de Karl Kautsky, publicada originalmente em 1898, é um trabalho seminal, que foi acompanhado mais tarde por outros estudos de extrema relevância, tais como: “*O Desenvolvimento do Capitalismo na Rússia*”, de Vladimir Ilitch Lênin, e “*Sobre a Teoria dos Sistemas Econômicos Não-Capitalistas*”, de Alexandre Chayanov. Muitos desses trabalhos inseriram-se no célebre debate vigente na *intelligentsia* russa pré e pós-revolucionária. O significado dessas reflexões teóricas transcendeu largamente o meio acadêmico: as discussões tiveram grande influência sobre as ações políticas implementadas após a Revolução Russa.⁴ Este fato exemplifica o alcance dos estudos relativos ao campo sobre muitos acontecimentos históricos importantes.

⁴ A principal divergência entre “populistas” e “marxistas” em relação a tal questão compreendia o caminho pela qual deveriam ocorrer as mudanças no meio rural: os primeiros acreditavam ser possível a sobrevivência da pequena propriedade, enquanto os demais consideravam inexorável a polarização entre trabalhadores e meios de produção detonada pelo capitalismo, a qual deveria ser revertida a partir da coletivização da agricultura.

1.3) A reforma agrária

Uma das ações relativas ao meio rural mais discutida tanto na instância teórica quanto no curso de sua própria consumação é a *reforma agrária*. Nesta abordagem, ela pode ser definida como a política de reestruturação efetiva das condições fundiárias de um certo local, abrangendo basicamente a desapropriação e a redistribuição das terras, prioritariamente daquelas improdutivas, com a ocorrência ou não de ressarcimento de parte de seu valor ao antigo proprietário; e o fornecimento de infra-estrutura aos recém-assentados que lhes possibilite viver e produzir dignamente.

A reforma agrária foi, ao longo da História, colocada em prática em épocas distintas por diversos países, notadamente aqueles hoje considerados desenvolvidos. Observando a lógica aqui estabelecida, nos detendo no período subsequente à gênese do capitalismo⁵, poderíamos selecionar alguns marcos históricos a partir dos quais as reformas se realizaram.

A intensidade dessas reformas adquiriu características específicas em cada um dos casos, porém também com alguns objetivos e resultados comuns. Podemos dizer que todas elas se inserem no âmbito de profundas transformações econômicas, políticas e sociais.

Não obstante o fato de uma análise histórica demonstrar a importância da reforma agrária para o desenvolvimento de muitos países, como EUA, Rússia, Japão, França e China, assiste-se, hoje, a uma grande discussão no meio acadêmico e também nos espaços políticos⁶ sobre a viabilidade e a potencial eficácia da reforma agrária. De um lado, alguns teóricos posicionam-se exacerbadamente contra ela, sustentando a existência de uma inexorável relação diretamente proporcional entre o tamanho da propriedade e o seu grau de produtividade. No outro extremo, encontram-se os defensores ardorosos da realização da reforma em países que nunca fizeram tentativas sólidas de efetivá-la, como o Brasil, argumentando a associação direta entre latifúndios, improdutividade ou orientação para o exterior, e pequenas propriedades, produtividade e orientação ao abastecimento do mercado interno.

Entre esses posicionamentos opostos, existem, também, diversas outras colocações de teor econômico concernentes às interações entre o tamanho da propriedade fundiária e a escala de produção. Controvérsias surgem ainda em relação a diversos aspectos, como a possibilidade da existência de rendimentos crescentes e decrescentes de escala.⁷

2) A questão agrária no Brasil

2.1) Breve panorama histórico

As origens históricas da concentração da propriedade fundiária no Brasil são conhecidas: a concessão de sesmarias de vultuosas dimensões pela Coroa Portuguesa e, após a emancipação política, a Lei de Terras de 1850,

⁵ O conceito de capitalismo aqui utilizado baseia-se naquele estabelecido por Marx e desdobrado mais recentemente por autores como Robert Brenner e Ellen Wood.

⁶ Acreditamos que ambas as instâncias se comunicam e se influenciam mutuamente, ainda que de forma indireta e tácita, ao invés de serem compartimentos estanques.

⁷ Para maiores detalhes acerca desse debate teórico, ver GUANZIROLI, Carlos. *O Porquê da Reforma Agrária*. In *Econômica*, v.4, n.1, p.5-24, junho 2002- Imprensa em outubro de 2003.

que condicionou o acesso à terra à sua compra, são alguns dos fatores que determinaram essa situação. À origem da grande propriedade associa-se também a gênese do minifúndio brasileiro, constituído a partir da periferia ou mesmo do abandono das grandes plantações, como sintetizou Caio Prado Júnior:

A pequena propriedade- que significa o acesso dos trabalhadores rurais à propriedade fundiária- resulta em regra do retalhamento da grande propriedade, que perde sua principal razão de existência quando não pode ser aproveitada pela grande exploração. Assim as vicissitudes desta última se refletem na distribuição da propriedade agrária.(PRADO, 1969).

2.1.1) A questão agrária na república até o governo João Goulart

Tão importantes quanto os acontecimentos dos períodos colonial e imperial para a forma pela qual se estruturou a ocupação no meio rural brasileiro são as ações que fizeram com que esta perdurasse ao longo de todo o período republicano e chegasse à atualidade. Embora o Brasil tenha passado, ao longo do século XX, por mudanças diversas, tais como a industrialização e um acelerado processo de urbanização, a estrutura de ocupação da terra baseada na existência de grandes propriedades ao lado de minifúndios permaneceu praticamente intacta.

As grandes reformas trazidas com a Revolução de 1930 se restringiram quase que exclusivamente ao meio urbano, sendo quase consensual na historiografia brasileira a idéia de que as condições sociais no campo não se modificaram. Exemplo notório desta continuidade é o fato de as diversas mudanças na legislação trabalhista efetuadas no governo Vargas haverem se restringido aos trabalhadores urbanos.

Com relação à utilização da terra, a Constituição de 1934 passou a garantir ao proprietário do terreno apenas o seu usufruto, o que excluía a posse das riquezas do subsolo, que tornaram-se propriedade da União.

2.1.2) As Reformas de Base, o Golpe Militar e o Estatuto da Terra

Diante das péssimas condições de vida e da sujeição ao poder dos grandes proprietários de terra, os trabalhadores rurais se organizaram constituindo, nos anos 50, as Ligas Camponesas. Originadas a partir da união dos trabalhadores rurais de Pernambuco, elas foram lideradas pelo deputado Francisco Julião e chegaram a reunir 250 mil pessoas. As ligas pressionavam o governo a promover a desapropriação de parte das terras da Zona da Mata, que seriam divididas em lotes destinados à policultura de alimentos.

Nesse contexto, o presidente João Goulart (1961-64) aprovou o Estatuto do Trabalhador Rural, em 1963. A inserção da reforma agrária nas Reformas de Base propostas por Jango é considerada comumente um dos fatores que levaram ao golpe militar de 1964. No célebre discurso proferido na Central do Brasil, em 13 de março de deste ano, o presidente anunciou a intenção de encaminhar ao Congresso um projeto de lei de reforma agrária a partir do qual se pretendia

(...) que em menos de 60 dias já comecem a ser divididos os latifúndios das beiras das estradas, os latifúndios ao lado das ferrovias e dos açudes construídos com o dinheiro do povo, ao lado das obras de saneamento realizadas com o interesse da nação. (DISCURSO DO PRESIDENTE JOÃO GOULART, 1964)

O decreto nº 53700, publicado na mesma data, nem sequer foi discutido no Congresso, devido à interrupção do curso democrático com o golpe militar a 1º de abril. A promulgação do Estatuto da Terra pelo governo ditatorial, no mesmo ano, ocorreu sob influência da Aliança para o Progresso, organização criada pelos EUA para aumentar seu espaço de atuação na América Latina e que se propunha a realizar algumas reformas, como a agrária, com o intuito de prevenir levantes comunistas nesses países, no âmbito da Guerra Fria.

Dessa maneira, paradoxalmente, algumas das disposições do Estatuto da Terra acabaram por assumir certos aspectos progressistas. A utilização do conceito de módulo rural e da obrigatoriedade da função social da terra são exemplos dessa evolução:

SEÇÃO II

Art. 12. `A propriedade da terra cabe intrinsecamente uma função social e seu uso é condicionado ao bem-estar coletivo previsto na Constituição Federal e caracterizado nesta lei.

Art. 13. O poder público promoverá a gradativa extinção das formas de ocupação e de exploração da terra que contrariem sua função social. (BRASIL, 1964)

Ainda assim, uma análise atenta do Estatuto da Terra pode denotar, também, mesmo que de maneira tácita, a orientação política predominante no governo militar. A separação das medidas relativas à reforma agrária daquelas relacionadas ao restante da política agrária é uma evidência marcante dessa orientação.(PINTO, 1996).

2.1.3) A reconcentração fundiária e o caminho da modernização conservadora da agricultura brasileira

A permanência do poder das oligarquias agrárias impediu que as disposições do Estatuto fossem além do plano retórico. Durante a ditadura militar brasileira, as mais conhecidas medidas relacionadas à questão rural são a criação do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, em 1970), e as frustradas tentativas de colonização principalmente na região amazônica. Em termos numéricos, a evolução da questão fundiária no Brasil de 1960 a 1975 pode ser expressa pelo índice de Gini relativo à terra: considerando-se apenas os proprietários, a concentração aumentou de 0,731 para 0,867; acrescentando-se os trabalhadores despossuídos de terras, o índice aumenta de 0,879 para 0,942.(PINTO, 1996). Durante o governo Figueiredo, permaneceu a orientação para a colonização como política substituta das desapropriações.

No referente à política agrícola em geral, a opção do regime militar foi a *modernização conservadora* da agricultura. Esse caminho significava a expansão da produtividade via adoção de tecnologias modernas, notadamente

possuídas por grandes grupos estrangeiros, com a concomitante permanência da estrutura fundiária altamente desigual. Setores da burguesia estrangeira receberam do Estado vários incentivos fiscais e facilidades de acesso ao crédito, que lhes propiciaram investir fortemente em terras.

Paralelamente, transcorria o processo de urbanização acelerada do território brasileiro. Para José Graziano da Silva, um dos maiores estudiosos da questão agrária no Brasil, foi esse fator que, não obstante a permanência das desigualdades extremas, possibilitou a ampliação do mercado interno para os bens de consumo. A expansão da fronteira agrícola teria propiciado o incremento da produção apesar da *reconcentração* fundiária observada.(GRAZIANO, 1982). Durante as décadas seguintes, deu-se prosseguimento à modernização conservadora da agricultura.

A intensificação das mazelas sociais resultantes da concentração fundiária fez com que os trabalhadores rurais se mobilizassem novamente e criassem, em 1984, o MST (Movimento Social dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra), que assumiu, desde então, papel de extrema importância na luta pela redistribuição de terras.

2.1.4) A redemocratização, a atuação dos movimentos sociais e os problemas jurídicos

O processo de redemocratização política do país significou, também, que ocorresse um certo direcionamento para a discussão de uma potencial reforma agrária. Durante o governo Sarney, elaborou-se o Plano Nacional de Reforma Agrária, que acabou sendo abandonado, entre outros fatores, mais uma vez em virtude dos interesses de certos grupos econômicos.

A questão agrária foi objeto de muitos debates na elaboração da Constituição de 1988. O texto final da carta reitera a função social da terra e determina que são passíveis de desapropriação todos os grandes imóveis que não cumpram essa função, a qual se refere tanto à produção quanto à preservação do meio-ambiente e às relações de trabalho. De acordo com a Carta:

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;(BRASIL, 1988).

Em 1993, o Congresso Nacional promulgou a Lei Agrária, com o objetivo de reger as normas relativas à reforma agrária que constam no texto constitucional. Questionado por diversos setores que protagonizam a luta pela reforma agrária, o governo FHC aprovou, em 2000, uma medida provisória que impedia a desapropriação de imóveis invadidos.

Muitas vezes os processos de desapropriação foram impedidos em virtude de brechas jurídicas, as quais possibilitam a obtenção de liminares pelos proprietários. Embora existam disposições legais que, em tese, instrumentalizam o processo de reforma agrária, a efetivação deste se defronta com obstáculos de natureza diversa, inclusive de cunho judicial. Existe um

emaranhado jurídico que impossibilita a aplicação da legislação. Além disso, muitos dos grandes proprietários contratam seguranças particulares chegando, às vezes, a constituir milícias fortemente armadas para deter as invasões e manifestações pró-reforma agrária. O poder paralelo coexiste com a secular detenção, por parte desse grupo, de uma parcela considerável do poder político em cargos de nomeação e em bancadas de Assembléias, Câmara e Senado.

2.2) A reforma agrária hoje

O processo de modernização conservadora culminou, na atualidade, na constituição de complexos intensivos em tecnologia e direcionados fortemente para a exportação, relacionados ao agronegócio. Não obstante, existem, ainda, grandes extensões de terras improdutivas, e os problemas sócio-econômicos oriundos da concentração fundiária fazem-se crescentemente presentes tanto no meio rural quanto nas grandes cidades:

De acordo com o governo, 22 milhões de pessoas vivem abaixo da linha de extrema pobreza no Brasil, o que significa que eles não têm como comprar a cesta básica de alimentos que fornece o mínimo de calorias necessárias para um indivíduo por dia.ⁱ De acordo com o PT (Partido dos Trabalhadores), 44 milhões de Brasileiros sofrem de fome e desnutrição.ⁱⁱ De acordo com Dom Mauro Morelli, um importante bispo da igreja católica que tem dedicado sua vida aos pobres no Brasil, existem 53 milhões de famintos no Brasil(...)

Nas áreas rurais, os famintos e desnutridos são os trabalhadores sem terra que freqüentemente ganham salários deploravelmente baixos e pequenos produtores rurais que lutam para sobreviver da terra. Em muitas regiões do país, vastas áreas de terras agrícolas férteis permanecem improdutivas, enquanto quase 4.8 milhões de famílias camponesas sem-terra (arrendatários, parceiros, posseiros ou pequenos produtores) lutam para sobreviver em propriedades menores que cinco hectares, e que se beneficiariam com propriedades maiores para cultivar suas plantações de alimentos.(...)

Em termos absolutos, mais pessoas estão em situação de pobreza agora do que há 20 anos atrás (54 milhões comparados com 52 milhões).ⁱⁱⁱ O Brasil continua sendo um dos países mais desiguais do mundo, e o crescimento econômico tem beneficiado mais os ricos do que os pobres, como resultado desta persistente desigualdade.^{iv} (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2002)

Além disso, condições de trabalho de extrema precariedade são, ainda hoje, comuns no meio rural brasileiro. A exploração do trabalho infantil e a escravidão por dívidas são algumas das vergonhosas mazelas que o país ainda vivencia, não apenas em regiões com difícil acesso e menor densidade populacional, como a Amazônia, mas também na proximidade das grandes cidades.

A questão ambiental também abarca diversos temas que não podem ser desconsiderados. Principalmente na Amazônia Legal, a exploração das terras por madeireiras ou mesmo para a agricultura em larga escala vem causando a destruição de significativa parte da floresta.⁸ Paralelamente, existe ainda a

⁸ "In the northwest of Mato Grosso, it was the production of grains in large scale (soy beans), by farmers coming from the South, which produced the deforestation of significant areas. About 1/5

questão da demarcação das terras indígenas, assim como os conflitos entre posseiros, grileiros, garimpeiros, etc.

É também no norte do país que os violentos conflitos entre trabalhadores sem-terra e grandes proprietários se fazem particularmente presentes, culminando em ações de violência extrema. Em 1996, 18 trabalhadores sem-terra foram assassinados em Eldorado dos Carajás, no Pará. Muitos autores consideram que a repercussão tanto em âmbito nacional quanto internacional, extremamente negativa, levou o governo brasileiro a acelerar um pouco os processos de desapropriações e assentamentos.

No que diz respeito à temática da reforma agrária na atualidade, assiste-se, nos países subdesenvolvidos, a uma oposição entre as políticas propostas pelo Banco Mundial e muitas vezes aplicadas em associação com os governos nacionais, e aquelas defendidas pelos diversos movimentos sociais. As primeiras constituem o que vem sendo denominado “modelo de reforma agrária de mercado” (MRAM) e que recebe diversas críticas de setores à esquerda historicamente ligados às lutas dos camponeses.

No âmbito da ascensão do neoliberalismo, no qual se insere a ótica do Estado mínimo, sugeriram, nas últimas décadas, as políticas do Bird (Banco Mundial) para a reforma agrária. A retórica desse organismo internacional inclui tais políticas objetivando a promoção ao crescimento econômico e o combate à pobreza e à fome. Assim, no contexto da *abertura dos mercados*, anunciada pelo Bird e por diversas outras organizações como motor do progresso e do crescimento, vêm sendo realizadas ações que visam à criação de grandes mercados de terra em diversos países subdesenvolvidos, incluindo-se, entre os latino-americanos, Colômbia, Guatemala, México e Brasil.

Nesse discurso, considera-se que os mercados de terra poderiam ser acessíveis às pessoas mais pobres, que teriam acesso a fundos de crédito proporcionado pelo governo e por doadores. O mecanismo de compra e venda das terras substituiria, assim, os processos de desapropriação, ao passo que o pagamento aos proprietários dispostos a vender suas terras substituiria as indenizações pagas em títulos da dívida governamental de longo prazo.

Assim, embutida no processo encontra-se a ideologia da definição dos direitos de propriedade privada e da personificação do mercado como instância promotora do desenvolvimento e do bem-estar. Ainda em relação aos aspectos teóricos, afirma-se que o Estado deveria interferir em momentos nos quais ocorressem as *falhas de mercado*.

Pautando-se tanto em divergências ideológicas quanto em resultados práticos de experiências das propostas do Banco Mundial, muitas entidades e autores fazem diversas críticas a elas, acreditando, muitas vezes, que tais propostas constituiriam uma espécie de *contra-reforma agrária*. O mercado de terras, por exemplo, seria um paradoxo intrínseco ao plano: enquanto a reforma agrária foi historicamente realizada com o objetivo de fazer com que a terra cumprisse sua função social, os mecanismos de reforma propostos pelo Banco Mundial não desincentivariam a utilização da terra para fins

of the production of soy beans in the country comes from the legally defined Amazon region.”GARCIA, Danilo Prado; Lopes, Juarez Brandão. *Agrarian Reform, Population and Environment*.

In *Population and environment in Brazil: Rio + 10*. São Paulo, CNPD, ABEP, NEPO, Agosto de 2002.

especulativos, uma vez que o proprietário de terreno improdutivo que se dispõe a vendê-lo é recompensado com o pagamento à vista do mesmo.

Além disso, o mercado de terras traria diversos problemas operacionais, como o aumento do preço da terra, o que certamente dificultaria o acesso das pessoas sem-terra; e também, a má-qualidade das terras, já que muitos proprietários não teriam o menor interesse em colocar seus melhores terrenos a venda.

Outra crítica comumente encontrada diz respeito à despolitização da reforma agrária inserida na proposta do Banco Mundial. No plano teórico, tal despolitização ocorreria acompanhando as premissas da escola ortodoxa de economia, que abstrai os fatores políticos e a presença do Estado para descrever os fenômenos econômicos, considerando as relações mercantis como naturais e passíveis de falhas originadas apenas pela existência de barreiras ao seu livre funcionamento. Dessa forma, as relações de poder que permeiam as questões relativas à posse da terra seriam deixadas em segundo plano, se não abstraídas, levando-se em conta prioritariamente aspectos técnicos com o objetivo de se atingir a “eficiência econômica”.(PEREIRA, 2005)

Além disso, os críticos do modelo do Banco Mundial enfatizam que muitos dos processos de reforma agrária foram frutos de lutas dos movimentos sociais buscando reverter o açambarcamento histórico do poder político e econômico pela classe dominante, havendo, assim, a forte presença de conflitos de classe. As políticas do Bird, por não promoverem efetivamente a transferência de recursos das classes mais ricas para as mais pobres, são consideradas, para muitos, providas de um viés político em favor das classes dominantes. Assim, afirma-se que:

O MRAM tem um viés de classe em favor dos setores dominantes, pois foi criado para aliviar tensões sociais no campo, de modo a não prejudicar os interesses fundamentais do grande capital privado, e esvaziar a ascensão política de movimentos sociais pró-reforma agrária, em casos específicos.(PEREIRA, 2005)

No caso do Brasil, alguns programas implantados durante o governo FHC, como o “Programa Cédula da Terra” e o “Banco da Terra”, assim como no governo Lula, receberam influência direta do Banco Mundial na sua orientação. Posições contrárias a essa interação enfatizam a necessidade de o Estado assumir o papel de promotor da reforma agrária, o que segue direção totalmente oposta à ideologia do *Estado mínimo*, tão em voga nos dias atuais.

é incompreensível que a responsabilidade pela formulação de políticas para o campo, incluindo o uso e a ocupação do território, seja delegada a uma instituição financeira internacional como o Banco Mundial. É necessário que o país possua políticas públicas compatíveis com a complexidade das demandas históricas, das experiências e formulações dos movimentos sociais protagonistas deste território, que lutam pela democratização da terra e por soberania.(MENDONÇA; RESENDE, 2004).

O governo Lula elaborou o II Plano Nacional de Reforma Agrária, subtintulado “Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural”, anunciado em novembro de 2003. Embora tenha havido a aliança do governo com movimentos sociais que protagonizam há muito a luta pela reforma agrária,

como o MST, o Plano recebeu, também, a influência de organismos como o Banco Mundial, defensores de políticas que, via de regra, direcionam-se na contramão daquelas defendidas por muitos setores tradicionalmente ligados à luta pela terra.

De acordo com informações do Incra contidas no Plano, como apresentado abaixo, as pequenas propriedades, com menos de 10 hectares, constituem 31,6% do número total de imóveis ocupando apenas 1,8% da área total, ao passo que as propriedades com mais de 2000 hectares ocupam 31,6% da área total, respondendo por 0,8 % do número total de propriedades.

Tabela 1: Estrutura Fundiária no Brasil , 2003

Categories por tamanho da propriedade (há)	Propriedades	% das propriedades	Área Total (ha)	% da área	Área Média (há)
Até 10	1.338.711	31,6	7.616.113	1,8	5,7
De 10 a 25	1.102.999	26,0	18.985.869	4,5	17,2
De 25 a 50	684.237	16,1	24.141.638	5,7	35,3
De 50 a 100	485.482	11,5	33.630.240	8,0	69,3
De 100 a 500	482.677	11,4	100.216.200	23,8	207,6
De 500 a 1000	75.158	1,8	52.191.003	12,4	694,4
De 1000 a 2000	36.859	0,9	50.932.790	12,1	1.381,8
Mais de 2000	32.264	0,8	132.631.509	31,6	4.110,8
Total	4.238.421	100,0	420.345.382	100	99,2

Fonte: Registro do INCRA- Situação em agosto de 2003 (BRASIL, 2005)

A agricultura familiar abriga a elevada cifra de 77% da força de trabalho no meio rural. Além da geração de empregos, outra vantagem da agricultura familiar apontada também por dados oficiais do governo federal é a sua expressiva parcela na produção total, se comparada ao restrito acesso ao crédito obtido: 37,8% e 25,3% do total, respectivamente, ao passo que as medidas relativas às grandes fazendas são de 61% da produção e 73,8% do crédito total (BRASIL, 2005).

A meta de assentamento do Plano para 2005 compreendia 120 mil famílias. Embora o Ministério do Desenvolvimento Agrário sustente que ela tenha sido cumprida, representantes do Fórum Nacional de Reforma Agrária, que reúne movimentos sociais diversos na luta pela terra, afirmam que somente 36 mil famílias foram assentadas em áreas efetivamente desapropriadas, sendo o restante delas realocadas ou orientado para terras públicas (BRASIL DE FATO, 2006). Assim, a lentidão do processo de reforma agrária é uma característica histórica de nosso país que permanece ainda hoje.

2.3) O debate atual

A questão agrária no Brasil já foi discutida por diversos teóricos de renome, como Caio Prado Júnior e Ignácio Rangel⁹. Atualmente, a questão da reforma agrária permanece como foco de intensas discussões no Brasil, tanto nos espaços políticos governamentais e não governamentais, nas três esferas do poder, como na mídia, nas instâncias acadêmicas e nos movimentos sociais diversos. Em todos esses lugares, podem ser observadas inúmeras posições a respeito do tema. Considerando-se a impossibilidade de enumera-las integralmente, descrevem-se, abaixo, algumas posições comumente defendidas por atores do meio acadêmico e das instâncias de organização política e social.

Em um extremo, se encontram os que consideram que, em virtude da atuação positiva da agricultura brasileira no que diz respeito à produção, a reforma agrária se tornou uma política obsoleta. A suposta maior eficiência da grande propriedade, aliada à intensa urbanização do território, teria esvaziado os potenciais efeitos positivos da reforma agrária, ainda que estes houvessem se mostrado relevantes caso a política houvesse sido implementada no passado. Outro argumento constantemente utilizado é o de que a reforma agrária no Brasil exigiria decisões políticas que poderiam colocar em risco o curso do jovem regime democrático.

Por outro lado, existem os defensores ardorosos da reforma agrária, para os quais a questão econômica vai além da ótica da eficiência produtiva, e que fazem sérias críticas ao caminho da modernização conservadora trilhado pelo Brasil:

Muito se tem falado e escrito sobre o “notável” desempenho, do ponto de vista produtivo, da nossa agropecuária nessas décadas passadas, especialmente na crise dos anos 80. No entanto, pouco se fala sobre o resultado do ponto de vista social desse modelo de crescimento agroindustrial excludente que aumentou ainda mais a concentração da renda e a proporção de pobres no campo. (GRAZIANO, 1996).

3) À guisa de algumas conclusões: uma breve reflexão crítica

No ponto de vista deste trabalho, essa última abordagem fornece um contorno bem mais nítido às interações entre os fatores políticos, econômicos e sociais, desacreditando, assim, em um progresso inexorável das forças econômicas, ao considerar os fatos atuais como resultado de escolhas políticas e econômicas realizadas ao longo do passado. Tais escolhas foram em grande parte realizadas pelo Estado, tanto em relação às políticas fundiárias, agrícolas e macroeconômicas explícitas, quanto no que se refere às influências e aos acordos entre grupos públicos e privados, realizados, muitas vezes, de forma tácita ou mesmo obscura.

A não efetivação de sucessivos planos de reforma agrária principalmente a partir dos anos 80 demonstra que existem fortes obstáculos políticos para a sua realização. Por outro lado, a predominância, nos governos mais recentes do país, de políticas fundiárias localizadas e muitas vezes

⁹ Uma excelente referência ao estudo da contribuição desses autores à essa discussão encontra-se em uma das mais importantes obras sobre o pensamento econômico brasileiro: *Pensamento Econômico Brasileiro- O ciclo ideológico do desenvolvimentismo*, de Ricardo Bielchowsky.

incompletas, sem o fornecimento da infra-estrutura adequada aos trabalhadores recém-assentados, aliada ao descompasso entre as medidas relativas à distribuição fundiária e aquelas relacionadas à política agrária como um todo, demonstra os conflitos de interesse em jogo.

Assim, a concessão de crédito e incentivos fiscais aos grandes empresários da agricultura pode, sem dúvida, influenciar na relação entre a sua eficiência produtiva e a dos pequenos produtores, questão tão discutida nos debates de cunho econômico. Uma política sólida e conseqüente de redistribuição de renda teria grande êxito na elevação do consumo interno e também na produção familiar.

A histórica morosidade da execução de ações governamentais relacionadas ao campo, como a tardia criação do cadastro da propriedade rural, efetivada somente em 1970, e a falta da cobrança da forma devida do ITR (Imposto Territorial Rural), é, também, um fator que evidencia o conflito mencionado.

Aliado a esses fatores existe, ainda, a ordem econômica internacional, a qual o Brasil tem estado secularmente submetido. Assim, a reascensão do *livre comércio*, por exemplo, é algo que influencia sobremaneira a dinâmica das relações entre a escala de produção e a eficiência econômica da propriedade, uma vez que esta se traduz, por exemplo, na concretização das vendas do produto, a qual se torna mais difícil a partir da abertura dos mercados. Por outro lado, o caráter polêmico deste tema reside também nas crescentes disputas entre países subdesenvolvidos e desenvolvidos na OMC (Organização Mundial do Comércio): não obstante a ótica que impõe a redução dos *gastos* públicos e o estímulo à *livre concorrência*, muitos dos países ricos têm se recusado a reduzir os subsídios aos seus agricultores; o que corrobora a assertiva de que a retórica econômica nem sempre encontra correspondentes reais no conflito de forças políticas.

No que se refere aos projetos do Banco Mundial, acredita-se, neste trabalho, que, se as políticas propostas pelo Bird de fato possuem um viés assistencialista que apenas supre algumas das deficiências criadas pela excessiva concentração fundiária e muitas vezes agravadas por essas próprias políticas, elas não devem ser praticadas, mas sim substituídas por medidas eficazes que realizem uma verdadeira reforma agrária.

Por fim, nunca é demais enfatizar a imensa e histórica dívida social brasileira ressaltando o importantíssimo papel que uma sólida reforma agrária teria na reversão desse quadro. Com vistas a apresentar, sinteticamente, a veracidade dessa afirmação pode-se citar, novamente, o Relatório da ONU Sobre o Direito à Alimentação no Brasil, que, em seu último item, intitulado “Conclusões e Recomendações” afirma que:

A reforma agrária deve ser implementada mais rapidamente. A desapropriação e a outorgação de títulos agrários deve ser acelerada. O projeto de lei limitando o tamanho da propriedade rural deve ser implementado. Esforços para prevenir a grilagem, ou roubo de terras, devem ser intensificados. A resistência de alguns setores da elite política e econômica à reforma agrária deve ser desafiada, pela oferta de compensação pela terra, mas sem recorrer a mecanismos de reforma agrária de mercado se estes não permitirem uma efetiva redistribuição da terra. A lei de maio de 2000 que estipula que a

propriedade rural que tenha sido ocupada não será incorporada ao programa de reforma agrária deve ser revogada. A agricultura de pequeno porte deve ser apoiada. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2002).

Referências Bibliográficas:

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BRASIL DE FATO, 17 mar. 2006. Disponível em <<http://www.brasildefato.com.br/v01/impresso/158/nacional/materia.2006-03-17.1828937311>> Acesso em: 23 mar. 2006.

BRASIL, Estatuto da Terra-1964. Fonte: STÉDILE, João Pedro (org): A questão agrária no Brasil: Programas de reforma agrária 1946-2003.:São Paulo: Expressão Popular, 2005.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil-1988. Disponível em <<https://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 16 fev. 2006.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário; NEAD; IICA; INCRA. **II National Land Reform Plan: Peace, Production and Quality of Life in the Rural**. Special edition to the World Social Forum 2005, 2005.

DISCURSO DO PRESIDENTE JOÃO GOULART. Proferido a 13 de março de 1964. Fonte: STÉDILE, João Pedro (org): A questão agrária no Brasil: Programas de reforma agrária 1946-2003.:São Paulo: Expressão Popular, 2005.)

GARCIA, Danilo Prado; LOPES, Juarez Brandão. Agrarian Reform, Population and Environment. **Population and environment in Brazil: Rio + 10**, Campinas, p.277-305, ago. 2002.

GRAZIANO DA SILVA, José. **A modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

_____. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. Campinas: Unicamp, IE, 1996.

GUANZIROLI, Carlos. O Porquê da Reforma Agrária. **Econômica**, v.4, n.1, p.5-24, junho 2002- Impressa em outubro de 2003.

MENDONÇA, Maria Luisa e RESENDE, Marcelo. **A contra-reforma agrária do Banco Mundial**. In Revista Caros Amigos, abr. 2004.Disponível em <<http://www.social.org.br/artigos/artigo031.htm>> Acesso em: 23 fev.06.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS- **Direitos Econômicos, Sociais e Culturais- O Direito à Alimentação- Relatório Especial sobre o Direito à Alimentação**; Missão ao Brasil, 2002.

Disponível em <<http://www.mst.org.br/biblioteca/textos/realbrasil/ziegler.htm>>

Acesso em 30 mar. 2006.

PEREIRA, João Márcio Mendes. **Da panacéia à crise: crítica à política de reforma agrária de mercado do Banco Mundial com base na sua experimentação na África do Sul, Colômbia, Guatemala e Brasil**. Rio de Janeiro, jun. 2005. Disponível em

<http://www.desempregozero.org.br/reforma_agraria/da_panaceia_a_crise.pdf>

Acesso em: 30 mar. 2006.

PINTO, Luís Carlos Guedes. Política agrária em Brasil: reflexiones sobre uma experiência inoperante. In REYDON, Bastiaan; RAMOS, Pedro et al. **Mercado y política de tierras: experiencias en la America Latina**. Campinas: UNICAMP, 1996. P.287-326.

PRADO, Caio, Jr. Contribuição para a Análise da Questão Agrária no Brasil. In: PAIVA, Ruy Miller et al. **A agricultura subdesenvolvida**. Petrópolis: Vozes, 1969. p. 9-22.

STEDILE, João Pedro. **A questão agrária no Brasil**. São Paulo: Atual, 1998.

VILLALVA, Mário Ramão, Filho. **MERCOSUL; Brasil e Paraguai: a integração (im)possível**. In CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIA DA COMUNICAÇÃO, XXIV, Campo Grande, MS. Disponível em <<http://www.intercom.org.br/papers/xxiv-ci/np02/NP2VILLALVA.pdf>>. Acesso em: 21 fev.2006.

ⁱⁱ A definição de da linha de extrema pobreza (linha da indigência) significa que pessoas que vivem abaixo desta linha são pessoas cuja renda não pode garantir a necessidade mais básica: a alimentação. Do total de aproximadamente 170 milhões de brasileiros, 54 milhões vivem abaixo da linha de pobreza, e 22 milhões de mulheres, crianças e homens vivem em extrema pobreza. IPEA: 2002.

ⁱⁱ Projeto Fome Zero, Instituto Cidadania, Fundação Djalma Guimarães (2001): Uma Proposta de Política de Combate à Fome no Brasil.

ⁱⁱⁱ IPEA 2002.

^{iv} Banco Mundial (2001).