

# **REFORMA AGRÁRIA E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL: antigas e novas questões**

Lauro Mattei

## **1 – INTRODUÇÃO**

O debate sobre a questão agrária brasileira está intimamente ligado ao processo histórico de colonização do país. Desde o período das capitanias hereditárias, passando pelos diversos ciclos econômicos (mineração, borracha, açúcar e café) até os dias atuais, a questão da posse da terra sempre esteve presente no debate político nacional.

Esse quadro, no entanto, foi fortemente agravado no período do Pós-Guerra, quando se adotou a política de “modernização” da agricultura brasileira, processo este que causou transformações profundas na esfera da produção agropecuária, mas que também trouxe sérias consequências ambientais e sociais, principalmente devido a enorme mobilidade populacional ocorrida no país nas últimas cinco décadas. Em grande medida, pode-se dizer que o conflito social que se instaurou nas áreas rurais do país está diretamente relacionado ao modelo de desenvolvimento agrário do Brasil, o qual está ancorado em dois pilares básicos: na concentração da terra e na exclusão social dos camponeses tradicionais.

Historicamente, existem três momentos em que o papel da terra foi decisivo na conformação da sociedade brasileira: em 1850, quando foi regularizado, através da Lei das Terras, o acesso privado às terras, impedindo que parte da população trabalhadora rural também tivesse esse direito. O segundo momento ocorreu nas décadas de 20 e 30 do século passado, quando o “Movimento Tenentista” questionou o latifúndio improdutivo e iniciou os primeiros debates sobre a necessidade de reformar a estrutura agrária do país. Já a terceira fase iniciou nos anos do Pós-Guerra, quando apareceram as Ligas Camponesas e, mais recentemente, quando surgiu o Movimento dos Sem Terra (MST), momentos estes que transformaram o campesinato em um dos atores sociais mais relevantes do país, ao indicarem a reforma agrária como um dos principais instrumentos de luta para transformar a sociedade brasileira.

Assim, nota-se que as décadas de 1950 a 1980 foram marcadas por intensos debates acadêmicos sobre o modelo de desenvolvimento brasileiro, com a reforma agrária assumindo um papel de destaque nessa discussão. De um modo geral, pode-se dizer que estes debates faziam uma conexão entre a estrutura agrária e os temas da pobreza rural, da dinâmica populacional, do combate ao desemprego e ao êxodo rural, da modernização da agricultura e das mudanças nas relações de trabalho no campo. Já nos anos 1990, incorporou-se às discussões anteriores outros temas como o combate à fome, o resgate da cidadania aos habitantes do campo e, fundamentalmente, a necessidade de romper com o poder econômico e político dos latifúndios.

Neste novo cenário, a luta pela reforma agrária ganhou dimensão política nacional e passou a fazer parte, de forma destacada, da agenda dos governos e dos diversos atores sociais. No regime militar (1964-1985), entretanto, os governos militares não tinham como objetivo implementar programas massivos de distribuição de terras, limitando-se apenas a implantar os fracassados projetos de “Colonização Agrícola”, cuja estratégia era mais de segurança nacional (ocupar todas as fronteiras do país), do que propriamente efetuar um programa de reformulação da estrutura agrária.

Com a “democratização” do país, a partir de 1985, essa concepção começou a mudar. Durante o período do governo da “Nova República” (1985-1989) foi implantado o Primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária, cuja meta inicial era assentar 1,4 milhões de famílias em cinco anos de governo. Ao final daquele período, foram assentadas apenas 85 mil famílias de trabalhadores rurais, sendo que o êxodo rural, na mesma época, aumentou significativamente. Posteriormente, durante os Governos Collor e Itamar (1990-1994), pouco se fez pela reforma agrária, sendo apenas regularizados os títulos de posse e implementados programas de arrendamento rural (uma versão piorada dos projetos de colonização dos governos militares), com a execução de alguns planos de assentamentos de trabalhadores rurais que não atingiram mais de 50 mil famílias de agricultores sem terra. Nos últimos anos, durante os dois mandatos do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998/1999-2002), os meios de comunicação de todo o país divulgaram continuamente que estava sendo feito a maior reforma agrária de todos os tempos, destacando-se o número expressivo de famílias de trabalhadores rurais que foram assentadas em todas as regiões do país.

Neste sentido, o paper tem por objetivo discutir o cenário atual da reforma agrária no Brasil e suas perspectivas futuras. Deste modo, o trabalho está organizado em mais três seções, além desta introdução. Na segunda seção, recupera-se o debate clássico da questão agrária brasileira. Para tanto, é feita uma síntese das idéias dos principais autores brasileiros considerados com os clássicos da literatura agrária. A terceira seção discute os aspectos centrais do debate atual sobre a reforma agrária no Brasil, destacando as principais controvérsias sobre o caráter e a efetividade da reforma agrária. Finalmente, a quarta seção apresenta as considerações finais, com ênfase nas perspectivas do tema diante do cenário econômico geral do país.

## **2 –O DEBATE CLÁSSICO SOBRE A QUESTÃO AGRÁRIA BRASILEIRA**

Nas décadas de 1950 e 1960 ocorreu uma intensa discussão acadêmica sobre o papel da questão agrária no âmbito do desenvolvimento econômico do país, com a reforma agrária assumindo uma dimensão especial neste debate. De um modo geral, pode-se dizer que as discussões faziam uma conexão entre os temas da reforma agrária, da pobreza rural e da dinâmica populacional. Neste sentido, há um conjunto de autores (Ignácio Rangel, Alberto Passos Guimarães, Celso Furtado e Caio Prado Junior) que ficaram conhecidos como “**clássicos**” da literatura agrária nacional.

Com pequenas diferenças entre eles, diagnosticava-se que a causa básica dos contínuos deslocamentos da população rural era o **monopólio da posse da terra**, o qual impedia o estabelecimento produtivo da população no próprio meio rural. Nesta lógica, a reforma agrária deveria atender a dois pressupostos básicos: desconcentrar a posse da terra e regulamentar as relações de trabalho no campo. Vejamos, a seguir, um breve resumo das teses de cada um dos autores acima citados.

### **Alberto Passos Guimarães**

Para esse autor, o problema agrário brasileiro surge, não da transformação rápida da agricultura (passagem de uma economia de subsistência para um economia de mercado), mas dos obstáculos a essa transformação decorrentes do passado latifundiário colonial do país. A causa básica dos contínuos deslocamentos da população rural era o monopólio da posse da terra, o qual impedia o estabelecimento produtivo da população no próprio meio rural. O cenário da industrialização brasileira permeia sua concepção da questão agrária, tanto política como teoricamente. Assim, o autor concluiu que a herança feudal reforçava o atraso e se constituía em um sério limite à industrialização e ao desenvolvimento do país, ou seja, **os restos feudais** (grifo meu) eram a barreira ao desenvolvimento da agricultura como da própria economia nacional.

Desta forma, a solução proposta pelo autor seria a superação dos restos feudais através de uma reforma agrária que acabasse com os latifúndios improdutivos e atrasados.

### **Caio Padro Júnior**

Este foi um dos autores que mais se debruçou sobre a questão agrária, porém ela aparece em sua obra em dois momentos distintos. Antes de 1964, Caio Padro citava diretamente a concentração e o monopólio da terra como os fatores responsáveis pela “pobreza rural”. A saída proposta pelo autor seria uma repartição melhor das terras, porém o caráter dessa reforma agrária era distinto daquele proposto por Alberto Passos Guimarães (e também pelo Partido Comunista), uma vez que ele não concebia o atraso da economia brasileira aos restos feudais vigentes na agricultura, por entender que: a) a simples existência de um mercado livre de trabalho (mesmo que permeado por relações de exploração) tornava imprópria a idéia de “restos feudais”; b) o direcionamento da reforma agrária para combater os restos feudais escamotearia a luta política contra a concentração da terra.

Nesta lógica, a reforma agrária deveria atender a dois pressupostos básicos: desconcentrar a posse da terra e regulamentar as relações de trabalho no sentido de torná-las puramente trabalhistas (sem vínculos extra-econômicos entre empregados e

empregadores). É justamente esse ponto que vai caracterizar o segundo momento da inserção do autor no debate.

Após 1966, Caio Prado coloca no centro do debate os problemas de uma agricultura capitalista, em que o mercado de trabalho já se havia constituído. Neste caso, o problema agrário passa a ser identificado com as péssimas condições de vida da população rural, as quais eram causadas pelos baixos salários e pela falta de uma legislação trabalhista no campo. Essa visão decorre de seu método de análise da formação econômica do país: uma interpretação materialista histórica das relações sociais de produção.

Para o autor, “a análise e a natureza em que evolui o processo histórico-social da economia agrária brasileira, o que nele se observa e se propõe, não é essencialmente a questão da terra, mas as contradições ligadas às relações de emprego”(Prado Jr, 1979: 152).

Desta maneira, a solução para a questão agrária brasileira se daria em dois momentos: num primeiro período seriam usados os instrumentos do sistema (limitação do direito de propriedade, regulamentação da legislação trabalhista, adoção de salário mínimo) para, posteriormente, transformar-se em uma luta geral para a superação do próprio sistema.

### **Celso Furtado**

A questão agrária não tem um papel central na obra de Celso Furtado. Mesmo assim, é possível retirar dela alguns elementos que mantêm relação direta com a estrutura agrária do país. O ponto de referência do autor, a exemplo de Caio Prado, também é a economia capitalista. No âmbito desse sistema econômico é que os problemas do desenvolvimento – e também os problemas agrários – devem ser estudados. Mas, diferentemente de Caio Prado (que fixava sua análise nas relações sociais), Furtado analisa a formação e os fluxos de renda na economia capitalista, tratando de agregados macroeconômicos. Decorre daí a sua ênfase na questão da formação do mercado interno como elemento dinamizador do crescimento econômico. Em suas duas obras clássicas, “Formação Econômica do Brasil” e “Análise do Modelo Brasileiro”, a questão agrária aparece com destaque.

No segundo livro, Furtado (1972) vai mostrar como o caso brasileiro apresenta uma especificidade, pois a abundância de terra e a oferta elástica de mão-de-obra permitiram duas situações correlatas: concentração de terras e baixos salários à população rural. Esse baixo custo da mão-de-obra, na verdade, se transforma em uma barreira à penetração do progresso técnico, o que perpetua uma agricultura de altos custos sociais, os quais são responsáveis pelos elevados gastos dos recursos do país. É por isso que o autor afirmava que no Brasil o latifúndio revelava-se, antes de tudo, em um problema político, uma vez que sua função maior era impedir ao trabalhador rural o acesso à propriedade da terra.

Por isso, o autor entendia que a herança histórica (concentração da terra, baixos salários e práticas agrícolas extensivas) dirigia o desenvolvimento do país para um caminho específico, onde não era possível usar nem as análises clássicas e nem as experiências de outros países Latino-Americanos para superar a questão agrária.

### **Ignácio Rangel**

O autor analisa o processo de industrialização do país, que provoca a passagem de uma economia natural para uma economia de mercado, alterando-se o sistema econômico através de uma ampliação da divisão do trabalho e de uma realocação dos fatores produtivos.

Neste processo, as funções da agricultura seriam as de suprir as necessidades internas e externas e regular o mercado de trabalho (retendo ou liberando mão-de-obra). São os descompassos desta segunda função que dão origem à questão agrária brasileira (a passagem para uma economia capitalista gerou uma série de desajustes – falta de absorção da mão-de-obra rural pelos novos setores da economia – que desembocaram em uma crise agrária).

Assim, nota-se que, para o autor, a origem da crise agrária está na falta de realocação da população rural que estava ocupada no complexo rural. Com a desagregação deste, há um tempo de trabalho ocioso porque os novos setores da economia não conseguem absorver aquela mão-de-obra rural que ficou sem trabalho. Com isso, observa-se que o centro de preocupação do autor não está no problema agrário mas no excedente de

tempo de trabalho rural (mais gente em relação ao tempo de trabalho necessário) que ocorreu com a desintegração do complexo rural.

A saída proposta por Rangel seria recuperar a economia natural em pequena escala, com o objetivo de garantir a subsistência mínima para a população sobrando. Isto poderia ser viabilizado através da distribuição de pequenos lotes de terras para os agricultores familiares.

\* \* \* \*

No entanto, as profundas mudanças econômicas, sociais e políticas que ocorreram no país devido ao processo de modernização da agricultura, colocaram novas questões no debate sobre o papel da reforma agrária na contemporaneidade, sendo incorporado a esta bandeira histórica de luta dos trabalhadores (rurais e urbanos) novos significados, além de terem sido rompidas certas tradições do passado, pontos estes que serão melhor enfocados na seção seguinte.

### **3 – QUESTÕES ATUAIS SOBRE A REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL**

Nesta seção apresentaremos alguns elementos que revelam o impasse atual da questão agrária brasileira, bem como procuraremos discutir os novos instrumentos que passaram a ser utilizados como alternativa aos mecanismos tradicionais usados pelo Estado. Além disso, resgataremos as principais proposições acadêmicas contemporâneas sobre o papel da reforma agrária na sociedade brasileira.

#### **3.1 – A concentração da terra**

A distribuição da propriedade da terra é um dos indicadores fundamentais para se medir o caráter democrático ou não de sociedades que se constituem a partir de bases agrárias, como é o caso da sociedade brasileira.

Este é um importante aspecto a ser considerado quando se avaliam os efeitos das políticas fundiárias sobre a estrutura agrária. No caso brasileiro, nota-se que a concentração da posse da terra se elevou fortemente durante o processo de modernização da agricultura, sobretudo nas décadas de 1960, 1970 e 1980, e continua extremamente desigual até os dias atuais. De acordo com dados estatísticos oficiais, o índice de Gini<sup>1</sup> atingiu seu valor máximo em 1975, quando chegou ao patamar de 0,87. No início de 1980 esse valor recuou para 0,82 e em 1995 se situava ao redor de 0,81. Esses indicadores dão ao Brasil um outro título mundial: o de país com um dos maiores índices de concentração de terra do mundo.

Diversos trabalhos acadêmicos vêm destacando o mesmo problema. Estudos de Hoffmann (1998), com base nos dados cadastrais do INCRA mostram que na década de 1990 o problema da concentração de terra no Brasil se agravou, conforme pode ser observado no quadro a seguir:

**Quadro 1: Desigualdade da distribuição da terra entre os imóveis rurais no Brasil e nas cinco regiões (1992 a 1998).**

Unidades Geográficas Regionais	Índice de Gini	
	1992	1998
Sul	0,705	0,712
Sudeste	0,749	0,757
Nordeste	0,792	0,811
Norte	0,849	0,851
Centro-Oeste	0,811	0,810
Brasil	0,831	0,843

Fonte: Hoffmann (1998).

Os dados acima indicam que durante a década de 1990 o processo de concentração da terra continuou no país. Em apenas uma região (Centro-Oeste) o índice de Gini se manteve praticamente estável. Em todas as demais regiões houve aumentos desse índice, indicando que os efeitos da política agrária são pífios diante do elevado nível de concentração da terra no país.

<sup>1</sup> O índice de Gini mede o grau de desigualdade da distribuição da renda ou de outros recursos, variando de zero a um. Quanto mais próximo de zero melhor a distribuição daquele recurso e quanto mais próximo de um, maior é a desigualdade do recurso medido.



Em termos de estratos de área, nota-se que os fazendeiros que possuíam mais de 2 mil hectares de terra passaram de cerca de 19 mil, em 1992, para mais de 27 mil em 1998. O mais importante é que este segmento passou a deter aproximadamente 43% de todas as terras do país. Enquanto isso, do outro lado, as mais de 1 milhão de famílias de pequenos agricultores, proprietários de áreas com menos de 10 hectares, detêm cerca de 2% das terras. Estes são fortes indicadores que mostram que as políticas públicas não estão sendo capazes de romper com a desigualdade da estrutura agrária brasileira.

### **3.2 – Reforma Agrária versus Política de Assentamento**

A reforma agrária significa uma profunda modificação da estrutura agrária de um país, de tal modo que o acesso à terra seja democratizado e, conseqüentemente, venha a melhorar o nível de distribuição da riqueza da população rural.

Infelizmente este não é o caso do Brasil, pois ao longo das últimas décadas as políticas macroeconômicas facilitaram a concentração da terra, apesar do esforço de alguns governos em divulgar que o país está fazendo “a maior reforma agrária do mundo”. Ao contrário, foi justamente nos tempos recentes que os interesses dos latifundiários foram amplamente atendidos, seja através das políticas setoriais específicas, seja através dos novos instrumentos agrários de mercado, que possibilitaram a realização de grandes negócios com as políticas de assentamentos.

Neste sentido, torna-se difícil falar em reforma agrária no Brasil no cenário atual. Por um lado, verifica-se que o governo tenta equacionar a questão agrária através de uma política de assentamentos que nem sequer é capaz de abrandar os efeitos perversos do modelo de desenvolvimento agropecuário, que na última década expulsou do campo cerca de 900 mil pequenos proprietários. Diga-se de passagem que os assentamentos realizados são muito mais fruto da ação direta dos trabalhadores rurais ocupando terras, do que o resultado de uma política ativa de governo voltada aos interesses das classes agrárias mais desfavorecidas.

Por outro lado, ao tentar vender a idéia de uma “nova reforma agrária”, via mecanismos de mercado, acabou-se transferindo à sociedade e, especialmente, aos agricultores, o ônus de solucionar um problema histórico do país. Neste sentido, sabe-se

que, diante da gravidade da situação (atualmente existem cerca de 4,5 milhões de famílias de sem terra ou com pouca terra), as compras de pequenos lotes nos mercados de terras não têm condições de alterar o quadro geral. Na verdade, este mecanismo deveria ser considerado como mais um instrumento de apoio a uma política agrária massiva e assentada nas desapropriações e não a própria política de reforma agrária.

Assim sendo, vislumbra-se uma perspectiva sombria para o país neste campo, pois a política de assentamentos, além de não modificar em nada a estrutura agrária, nem sequer está sendo capaz de atender aquelas camadas de agricultores que são expulsos do setor agropecuário. Este cenário nos obriga a afirmar que não existe efetivamente uma política de reforma agrária em curso no Brasil.

Dentre as razões que sustentam esta afirmação, destacam-se:

- a) A política de assentamento em curso está direcionada, fundamentalmente, ao processo de regularização fundiária e ao atendimento seletivo das regiões de maior conflito agrário;
- b) A política agrícola em curso não impede a contínua expulsão de trabalhadores rurais do setor agropecuário, processo este que na última década representou, numericamente, o dobro das “famílias assentadas” pelo governo;
- c) A criação de assentamentos rurais, geralmente em áreas extremamente inóspitas, e não acompanhada por uma rede de infra-estrutura básica, tem levado ao fracasso muitas das iniciativas governamentais;
- d) O incentivo ao uso do mecanismo de compra, em substituição aos instrumentos constitucionais de desapropriação das terras para fins de reforma agrária, acaba privilegiando os movimentos especulativos, que se expressam através da elevação dos preços das terras em praticamente todas as regiões do país.

### **2.3 – A polêmica recente sobre o legado agrário do Governo FHC**

Nos últimos períodos se instaurou na sociedade brasileira uma grande polêmica sobre a veracidade das ações do Governo FHC, especificamente no campo agrário<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Deve-se destacar que os movimentos sociais rurais, especialmente o MST, há muito tempo já vinham denunciando as “mentiras” do Governo FHC

Conforme uma série de reportagens da Folha de São Paulo (jornal de maior circulação do país), constatou-se que “o governo federal está inflando os balanços da reforma agrária com assentamentos que nunca saíram do papel, terrenos vazios e área onde não há casas nem sequer infra-estrutura básica para os trabalhadores rurais, como água, energia elétrica e rede de esgoto” (FSP, 21.04.2002).

Além da imprensa, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) - órgão governamental responsável pela área do planejamento - realizou um estudo de avaliação dos assentamentos de reforma agrária do Governo FHC nos anos de 1999 e 2000. A conclusão do trabalho foi bem mais enfática, uma vez que se comprovou tecnicamente a fraude. Em 1999, foram atendidas apenas 53.197 famílias, o que significa uma meta 38% inferior ao divulgado pelo governo. Já em 2000 a diferença é ainda maior, uma vez que apenas 36.061 famílias foram atendidas. Estes percentuais permitiram ao estudo concluir que há pouca confiabilidade sobre os dados dos programas de reforma agrária do Governo FHC.

As razões para tanto desencontro sobre ações efetivas da reforma agrária no Brasil são várias. No entanto, duas delas se destacam. A primeira diz respeito à precariedade das informações e o tratamento distinto que é dado às mesmas pelos diferentes órgãos governamentais envolvidos com o tema. Já a segunda está mais relacionada à esfera política, uma vez que o governo, utilizando diversos tipos de marketing publicitário para elevar sua popularidade junto à sociedade, aumenta quantitativamente suas ações.

### **Apenas uma análise comparativa**

Após a polêmica acima citada, surgiram novos estudos que discutem o cenário recente das ações de reforma agrária no Brasil. Neste sentido, confrontaremos, a seguir, os dados divulgados pelo governo com as informações que circulam entre entidades representativas da sociedade civil, movimentos sociais, ONGs, centros de estudos universitários e, até mesmo, em alguns setores governamentais.

De uma maneira geral, pode-se afirmar com segurança que há uma enorme defasagem entre a publicidade do governo ao redor de suas ações no campo da reforma

agrária e a efetividade real dessas ações. Os métodos usados para iludir a sociedade são aqueles clássicos da cultura política brasileira, já amplamente conhecidos.

**Quadro 2: Comparação entre o número de assentamentos de famílias de trabalhadores rurais no período de 1995-2001.**

ANO	Dados do Governo* (Famílias Assentadas)	Dados do INCRA** (Famílias Assentadas)	Dados da ABRA*** (Famílias Assentadas)
1995	42.912 Famílias	33.312 Famílias	40.993 Famílias
1996	62.044 Famílias	19.800 Famílias	18.558 Famílias
1997	81.944 Famílias	60.425 Famílias	59.501 Famílias
1998	101.094 Famílias	76.027 Famílias	76.027 Famílias
1999	85.226 Famílias	56.000 Famílias	14.218 Famílias
2000	108.986 Famílias	39.000 Famílias	24.735 Famílias
2001	63.477 Famílias	33.269 Famílias	32.966 Famílias
Total	545.683 Famílias	317.833 Famílias	266.998 Famílias

Fontes: MDA, INCRA e ABRA

\* Dados do Governo Federal – Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)

\*\* Dados da Coordenação de Controle e Monitoramento do INCRA

\*\*\* Dados da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA)

As informações acima tratam da polêmica sobre o número efetivo de assentamentos de famílias de trabalhadores rurais sem terra realizado pelos programas oficiais. Do ponto de vista da publicidade oficial, conforme já comentado, nota-se que há um exagero nas informações divulgadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, pois comprovou-se uma série de irregularidades em tais dados, com destaque para dupla contagem dos beneficiários, estimativas de assentamentos nunca realizadas, áreas de regularização fundiária, famílias cadastradas como interessadas e computadas como assentadas, etc.

Estas contradições tornaram-se mais evidentes quando o INCRA, órgão do governo responsável pela execução da reforma agrária, criou a Comissão Nacional de Controle e Monitoramento das ações do governo em todas as unidades da federação. Os primeiros resultados do trabalho da referida comissão já mostravam que os dados constantemente divulgados pelo MDA e pelo próprio Presidente da República não eram verídicos. Fazendo uma análise minuciosa dos projetos de reforma agrária desde 1995, a Comissão chegou a conclusão que a “capacidade de assentamento” para o período de 1995-2001 atingiu cerca de 317 mil famílias, o que indica uma diferença com os números oficiais sobre famílias

assentadas da ordem de 227 mil famílias. Esta superestimação diz respeito, fundamentalmente, a diferença entre os números projetados pelo governo e aqueles que efetivamente são executados.

Vejamos agora os resultados obtidos pelo estudo da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA)<sup>3</sup>, ao confrontar os dois tipos de informações anteriores. Na pesquisa, a entidade precisou melhor quantas foram, de fato, as famílias de trabalhadores rurais assentadas no período considerado. Para tanto, foram excluídas dos números oficiais aquelas famílias que já estavam assentadas, mas que tiveram os projetos regularizados só recentemente; as famílias dos projetos antigos que foram beneficiadas por algum tipo de ação do governo no período considerado; e as famílias estimadas para assentamentos que não foram realizados.

Os resultados obtidos, a partir de uma criteriosa análise dos relatórios anuais de atividades do INCRA, revelam que grande parte daquilo que está sendo computado como “famílias assentadas”, na verdade diz respeito à ações de regularização fundiária, de obras e serviços prestados aos projetos de assentamentos antigos e de imóveis que poderão ser usados futuramente para assentar trabalhadores rurais. Com isso, observa-se que o alcance real das ações do Governo FHC não chega a 50% dos números divulgados.

A mesma contradição também aparece quando se analisa a quantidade de área desapropriada para fins de reforma agrária. Neste caso, as diferenças são ainda mais gritantes, uma vez que a partir de 1998 os mecanismos de mercado (compra de terras) passaram a integrar os programas agrários. De qualquer modo, pode-se dizer que a diferença entre a propaganda oficial e os números reais fica ao redor de 60%. A explicação para tamanho disparate está no fato do governo contabilizar em seus dados quantidades de terras arrecadadas, sobretudo na região Amazônica, que já eram de domínio público e que apenas foram realocadas para os programas de reforma agrária.

Em síntese, as informações anteriores revelam a falta de seriedade com que a questão agrária brasileira é tratada do ponto de vista institucional. Deste modo, torna-se difícil de se aceitar as informações de um governo que, ao mesmo tempo que propaga estar fazendo a maior reforma agrária do mundo, não tem mecanismos básicos de controle de

---

<sup>3</sup> A ABRA é uma importante entidade da sociedade civil que trabalha com o problema agrário brasileiro. Sua trajetória histórica na luta pela reforma agrária lhe dá credibilidade para confrontar os resultados dissimulados pelo governo frente aos seus dados.

execução de seus diversos programas na área agrária. Este fato colabora decisivamente para agravar o problema, uma vez que o não atendimento das demandas dos trabalhadores rurais potencializa os conflitos sociais agrários do país, como vimos recentemente em Corumbiara (RO) e Eldorado de Carajás (PA), onde ocorreram dezenas de mortes de trabalhadores sem terra.

### **3.4 – A reforma agrária através dos mecanismos de mercado**

Os primeiros passos em direção a uma reforma agrária de mercado no Brasil começaram em 1996, quando o Governo FHC estabeleceu uma parceria com o Banco Mundial, o qual se comprometeu a financiar um projeto piloto denominado de “Land Reform and Poverty Alleviation Pilot Project”.

No país, o projeto que ficou conhecido como “**Cédula da Terra**”, foi implantado a partir de 1997 em cinco unidades da federação (Ceará, Maranhão, Pernambuco, Bahia e Minas Gerais), com o objetivo de disponibilizar uma linha de crédito para os agricultores sem terra ou minifundistas que quisessem adquirir terras de forma associativa. Em termos de metas, previa-se o assentamento de 15 mil famílias de agricultores num período de quatro anos, ao custo de US\$ 150 milhões. Deste montante, o Banco Mundial disponibilizou US\$ 90 milhões e o restante foi a contra-parte do governo brasileiro. Os prazos de financiamentos, contando com três anos de carências, foram definidos em vinte anos e os juros fixados a uma taxa de 4% ao ano.

No final do ano de 2000, o Banco Mundial aprovou um novo empréstimo da ordem de US\$ 200 milhões para ampliar a experiência da “reforma agrária de mercado” para mais quinze unidades da federação. Este recurso está documentado naquela instituição sob o título “Land-based Poverty Alleviation Project I”.

Após a obtenção deste novo empréstimo, o governo brasileiro criou dois novos programas de “política agrária” que operam paralelamente ao “Cédula da Terra”. Em 2000 foi criado o “Banco da Terra”, com as mesmas características do programa anterior, mas com abrangência nacional. E em 2001 foi criado o projeto “Crédito Fundiário”, com os mesmos objetivos do Banco da Terra, mas mais voltado ao combate à pobreza rural.

A justificativa do governo para a implantação desses programas era dar maior agilidade ao processo de reforma agrária no Brasil, tornando-o menos oneroso aos cofres públicos. Além disso, o discurso governamental apresentava os mecanismos de mercado como instrumentos capazes de permitir o acesso à terra sem conflitos sociais e disputas judiciais, além de servirem de instrumento auxiliar no combate à pobreza rural.

Pelo fato de serem programas recentes e ainda estarem em implantação, poucas são as avaliações existentes sobre os mesmos, exceto no caso da primeira fase do “Cédula da Terra”. Com isso, torna-se difícil, neste momento, expressar uma opinião mais conclusiva sobre a efetividade de todos os programas acima citados. Neste sentido, a seguir sintetizaremos algumas conclusões de um estudo<sup>4</sup> sobre as primeiras ações da “reforma agrária de mercado”.

O referido estudo avaliou dezesseis áreas cobertas pelo programa “Cédula da Terra” em cinco estados, com o objetivo de analisar se as metas desse programa estavam sendo atingidas e, ao mesmo tempo, captar a opinião dos assentados sobre suas condições de vida. Neste caso, embora o fato de serem donos de uma terra e terem um lugar para morar tenha sido reconhecido pelos entrevistados como muito positivo, deve-se registrar o elevado grau de insatisfação com o programa. Em geral, esta insatisfação está relacionada à não liberação dos recursos prometidos, tanto para a produção como para a infra-estrutura básica (falta de água, estradas, escolas, postos de saúde e energia elétrica), bem como à falta de apoio técnico na implantação das atividades agropecuárias. De alguma maneira, pode-se dizer que estes fatores estão contribuindo para a desistência das famílias. Em alguns casos, o estudo constatou que cerca de 60% das famílias abandonaram as áreas de assentamento.

Um outro aspecto constatado pelo trabalho é que, devido a pequena disponibilidade de recursos para cada família<sup>5</sup>, as áreas adquiridas, normalmente, são de baixa qualidade e com sérias limitações para o desenvolvimento das atividades agropecuárias. Estes aspectos certamente provocarão efeitos negativos sobre a capacidade de pagamentos dos “novos assentados”. Aliado a isto, a pesquisa constatou que os beneficiários exercem pouca influência sobre a escolha das terras, processo este que geralmente é executado pelos

---

<sup>4</sup> Pesquisa de avaliação do programa Cédula da Terra, realizada em 2001 pelo Fórum Nacional de Reforma Agrária e Justiça no Campo.

<sup>5</sup> O recurso total para cada família é US\$ 11 mil para comprar a terra e construir toda a infra-estrutura necessária).

órgãos governamentais responsáveis pelo programa. Em grande medida, isso ocorre porque os agricultores desconhecem totalmente os componentes básicos do projeto, sobretudo as taxas de juros e os valores das prestações a serem pagas.

Finalmente, observou-se que as atividades produtivas não conseguem gerar uma renda familiar que garanta a sobrevivência das famílias. Com isso, muitas delas são obrigadas a vender sua força de trabalho em outras atividades fora dos projetos de assentamentos (comércio, trabalhos domésticos, trabalhos temporários, etc.). Decorrem daí as afirmações dos entrevistados de que dificilmente conseguirão honrar seus compromissos, apesar de manifestarem o desejo de pagar seus financiamentos.

Os fatos acima mencionados, aliados à baixa participação dos mecanismos de mercado nos programas de assentamento do Governo FHC<sup>6</sup>, mostram que a tentativa de realizar uma “nova reforma agrária” fracassou. Isto porque, as famílias estudadas, além de continuar vivendo na pobreza e na miséria (objetivo principal dos programas), não reúnem condições monetárias para honrar suas dívidas.

### **3.5 - O debate atual sobre a pertinência da reforma agrária**

Nos anos recentes uma pergunta tem constantemente sido feita: **o Brasil ainda precisa fazer a reforma agrária? Ou em outras palavras, a reforma agrária ainda é uma questão pertinente para a sociedade brasileira no início do século XXI?** Obviamente que, se admitirmos a existência da “questão agrária”, então a resposta é positiva, ou seja, a reforma agrária é ainda um instrumento decisivo para alterar o poder político rural, que se impõe através propriedade da terra. No entanto, vejamos o posicionamento de diferentes atores sociais diante da questão acima sucitada.

Para as organizações dos trabalhadores rurais a questão anterior, certamente, não faz muito sentido, tendo em vista que a reforma agrária continua sendo um tema extremamente atual em suas pautas de reivindicações, com expressão decisiva nas diferentes formas de lutas que são desenvolvidas (ocupações de terras, organização de assentamentos, redifinição dos sistemas de produção, etc.). No entanto, devemos destacar que entre os

---

<sup>6</sup> Segundo dados da Comissão de Monitoramento e Controle das Ações de reforma Agrária, do INCRA, o instrumento de “compra e venda” participou com cerca de 3% do total de terras arrecadadas para assentamentos durante os dois mandatos do Governo FHC.



próprios trabalhadores rurais a reforma agrária deixou de ser um instrumento síntese das lutas desta categoria ocupacional, como já o foi nas décadas passadas.

Mas é no meio acadêmico, sem dúvida, que residem as maiores contradições deste debate. Por um lado, observa-se que diversos grupos de pesquisadores das áreas das Ciências Sociais e Humanas vêm afirmando que o desenvolvimento agrário brasileiro das últimas cinco décadas rebaixou o problema fundiário, fazendo com que a reforma agrária deixasse de ser uma reivindicação nacional e um instrumento decisivo capaz de alterar os destinos históricos do desenvolvimento do país. Com isso, a “questão agrária” perde sua centralidade no debate nacional, pois deixa de ser um instrumento impeditivo do desenvolvimento social e econômico.

Para esses autores, os períodos recentes, particularmente a última década do século XX, mostraram que o processo de transformação estrutural do mundo agrário liquidou de maneira definitiva a idéia da reforma agrária enquanto uma necessidade nacional e instrumento decisivo para os destinos históricos do país.

Em grande medida, estes argumentos estão amparados no diagnóstico de que há uma ampla segmentação produtiva regional; que houve uma redução do papel da agricultura no âmbito das atividades econômicas; que o atual modelo agropecuário tem capacidade de atender as demandas de alimentos e de matérias-primas; e que está havendo uma urbanização da vida rural. Nesta lógica, defende-se uma reforma agrária regionalizada (em áreas de fronteiras agrícolas ou em áreas de conflitos agrários) com capacidade para responder pontualmente aos problemas fundiários localizados.

Porém, se estes argumentos são verdadeiros uma nova questão se coloca: **então por que a reforma agrária mantém tamanha densidade na agenda política nacional?** A resposta de alguns pesquisadores a esta pergunta, embora ainda não muito aprofundada, está ambasada na argumentação moral, ou seja, os movimentos sociais, especialmente o MST, justificam a necessidade da reforma agrária como forma de se impor penalizações aos latifúndios. No entanto, deve-se ressaltar que, operacionalmente, esta argumentação torna-se difícil no jogo político, principalmente porque neste jogo dificilmente a moralidade impera.

Uma segunda linha de argumentação é defendida por outro grupo de pesquisadores que passaram a defender, recentemente, uma reforma agrária de caráter mais “social” que

“econômico”, por entender que ela teria a função de gerar empregos, conter os fluxos migratórios e evitar a lumpenização do campo. Neste caso, o papel da reforma agrária seria o de auxiliar no equacionamento da questão populacional do país, até que fosse completada a transição demográfica iniciada na última década. Para tanto, as políticas de um programa agrário desta natureza teriam que ser menos produtivistas e mais voltadas ao não-agrícola existente no espaço rural.

Neste caso, acredita-se que uma reforma agrária que permitisse combinar atividades agrícolas com atividades não-agrícolas teria a grande vantagem de precisar de menos terra, o que poderia baratear bastante os custos de assentamento das famílias, custos estes que se encontram entre os principais fatores limitantes de um programa agrário com distribuição massiva de terras, sobretudo no Centro-Sul do país. Na verdade, trata-se de buscar um conjunto de novas ocupações artesanais que não exijam níveis de qualificação para atender a um conjunto de milhões de “sem-sem”.

Há, ainda, um número reduzido de pesquisadores, diga-se de passagem, que entende que diversos obstáculos estruturais do meio rural continuam existindo devido a existência de uma questão agrária “não-resolvida”. Estes obstáculos se situam nas esferas econômica, política, social e cultural e revelam que o desenvolvimento das forças produtivas está travado por normas, costumes, rotinas, relações de poder, entre outras; fatos estes que decorrem de relações entre os proprietários de terra e o restante da população rural. Tais relações são fortemente marcadas pela condição desigual de acesso à terra e pela desigualdade de renda.

Na verdade, trata-se de um grupo que sustenta a idéia de que a não solução da questão agrária continua sendo um impeditivo ao desenvolvimento equilibrado do país. A saída, neste caso, seria romper com o poder das grandes empresas agropecuárias, através da desconcentração da posse da terra. No entanto, isto não deve ser lido como se a reforma agrária se restringisse apenas a desconcentração fundiária, mas como um amplo programa que tivesse em seu seio medidas que viessem a romper com o modelo agrícola produtivista e estabelecessem os parâmetros básicos de um modelo sustentável econômica e socialmente.

#### 4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do texto podemos perceber as modificações sofridas pela trajetória histórica que marcou o debate sobre o papel da reforma agrária na sociedade brasileira. Nas décadas iniciais do Pós-Guerra ela era considerada como um dos fatores mais decisivos no processo de industrialização e no próprio rumo do desenvolvimento do país. Hoje verifica-se que, diante das transformações estruturais nas mais diversas áreas, há um claro abandono daquela visão que permeou todo o debate clássico da questão agrária brasileira.

Do ponto de vista do Estado, nota-se uma forte mudança em relação ao enfoque anterior, uma vez que atualmente se passou a admitir os “mecanismos de mercado” (compra e venda de terras), como instrumentos eficazes para a realização da reforma agrária. Com isso, os dispositivos constitucionais, que poderiam assegurar um processo massivo de reforma agrária através das ações desapropriatórias, perdem força no âmbito da ideologia política neoliberal, a qual apregoa o afastamento gradual do Estado desta atividade econômica específica.

Já o debate acadêmico, além de ser bem menos incipiente que nos períodos anteriores, está também fortemente condicionado pela ideologia dominante. Neste sentido, não é de se estranhar a existência de teses que passaram a defender a inviabilidade da reforma agrária enquanto um mecanismo eficaz para promover aumentos da produção agropecuária e, ao mesmo tempo, combater a pobreza e a desigualdade social que impera no mundo rural.

Estas teses, na verdade, procuram estabelecer um novo papel para a reforma agrária, ou seja, a partir de agora ela só se justificaria enquanto um instrumento para solucionar “problemas sociais”, tendo em vista que a “modernização conservadora” já resolveu o problema do capitalismo agrário brasileiro, problema este que tanto preocupava os analistas clássicos. Com isso, ao final do século XX, chegou-se a uma quase unanimidade entre diversos segmentos acadêmicos de que a reforma agrária deveria ser concebida apenas como uma “política social compensatória”, para fazer frente às mazelas do modelo de capitalismo agrário que foi implantado no país.

Obviamente que estas teses estão sendo constantemente rejeitadas pelos movimentos sociais rurais, especialmente por aqueles movimentos mais diretamente

engajados na luta pela reforma agrária, a qual aponta para uma completa alteração da estrutura agrária do país e para a destruição do poder político dos latifúndios, além de rever o próprio modelo de produção agrícola que, cada vez mais, torna-se injusto e ecologicamente insustentável.

Finalmente, gostaríamos de ressaltar que um país com mais de 90 milhões de hectares de terras improdutivas e com mais de 4 milhões de famílias de sem terras, além de apresentar índices de desigualdades econômicas e sociais alarmantes, não pode prescindir do uso de um instrumento eficaz – como é o caso da reforma agrária – para tentar reverter este cenário, como o fizeram a maioria dos países que hoje são considerados “desenvolvidos”. Entretanto, entendemos que o caráter da reforma agrária (massiva, social ou produtivista), bem como os instrumentos necessários para realizá-la precisam ser melhor debatidos com a sociedade.

## BIBLIOGRAFIA

- FURTADO, C (1972). **Análise do modelo brasileiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 122p.
- GADELHA, R.M.F (1997). O problema agrário no Brasil: evolução e atualidade. In: **Pesquisa & debate**, v.8, n.1, pp. 87-125.
- GUIMARÃES, A P. (1982). **A crise agrária**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- HOFFMANN, R. (1998). A estrutura fundiária no Brasil de acordo com o cadastro do INCRA: 1967-1998. Campinas (SP), convênio INCRA/UNICAMP, 38p. (mono).
- MANZANO, B. (2001). A ocupação como forma de acesso à terra. São Paulo: UNESP, 20p. (mono).
- MEDEIROS, L. (1994). Reforma agrária: concepções, controvérsias e questões. Rio de Janeiro: **RIAD** (Cadernos Temáticos), n.1, 65p.
- NAVARRO, Z. (2002). O Brasil precisa da reforma agrária? In. **Muito Mais**, jan.2002.
- PRADO JUNIOR, C. (1979). **A questão agrária no Brasil**. São Paulo: Braziliense, 188p.
- RANGEL, I. (2000). **Questão agrária, industrialização e crise urbana no Brasil**. Porto Alegre(RS): Ed. Universidade/UFRGS, 266p.
- SANDRONI, P. (1980). **Questão agrária e campesinato**. São Paulo: Editora Polis, 104p.

SAUER, S. (2002). Projeto Cédula da Terra: a reforma agrária de mercado no Brasil. Brasília (DF): Senado federal, 15 p. (mono).

STÉDILE, J. P. (org.). **A questão agrária hoje**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1994.

TEIXEIRA, G. (2002). A realidade das metas e o fracasso da estratégia política da reforma agrária do Governo FHC. Brasília, 21p. (mono).

[www.presidência.gov.br/publi/coleção/refagri.htm](http://www.presidencia.gov.br/publi/coleção/refagri.htm) Acessado em dezembro de 2002.

[www.incra.gov.br/dados/refagraria](http://www.incra.gov.br/dados/refagraria) Acessado em dezembro de 2002.