



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA**

PATRICIA ANDRADE DE OLIVEIRA E SILVA

**O DEBATE EM TORNO DA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL:
UMA ANÁLISE DA LITERATURA PERTINENTE E A BUSCA
DE COMPARAÇÃO DAS DUAS VIAS EM EXECUÇÃO**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA
AO INSTITUTO DE ECONOMIA DA UNICAMP
PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE EM
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – ÁREA DE
CONCENTRAÇÃO: DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO, ESPAÇO E MEIO AMBIENTE.**

PROF. DR. PEDRO RAMOS – ORIENTADOR

**ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA
DISSERTAÇÃO DEFENDIDA POR PATRICIA ANDRADE
DE OLIVEIRA E SILVA E ORIENTADA PELO PROF. DR.
PEDRO RAMOS.**

A handwritten signature in blue ink is written over a horizontal line. The signature is stylized and appears to read "Pedro Ramos".

CAMPINAS, 2012

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA POR
Maria Teodora Buoro Albertini – CRB8/2142 –
CEDOC/INSTITUTO DE ECONOMIA DA UNICAMP

Si38d Silva, Patrícia Andrade de Oliveira e, 1987-
O debate em torno da reforma agrária no Brasil: uma análise da literatura pertinente e a busca de comparação das duas vias em execução / Patrícia Andrade de Oliveira Silva. – Campinas, SP: [s.n.], 2012.

Orientador: Pedro Ramos.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

1. Reforma agrária. 2. Questão agrária. 3. Assentamentos humanos. 4. Crédito fundiário. I. Ramos, Pedro, 1953-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

12-028-BIE

Informações para Biblioteca Digital

Título em Inglês: The debate on agrarian reform in Brazil: an analysis of the relevant literature and a comparison of the two approaches in place

Palavras-chave em inglês:

Agrarian reform

Agrarian issue

Human settlements

Market-led land reform

Área de Concentração: Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente

Titulação: Mestre em Desenvolvimento Econômico

Banca examinadora:

Pedro Ramos

Sônia Maria Pessoa Pereira Bergamasco

Sérgio Pereira Leite

Data da defesa: 24-02-2012

Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento Econômico

Dissertação de Mestrado

Aluna: PATRICIA ANDRADE DE OLIVEIRA E SILVA

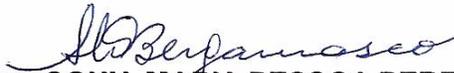
**“O debate em torno da Reforma Agrária no Brasil:
uma análise da literatura pertinente e a busca de
comparação das duas vias em execução”**

Defendida em 24 / 02 / 2012

COMISSÃO JULGADORA



Prof. Dr. PEDRO RAMOS
Orientador – IE / UNICAMP



Profa. Dra. SONIA MARIA PESSOA PEREIRA BERGAMASCO
FEAGRI / UNICAMP



Prof. Dr. SÉRGIO PEREIRA LEITE
UFRRJ

*Para minha bisavó Ruth (in memorian),
pela alegria em ter a sua presença durante quase 24
anos da minha vida.*

*Para Emerson (in memorian), Ana Carolina e Maria
Helena, tios e prima, por me mostrar que sempre é
possível recomeçar.*

*Para Regina, Francisco Jr. e Francisco Neto, meus
pais e irmão, por tudo, desde de sempre.*

Agradecimentos

Foram muitos os desafios, desde março de 2010, quando ingressei como aluna do curso de mestrado em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia (IE) da Unicamp. A partir disso, tive a oportunidade de conviver em um dos principais centros de ensino e pesquisa na área de Economia do país, estando ao lado de professores que, até então, só conhecia através dos livros e artigos. Nesse curto espaço de tempo, muitas foram as responsabilidades inerentes ao curso (disciplinas, trabalhos, artigos, congressos e a dissertação) além da participação no Conselho Editorial da Revista Leituras de Economia Política (LEP), que muito contribuíram no meu desenvolvimento profissional e pessoal.

Tenho a certeza de que não conquistamos absolutamente nada sozinhos e, por isso, me sinto no dever de agradecer aos que estiveram presentes durante esse período e que colaboraram para que tudo se encaminhasse da melhor forma possível. Como a lista de agradecimentos é extensa, peço desculpas caso cometa alguma omissão.

Em primeiro lugar devo agradecer a toda a minha família por todo o apoio e, principalmente, pelo respeito a minha opinião e a minha vontade mesmo quando as mesmas não condizem necessariamente com o que vocês acreditam. A partir desse exemplo pude entender que alguns valores realmente vêm “de berço”. Agradecimento especial as minhas tias Fernanda e Pascale Andrade pela ajuda nas traduções do espanhol, inglês e francês.

Também agradeço de forma especial o meu orientador, Prof. Pedro Ramos, por aceitar o desafio de orientar uma dissertação acerca de um tema tão polêmico e complexo quanto a Reforma Agrária, de uma aluna inexperiente e por vezes ansiosa, com competência e boa vontade. Apesar de todos os defeitos que esse trabalho possa apresentar, conseguimos finalizá-lo dentro do prazo estipulado pelo Instituto.

Aos professores que tanto me ajudaram e me mostraram que o IE é uma importante escola do pensamento crítico acerca da Ciência Econômica, agradeço a: Maria Alejandra C. Madi, Walter Belik, Ângela A. Kageyama, Ana Lúcia Gonçalves, Cláudio Maciel, Bastiaan P. Reydon e, especialmente, a José Maria F. J. da Silveira (pelo apoio na análise dos estudos acerca do Projeto Cédula da Terra (PCT) e a exposição de idéias para o meu projeto de doutorado). Também agradeço aos professores da Faculdade de Ciências Econômicas da PUC-Campinas (onde realizei a minha graduação): Lineu C. Maffezoli, Nelly S. Figueiredo, Bruna Branchi, Eliane Rosandiski e Aduino Ribeiro pela torcida pelo meu sucesso, mesmo que de longe. Pela ajuda com o banco de dados do PCT agradeço ao Prof. Marcelo Magalhães (Unesp – Tupã).

Aos funcionários do IE pela atenção e competência no atendimento a tantas solicitações devo agradecer: na secretaria da pós graduação: Cida, Fátima e Alex. Na secretaria do Núcleo de Economia Agrícola (NEA), a Sebastiana. Na biblioteca agradeço ao Danilo, Kelly e Clayton. No pavilhão da pós devo agradecer ao Pedro pelas contínuas

vezes em que me recebeu com tanta paciência e alegria. Sempre atendendo aos meus pedidos com rapidez, agradeço a todos os funcionários do xerox do Daniel.

Aos colegas que formaram o Conselho Editorial da Revista LEP durante 2010 e 2011 os meus sinceros agradecimentos pela oportunidade de aprender e ajudar a desenvolver a Revista. Sem sombra de dúvidas esse foi um grande aprendizado durante a minha trajetória pelo IE. Agradeço pela atenção dos funcionários: Greisiane, Célia e Francisco, responsáveis pelas licitações, editoração e publicação da Revista.

Os amigos compõem uma parte muito especial de apoio, alegria e cumplicidade que fizeram total diferença durante essa jornada. Por isso, agradeço imensamente aos meus amigos de toda a vida, especialmente: Fabíola Guizzardi (e família), Mariane Bernardes, Thalita Praxedes e Thaís Rozon. Àqueles que me receberam com tanto carinho em Campinas: Mariana Zeid, Thaís Guizi, Mariana Gonçalves, Manoela Martins, Braian Kondo, Lauro Santos Jr., Alexis Richardis, Midian Char, Hsu Hsuan, Nádia Zacharczuk, Cristiene Crevelari, Emilú de Oliveira, Leonardo Segura, Oz Solon e Andrews Lima.

Ao ir morar em Barão Geraldo fui muito bem recebida e, por isso, agradeço a Stefânia Anjos minha amiga “de casa” em 2010. Em 2011, agradeço a Stephanie Borges e aos nossos vizinhos, especialmente: João Soares e André Pina.

A convivência com os discentes do IE foi verdadeiramente surpreendente na medida em que frente a tantos compromissos e tarefas nos unimos em um grande grupo de amizade que fez absolutamente tudo valer a pena. Com eles aprendi a aproveitar e comemorar cada etapa e, por isso, gostaria de agradecer a: Francisco Lima Jr., Caroline Pereira, Ana Luíza de Oliveira, Pedro Henrique Duarte, Paulo Ricardo de Oliveira, Daniel Sampaio, Hugo Corrêa, Lygia Fares, Victor Young, Armando Fornazier, Bruno Marchetto, Ulisses Rubio, Rafael Silva, Diego Lopes, Lucas Lima, Miguel Tipacti, Ana Elisa Ferreira, Jana Silverman, Fábio Pádua, Leonardo Nunes, Valter Palmieri Jr., Vanessa Jurgenfeld, Pedro Miranda, Thadeu da Silva, Pedro Portugal Jr., Régis de Oliveira, Samantha Cunha, Tiago Telles e Marcos Tavares. Aos amigos da Unicamp, de fora do IE, agradeço a Michele Del Bianchi.

Agradeço ao Paulo Romão pela revisão ortográfica do texto e a Vernaculum Comunicações Internacionais pela realização do abstract.

Agradeço a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela bolsa de estudos.

Agradeço à banca de qualificação da dissertação de mestrado composta pelos professores: José Maria F. J. da Silveira e Bastiaan P. Reydon pelos comentários e sugestões.

Por fim, agradeço à banca avaliadora formada pelo orientador, Prof. Pedro Ramos, e pelos professores Sonia M. P. P. Bergamasco e Sérgio P. Leite pelo aceite do convite.

Muito Obrigada a todos!

*Nem tudo que se enfrenta pode ser modificado,
mas nada pode ser modificado até que seja
enfrentado.*

— ALBERT EINSTEIN

*Quando eu morrer
Cansado de guerra
Morro de bem
Com a minha terra:
Cana, caqui
Inhame, abóbora
Onde só vento se semeava outrora
Amplidão, nação, sertão sem fim.*

— CHICO BUARQUE DE HOLLANDA

Resumo

Partindo do reconhecimento da persistência da Questão Agrária na sociedade brasileira e, portanto, da necessidade da Reforma Agrária, o trabalho analisa o debate acerca do tema e as duas formas como os estudiosos tem proposto a sua realização, contraponto os argumentos favoráveis e contrários a ambas, sendo elas a tradicional (via desapropriação) e a de mercado (via concessão de crédito fundiário). Para tanto, o trabalho fundamenta-se em uma revisão crítica dos principais trabalhos e busca a resposta mais consistente, lançando mão de pesquisas referentes aos impactos sobre as alterações nas condições de vida das famílias decorrentes tanto dos projetos de assentamentos realizados pelo INCRA como dos financiados pelo Banco Mundial, através do Projeto Cédula da Terra.

Palavras Chave: reforma agrária; questão agrária; assentamentos; crédito fundiário

Abstract

Based on the persisting Question of Land in Brazil, and that of the necessity for Land Reform, this thesis analyses the discussion surrounding this issue, comparing the pros and cons of the two ways that researchers believe this should be carried out: the traditional (via dispossession) and the market (via concession and agrarian credit). To do this, the work is based on a critical review of the principle literature in the area and looks to find a consistent answer. It also examines the research on how the settlement projects, carried out by the INCRA and those financed by the World Bank, via the Cedula da Terra Project, impacted the lifestyles of the families.

Key Words: agrarian reform; the agrarian issue; settlements; market-led land reform

Lista de quadros

QUADRO 1 – Quadro sinótico/sintético dos diferentes processos de Reforma Agrária no mundo	22
QUADRO 2 – Esquematização das visões de autores brasileiros contemporâneos sobre a Questão e Reforma Agrária no Brasil	37
QUADRO 3 – Estimativas quanto ao “público potencial” para a Reforma Agrária no Brasil (diversos trabalhos/autores. O ano refere-se ao da publicação do estudo/texto)	66
QUADRO 4 – Esforço de síntese comparativa da Reforma Agrária tradicional e de mercado	119

Lista de gráficos

GRÁFICO 1 – Brasil — Políticas de Obtenção de Terras — Área dos assentamentos. Governo Sarney — 1985–9	50
GRÁFICO 2 – Brasil — Políticas de Obtenção de Terras — Área dos assentamentos. Governo Lula — 1985–9	51
GRÁFICO 3 – PIA abaixo da linha de indigência no Meio Urbano, segundo as UF's	74
GRÁFICO 4 – PIA abaixo da linha de indigência no Meio Rural, segundo as UF's	74
GRÁFICO 5 – Estrutura do patrimônio, patrimônio total bruto e patrimônio total líquido antes do projeto e em 2006 (Média em R\$)	111
GRÁFICO 6 – Indicadores de endividamento antes do projeto e em Julho/2006.....	111

Lista de tabelas

TABELA 1 – Resumo das Estimativas de Público Potencial para a Reforma Agrária no Brasil, 1995	65
TABELA 2 – Demanda por terra no Brasil.....	68
TABELA 3 – PIA abaixo da Linha de Indigência no Brasil, segundo o local de domicílio na PNAD de 2008	73
TABELA 4 – Renda Familiar Média por Superintendência Regional do INCRA em 2009	97
TABELA 5 – Renda Agropecuária dos Assentamentos (em R\$/ano) conforme a Data de Criação em 2009	98
TABELA 6 – Classes de segurança alimentar antes do projeto e em 2006	109
TABELA 7 – Renda média e estrutura da renda bruta dos domicílios antes do projeto e em 2006.....	110
TABELA 8 – Principal fonte de rendimento para pagamento da dívida em 2006	112
TABELA 9 – Avaliação em relação ao atendimento às solicitações aos órgãos públicos em relação ao período anterior ao projeto – PCT, 2006.....	114

Sumário

Introdução	1
Capítulo 1	
OS REFERENCIAIS TEÓRICO/ANALÍTICOS SOBRE A QUESTÃO AGRÁRIA NO MUNDO	5
1.1 O que é Questão Agrária e Reforma Agrária	6
1.2 A visão de Marx e dos marxistas sobre a produção agropecuária no Capitalismo.....	9
1.3 A visão neoclássica sobre a grande e a pequena produção agropecuária	13
1.4 As contribuições de Alexander Chayanov e Nicholas Georgescu-Roegen	15
1.5 Algumas análises sobre mudança de estrutura fundiária e agrária no mundo	18
1.6 Observações finais	23
Capítulo 2	
AS ANÁLISES DE AUTORES BRASILEIROS SOBRE A QUESTÃO AGRÁRIA E REFORMA AGRÁRIA	25
2.1 Os autores considerados “clássicos”	26
2.2 Os (principais) autores contemporâneos: uma síntese sobre as diferentes visões	35
2.3 Breve síntese e o que vem sendo feito no Brasil	49
2.4 Observações finais	54
Capítulo 3	
OS DOIS PRINCIPAIS ARGUMENTOS CONTRÁRIOS: CUSTOS E DEMANDA	57
3.1 O argumento quanto aos altos custos dos projetos de assentamentos	58
3.2 O argumento da (suposta) falta de público para a Reforma Agrária	63
3.3 Observações finais	76
Capítulo 4	
ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS, POLÍTICOS E AMBIENTAIS SOBRE OS ASSENTAMENTOS	77
4.1 Condicionantes para o sucesso dos assentamentos	78
4.2 Assentamentos e o desenvolvimento local	80
4.3 A questão ambiental e os assentamentos	84
4.4 Observações finais	88

Capítulo 5

A BUSCA DE COMPARAÇÃO: OS BENEFÍCIOS E AS DIFICULDADES

DA REFORMA AGRÁRIA “TRADICIONAL” E DE “MERCADO” NO BRASIL	91
5.1 Os problemas da “Reforma Agrária tradicional”	92
5.2 Os limites da “Reforma Agrária via mercado”	100
5.2.1 A experiência brasileira: “O Projeto Cédula da Terra”	104
5.3 Uma síntese comparativa	117
5.4 Observações finais	119
Considerações finais	121
Referências	125

Introdução

Ao tratar de um tema tão controverso como a Reforma Agrária é importante salientar que tal transformação está relacionada à existência de uma Questão Agrária, que, por sua vez, está ligada ao processo histórico e estrutural de concentração fundiária e da renda que leva, inevitavelmente, a ampliação da pobreza. O conceito clássico de Reforma Agrária está vinculado a ações que tenham como objetivo fundamental transformar a estrutura agrária, unindo fatores econômicos e sociais que reorganizem o espaço rural nacional e, com isso, consigam (em longo prazo) reduzir a desigualdade.

Sendo assim, esse é um importante objeto de estudo, pois nos remete a um histórico de desigualdade socioeconômica que o Brasil enfrenta desde a sua colonização. Parte significativa da responsabilidade pela manutenção desse padrão excludente está no fato de que muitos concordam que a Questão Agrária brasileira foi superada, em grande parte, pelo processo de industrialização e urbanização da economia brasileira e, além disso, o domínio das agroindústrias no meio rural.

Comparando a evolução brasileira com a dos países desenvolvidos, constata-se que o processo de desenvolvimento destes associou-se à ruptura do latifúndio e a expansão da agricultura familiar, com o que se logrou evitar o excessivo êxodo rural, e o conseqüente aumento da pobreza nas cidades. O que se teve, historicamente no Brasil, foi que a promoção da industrialização conciliou os interesses agrários com os interesses urbano-industriais, permitindo o aumento na produção agropecuária (para atender a demanda urbana) com base na elevação da mecanização, uso de insumos químicos e expulsão de muitos homens das lides rurais.

Portanto, a Questão e a Reforma Agrária continuam sendo temas presentes, pois a maneira como a propriedade da terra foi distribuída e as relações de trabalho baseadas no escravismo foram fatores essenciais para a construção de uma estrutura agrária concentrada e com excesso de mão-de-obra, o que levou a ampliação da pobreza rural e urbana (devido ao fluxo migratório para as cidades).

Nesse sentido, cabe destacar que o processo de urbanização e industrialização não foi (e não será capaz) de criar o volume de postos de trabalho necessários para absorver o contingente de trabalhadores. Com isso, em qualquer país (mesmo que ele tenha passado por um processo de modernização e o setor agropecuário tenha atingido altos níveis de produtividade) não se deve ignorar a dimensão socioeconômica da Reforma Agrária. Percebe-se, portanto, a importância e relevância do tema e, por isso, faz-se necessário uma análise acerca dos argumentos pró e contra, bem como um esforço para a devida compreensão do seu alcance e de seus resultados.

Entretanto, nas últimas décadas o debate acerca da Reforma Agrária está consideravelmente diversificado, inclusive com novas propostas para a realização da mesma. Uma delas ganhou destaque na década de 1990, a partir da intensificação do processo de liberalização da economia brasileira, onde o Banco Mundial (BIRD) adotou uma nova postura em relação à política fundiária nos países subdesenvolvidos e, assim, passou-se a defender e, mais, a ser implementado o que se convencionou chamar de “Reforma Agrária de mercado”.

A Reforma Agrária pela “via do mercado”, denominação que se tornou usual nos relatórios e estudos desenvolvidos pelo próprio BIRD e outros pesquisadores, surge como uma nova modalidade de reordenamento fundiário que, através da liberação de recursos financeiros por entidades tais como o BIRD, financia os produtores que se mostrarem interessados em comprar um lote de terra. A introdução deste modelo de mercado como alternativa para a Reforma Agrária no Brasil remonta aos finais dos anos de 1990, pois em 1996, no Ceará, foi criado o Projeto de Combate à Pobreza Rural (PCPR), dando início às ações através do financiamento, para a agricultura familiar, de investimentos em infraestrutura, produtivos e equipamentos sociais.

É perceptível que a Reforma Agrária no Brasil ganhou novos contornos nas últimas décadas, mas foram poucos os trabalhos que continuaram discutindo e colocando essa temática à tona, o que prejudica a verificação dos seus verdadeiros impactos (tanto pela via tradicional, como pela via de mercado). Sendo assim, temos a emergência de novas visões, novas formas e novas medidas (em contraste e não excludente ao atual) de consolidação da política agrária brasileira e as mesmas devem

ser estudadas com maior cautela e precisão, pois falsas conclusões poderão mostrar que a Reforma Agrária é desnecessária, como muitos já acreditam.

Dessa forma, o presente trabalho tem como objetivos principais apresentar e sintetizar o debate acerca da Reforma Agrária como estratégia de desenvolvimento para o Brasil e analisar os principais modelos de Reforma implementados recentemente. Para tanto, a metodologia utilizada consiste em uma revisão da bibliografia crítica sobre o tema, desde a importância da Questão e Reforma Agrária no processo de desenvolvimento socioeconômico mundial e brasileiro, perpassando pela discussão dos argumentos contrários a tal política no Brasil, os seus impactos sobre a sociedade e, por último, uma revisão dos principais estudos acerca das condições de vida das famílias assentadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e as beneficiadas pelo crédito fundiário (através do Projeto Cédula da Terra, o PCT).

É evidente que um trabalho que se propõe a realizar uma síntese de um debate longo e complexo apresentará limitações e, a principal delas, está na necessidade de escolher os autores representativos das diversas visões sobre o tema, o que restringe a análise. Outra limitação diz respeito à dificuldade em encontrar pesquisas detalhadas sobre os impactos dos assentamentos no país, assim como estudos bem estruturados sobre os programas de crédito fundiário, em especial o PCT.

Tendo clareza acerca do método e das limitações inerentes a pesquisa, o primeiro capítulo analisa os conceitos acerca da Questão e da Reforma Agrária e apresentará as concepções clássicas a respeito, sendo elas: a visão marxista, neoclássica e as contribuições de Alexander Chayanov e Nicholas Georgescu-Roegen. No segundo capítulo, serão apresentadas as visões clássicas e contemporâneas a respeito do tema no Brasil, identificando inclusive os argumentos contrários a Reforma Agrária, entre eles os elevados custos e a inexistência de público. Tais argumentos serão analisados e contestados no terceiro capítulo.

Sendo assim, os capítulos seguintes irão analisar os efeitos da Reforma Agrária no âmbito externo e interno aos projetos. No capítulo quatro, serão demonstrados os efeitos externos da criação de um projeto de assentamento, entre eles os impactos no desenvolvimento local e no meio ambiente. No quinto e último capítulo,

serão explorados os impactos sobre as condições de vida dos assentados e beneficiários através das pesquisas recentes a respeito dos projetos de Reforma Agrária no Brasil, com destaque para os realizados via Estado (através do INCRA) e os realizados via mercado, especialmente o PCT. Com isso, será possível apontar falhas e sugestões no sentido de contribuir para os projetos atingirem o objetivo proposto: o de diminuir a desigualdade e a pobreza no país.

Capítulo 1

OS REFERENCIAIS TEÓRICO/ANALÍTICOS SOBRE A QUESTÃO AGRÁRIA NO MUNDO

Introdução

Para realizar uma análise acerca da Reforma Agrária no Brasil é preciso, em um primeiro momento, ter clareza acerca dos conceitos e definições sobre o que é Questão e Reforma Agrária, como esses temas foram tratados pelas diferentes correntes clássicas (temos a contribuição de autores que estudaram o tema, mas não se enquadram nas visões aqui apresentadas, sendo eles Alexander Chayanov e Nicholas Georgescu-Roegen) e como tal estratégia foi colocada em prática em diferentes países.

Esse esforço de síntese da bibliografia crítica acerca dos conceitos referentes a Questão e Reforma Agrária, além da análise das diversas correntes clássicas, esclarecerá as diversas interpretações a respeito e, dessa forma, percebe-se que existem duas vertentes principais: uma ligada ao marxismo, que defende o desenvolvimento da agricultura tal como aquele ligado à indústria (seguindo o princípio das economias de escala), onde os trabalhadores tornar-se-iam proletários e a propriedade da terra perderia a sua importância e a segunda, ligada aos neoclássicos que reconhecem a relevância da agricultura familiar dentro do sistema econômico. Além disso, temos a contribuição de alguns analistas que salientaram a racionalidade diferenciada do camponês e como isso influi na dinâmica do meio rural. Por último, serão analisados alguns processos de Reforma Agrária pelo mundo para demonstrar a sua importância na consolidação do desenvolvimento desses países e na constituição da sociedade moderna.

Para atingir os objetivos propostos, o capítulo apresenta-se dividido da seguinte forma: a primeira seção discute os aspectos relacionados ao entendimento da Questão Agrária e da Reforma Agrária. Em seguida, é feita uma análise acerca da interpretação marxista em relação ao tema que, nas terceira e quarta seções, é

contrastada com a corrente neoclássica e as contribuições de Chayanov e Georgescu-Roegen. Após explorar as concepções teóricas, a quinta seção analisa alguns processos de Reforma Agrária em alguns países.

1.1 O que é Questão Agrária e Reforma Agrária

O termo Questão Agrária surgiu devido à crise interna do partido socialista alemão, dividido entre os que apoiavam a análise marxista, onde a concentração de capital no campo seria igual a que se reproduziu nas indústrias, ou seja, através da concentração da terra e expulsão dos pequenos agricultores. De outro lado, outros integrantes do partido acreditavam que, no meio rural, o avanço capitalista não teria as mesmas características apresentadas nas cidades e, portanto, a economia agrária deveria ter a sua própria teoria.

Devido à crença na lei da concentração na agricultura, os socialistas foram instruídos a apoiar qualquer medida que acelerasse a proletarização dos camponeses para assim apressarem a chegada do socialismo. As derrotas na frente eleitoral, combinadas com a crescente evidência contrária à teoria marxista, geraram a crise interna conhecida como a Questão Agrária. (GEORGESCU-ROEGEN, 1973, p. 386).

Dessa forma, a Questão Agrária está intimamente ligada à penetração do capitalismo nas atividades agropecuárias e os seus efeitos. Assim, é necessário diferenciar como se processa a produção capitalista naquelas atividades, o que traz à tona a compreensão que se tem sobre a terra e sua apropriação nesse processo, pois ela é o meio de produção fundamental na agricultura, enquanto que na indústria sua importância restringe-se apenas a um local para instalação da fábrica, do edifício para a produção, mas não se constituiu como um meio de produção.

Como escreveu José Graziano da Silva (SILVA, 1980, p. 21):

É exatamente por ser a terra um meio de reprodução relativamente não reprodutível — ou pelo menos, mais complicado de ser multiplicado — que a forma de sua apropriação histórica — ganha uma importância fundamental. Desde que a terra seja apropriada privadamente, o seu dono pode arrogar-se o direito de fazer o que quiser com aquele pedaço de chão. Em alguns países, como no caso do Brasil, o proprietário de terra tem até mesmo o direito de não utilizá-la produtivamente, isto é, deixá-la abandonada, e de impedir que outro utilize.

Além da maneira como essa terra é apropriada e se a mesma será utilizada ou não, outro ponto fundamental mostrado por Graziano da Silva (1980) está no próprio limite imposto pela natureza onde não existe a possibilidade de criar novas terras, pois, caso contrário, a forma de apropriação não teria a menor importância.

Tais considerações indicam o problema fundamental que caracteriza a Questão Agrária, pois ela está intimamente ligada ao processo histórico e estrutural de concentração da terra e da renda que leva, inevitavelmente, a ampliação da pobreza rural. Segundo Myrdal (1970, p. 60),

[...] a restrita e desnivelada propriedade da terra é, quase em toda parte, a principal prova desta desigualdade e da rigidez pela qual é mantida. A posse da terra dá *status* e poder, enquanto não ter terra significa ser desclassificado e dependente.

Assim, esse tema tem que ser compreendido a partir da estrutura agrária de determinado país. Segundo George (1963, p. 44):

Designam-se pelo nome de estrutura agrária as relações sociais que dizem respeito à terra: distribuição da terra entre os proprietários, relações entre propriedade e exploração, organização do solo e do trabalho rural. Até certo ponto a estrutura agrária é condicionada pelo sistema de cultura. Muitas vezes se recordou a maneira pela qual, num sistema de cultura que concedia ampla margem a exploração comunitária, correspondia a uma apropriação parcial da terra e uma divisão parcelar das propriedades.

É importante salientar que essa Questão esteve presente tanto em economias desenvolvidas como subdesenvolvidas, e a diferença entre elas está no fato de que nos países desenvolvidos o problema foi enfrentado, pois segundo Carter (2009) a Questão Agrária esteve presente nas decisões econômicas de todos os países considerados desenvolvidos, desde a legitimação do direito de propriedade dos camponeses na Inglaterra no século XVIII até o “Homestead Act” (Lei de Terras) dos Estados Unidos em 1862, que consagrou o ideal da propriedade familiar e incentivou a colonização da faixa oeste do país.

No caso das economias subdesenvolvidas, o prêmio Nobel de Economia de 1974, Gunnar Myrdal, mostra que o processo de industrialização tardio das mesmas, no longo prazo (devido à baixa capacitação de pessoal e ao aumento da taxa de natalidade desses países), apresenta como tendência a elevação do excedente de

mão-de-obra, ou seja, em um estágio inicial é aceitável que a indústria “crie” novos postos de trabalho, mas

[...] por décadas a vir, a industrialização não criará muito emprego líquido adicional, nos países subdesenvolvidos que iniciam com uma base industrial muito pequena [...] Assim, devemos concluir que uma parte desse acréscimo na força de trabalho deve permanecer fora da indústria e, principalmente, na agricultura. (MYRDAL, 1970, p. 15).

Portanto, se o avanço do capitalismo fez com que o processo de industrialização e mecanização se intensificasse no campo, nas regiões subdesenvolvidas esse processo foi feito de maneira tardia e desordenada, o que levou, unido ao aumento populacional, a um excedente de mão-de-obra que não encontrou emprego no meio rural, e tampouco no meio urbano.

Ao esclarecer a origem da Questão Agrária e sua relação direta com o avanço do sistema capitalista de produção, faz-se necessário apresentar quais são as possíveis soluções para tal problemática. Como o problema a ser combatido refere-se a uma mudança na estrutura agrária de determinado país, uma das estratégias fundamentais é a Reforma Agrária e, sendo assim, é importante esclarecer o que é a Reforma e de que forma ela pode ser realizada de acordo com a experiência internacional.

Dessa forma, o conceito clássico de Reforma Agrária está ligado a alterações na estrutura agrária de determinado país, reduzindo a concentração da terra e garantindo acesso ao mercado, ao crédito, assistência técnica, à saúde, educação etc., ou seja, uma plena reorganização do meio rural.

Segundo Myrdal (1970, p. 59–60):

Por reforma agrária compreendemos uma reorganização legal e institucional das relações entre homem e terra. [...] As reformas agrárias em vários países subdesenvolvidos, e no mundo como um todo, têm sido motivadas por duas principais considerações: uma, a demanda por maior igualdade social e econômica; outra, a necessidade de mais alta produtividade. Historicamente, a demanda por maior igualdade tem sido, na maioria dos países subdesenvolvidos, o primeiro objetivo. “A terra para os lavradores” tem sido a expressão dessa demanda por maior igualdade.

Fica indicado nesta citação que a Reforma Agrária clássica implica em “[...] uma intervenção deliberada do Estado nos alicerces do setor agrícola, e é isto que permite distinguir Reforma Agrária de transformação agrária” (VEIGA, 1981, p. 7), ou

seja, a mesma está vinculada a ações que tem como objetivo fundamental mudar a estrutura econômica e social de determinado local e, geralmente com a ação estatal, o que a difere da “transformação agrária”, onde as mudanças são causadas por fatores naturais ou espontâneos derivados do crescimento econômico. Com isso, segundo Mello (2004, p. 63):

A reforma agrária diferencia-se da maioria das intervenções focalizadas, onde muitas vezes o objetivo é aliviar a pobreza imediata e o único problema relacionado ao foco é atingir o maior número possível de beneficiários pobres e evitar o vazamento para a população que não precisa de auxílio governamental. No caso da reforma agrária o desafio é maior, é de cunho estrutural.

Nesse caso, a Reforma é sempre o resultado de pressões sociais e suas conseqüências dependem da evolução das relações entre as classes sociais existentes, ou seja, dependem da luta política do país (VEIGA, 1981).

Portanto, é perceptível que a Questão e a Reforma Agrária são temas que foram ou permanecem presentes em praticamente todos os países do mundo, por influenciarem diretamente o processo de desenvolvimento. Sendo assim, faz-se necessário entender como tal tema foi tratado pela ciência econômica através de suas diversas visões, fundamentalmente o marxismo e os neoclássicos, que influenciaram e ainda influenciam grande parte das decisões tomadas pelos diversos governos.

1.2 A visão de Marx e dos marxistas sobre a produção agropecuária no capitalismo

Ao analisar a obra de Marx, nota-se que ele não deu ênfase a questão do campesinato por razões relacionadas à estrutura lógica da sua obra, pois “O Capital” tem como objetivo fundamental mostrar que, nas leis básicas do capitalismo, a sociedade estaria dividida em duas classes fundamentais: a dos capitalistas (detentores dos bens de produção) e dos trabalhadores (que vendem a sua força de trabalho para os capitalistas).¹ Desse ponto de vista, quando olhamos para a sociedade rural, uma

¹ Ao analisar a obra de Marx, Abramovay (1991, p. 4) mostra que “[...] embora Marx tenha consagrado uma parte importante de sua energia ao estudo da especificidade da agricultura no capitalismo, não é nem de longe em torno das conclusões por ele alcançadas no Livro III d’O Capital que se organizam os trabalhos de Lênin, Kautsky e as discussões que tanto a social democracia alemã, como a russa realizaram durante mais de três décadas sobre o assunto”.

pergunta deve ser feita: de que parte da apropriação do trabalho social vive o campesinato? Como definir economicamente essa forma de produção e rendimento?

Para resolver o impasse, acreditava-se que o modo capitalista de produção modificaria as relações entre terra e trabalho e o desenvolvimento do campo se consolidaria nas mesmas bases do desenvolvimento industrial, ou seja, seria dominado pelas economias de escala. Com isso, as grandes produções (compostas de grandes propriedades — extensivas em terras, e grandes explorações — intensivas em capital) se beneficiariam da divisão do trabalho e, por consequência, expulsariam o pequeno produtor do mercado.

O que é importante frisar nessa análise é a tendência que os mesmos projetavam acerca do desenvolvimento rural. Como visto, o desenvolvimento da agricultura seria semelhante ao da indústria, ou seja, seria dominado pela concentração e centralização do capital o que, para o meio rural, significa a concentração das propriedades e a proletarização dos pequenos agricultores familiares, sua subordinação ao “grande capital” e posterior eliminação da propriedade parcelária. Segundo Marx (1986, p. 931), “[...] a pequena propriedade fundiária gera uma classe até certo ponto à margem da sociedade e que combina toda a crueza das formas sociais primitivas com todos os sofrimentos e todas as misérias dos países civilizados”.

É nesse sentido que convém citarmos os escritos de Lênin (1980a),² onde ele demonstra claramente que o desenvolvimento capitalista no meio rural poderia ser realizado através de duas classes sociais fundamentais: uma ligada à burguesia agrária (proprietária dos meios de produção) e a outra ligada aos camponeses, que seriam transformados em trabalhadores assalariados. Sendo assim, o que é importante frisar na análise leninista é que o desenvolvimento da agricultura seria dominado pela proletarização dos pequenos agricultores familiares e sua subordinação aos “grandes capitais”.

Não é por outro motivo que Engels (1981, p. 76), afirma que:

² Lênin possui uma vasta contribuição teórico-analítica acerca do desenvolvimento do mundo moderno. Suas implicações e contribuições serão utilizadas em dois momentos diferentes: primeiramente, no item 1.2, no que diz respeito a sua aproximação com a visão marxista sobre a Questão e a Reforma Agrária de acordo com a obra “O Programa Agrário da Social-Democracia na Primeira Revolução Russa de 1905-1907”. No item 1.5, ao analisar as mudanças nas estruturas agrárias pelo mundo, utilizaremos o trabalho “Capitalismo e Agricultura nos Estados Unidos da América”, para demonstrar as duas possíveis vias de desenvolvimento do meio rural.

[...] não cabe iludir o camponês: o projeto socialista pressupõe a absoluta impossibilidade de manter sua propriedade intocável, a qual será substituída pela reunião das propriedades em grandes fazendas cooperadas que venham a se aproveitar das vantagens da grande produção coletiva.

Dessa maneira, qualquer tipo de incentivo à distribuição de terras e o apoio ao pequeno produtor, tal como a Reforma Agrária, eram vistos com desagrado. Segundo Baran (1986, p. 156), “[...] a libertação do camponês é uma falácia visto que o efeito imediato seria absorvido pelo aumento da população e a extrema divisão das propriedades reduziria as possibilidades de aumento global da produção, devido a baixa da produtividade.” Assim, qualquer distribuição de terras seria bem sucedida somente quando fosse incentivada a crescente acumulação de capital, caso contrário, ajudaria a disseminar a pobreza rural.

Entretanto, nem todos os marxistas partilham da mesma concepção e dentre as diversas obras e discussões acerca do campesinato, é preciso destacar a linha de pensamento de Karl Kautsky (1968), pois o quadro político de onde emerge o livro “A Questão Agrária” está intimamente ligado à pressão da ala campesina sobre o congresso alemão e, por isso, o esforço maior da sua obra é o de demonstrar as relações entre a grande e a pequena propriedade e as formas de exploração da primeira sobre a segunda, ainda que a mesma não fosse extinta completamente.

No estudo, o autor coloca que a partir do momento em que a Revolução Industrial destruiu formas pretéritas de produção, houve uma modificação da atividade industrial (que passou a ser mecanizada) e, com isso, determinava o ritmo da produção. Ainda assim, a indústria era dependente da esfera agrícola para o recebimento de insumos, o que levava a antiga forma de produção agrícola a ruína. Com o desenvolvimento de ferramentas e instrumentos modernos que substituíam o trabalho do camponês, o meio agrícola teve que se submeter às novas necessidades das cidades e o antigo camponês estava agora sob a dependência do mercado (SILVA, 2009).

Nesse caso, a antiga propriedade rural que vivia da sua própria subsistência desaparece no modo de produção capitalista, onde a luta entre o explorador e o explorado penetra na aldeia do camponês, que passa a vender a sua força de trabalho e, portanto, a exploração agrícola moderna é uma exploração capitalista. Nesse sentido

Kautsky (1968) enfatiza que a pequena exploração, ao liberar mão-de-obra, colabora para uma maior disponibilidade de força de trabalho no mercado.

Contudo, percebe-se que, diferentemente da indústria, a esfera agrícola obtém algumas limitações ao que tange o desenvolvimento do capitalismo e, uma delas, é a utilização da terra. Outro fator importante é conseguir dissociar a organização agrícola da organização doméstica, onde segundo Kautsky (1968, p. 147), “[...] não há exploração agrícola sem lar. Não há lar regular e duradouro, no campo, sem qualquer exploração agrícola”.

Sendo assim, mesmo com a superioridade da grande exploração em relação à pequena, Kautsky (1968, p. 112) não acredita na extinção da mesma, mas a sua sobrevivência estaria condicionada ao cooperativismo junto aos grandes, pois

[...] as cooperativas são de grande importância para o agricultor, não representando a diminuição das vantagens dos grandes estabelecimentos, pelo contrário, a cooperativa costuma funcionar para ajudar a grande propriedade.

Dessa forma, ao interpretar a visão marxista Georgescu-Roegen (1973, p. 384) deixa claro o desprezo de Marx pela classe camponesa (chamada de “saco de batatas”), que deveria ser superada através da proletarianização e conseqüente integração dos mesmos na luta contra o sistema capitalista:

Foi natural, portanto, para Marx como para outros economistas ocidentais (especialmente aqueles que provinham de países sem camponeses) que o camponês fosse considerado uma criatura misteriosa, estranha e às vezes alarmante. Mas nenhum demonstrou o desrespeito ilimitado de Marx pelos camponeses. Para ele a classe camponesa era somente um saco de batatas e não uma classe social.

Percebe-se que, de maneira geral, na visão marxista o mundo agrário teria como fim uma grande polarização social, semelhante àquela existente na sociedade e a dominação da grande sobre a pequena propriedade seria inevitável, mesmo que a última não fosse extinta completamente. Entretanto, existem outras visões acerca do papel dos camponeses no desenvolvimento capitalista, com destaque para a visão neoclássica, que será analisada no próximo tópico.

1.3 A visão neoclássica sobre a grande e a pequena produção agropecuária

No caso da análise neoclássica, o comportamento do agricultor estaria de acordo com a sua racionalidade substantiva, sempre procurando maximizar seus resultados. Um dos principais autores da escola neoclássica, Jean-Baptiste Say (1983, p. 341), mostra que “[...] não há a menor dúvida de que a terra, como todos os agentes naturais, contribui para a utilidade que se encontra nos produtos”.

Say (1983, p. 337) enfatiza que a terra é um dos agentes da Natureza dotado de poder produtivo, mas “[...] é o único, porém, praticamente o único, que o homem conseguiu tornar propriedade privada e exclusiva”. Dessa maneira, diferentemente do vento ou da água do mar, que não são apropriados, a terra possui um caráter eminentemente desigual, pois pode ser apropriada por uma parcela da população em detrimento das demais.

Fica claro que para um dos precursores do neoclassicismo é relevante a importância da apropriação do solo sobre a distribuição da riqueza, visto que é a partir da terra que o homem pode adquirir o seu rendimento e, com isso, garantir a sobrevivência da sua família.

Outro pensador neoclássico, John Stuart Mill (1983), chama atenção para o fato de uma única família conseguir retirar da terra e do seu trabalho o necessário para a sua sobrevivência. Não que os neoclássicos negassem as vantagens relacionadas às economias de escala, maior inserção de mercado, facilidade de obtenção de crédito, modernização da produção e etc., relacionadas as grandes propriedades, mas, mostram através de exemplos reais europeus (tais como: Irlanda, Espanha e Suíça) que o camponês é regido por outros valores (especialmente diferentes daqueles oriundos do capitalista industrial) ligados ao amor à terra e as vantagens relativas ao conhecimento e a habilidade na produção.

É extraordinário, por exemplo, o conhecimento tradicional da cultura da videira que têm os camponeses daquelas regiões. Sem dúvida existe uma ausência de ciência, ou ao menos de teoria. Há também falta de espírito progressista, no tocante à introdução de novos processos. Contra essas desvantagens deve-se colocar, onde a ocupação de terra for do tipo adequado, um entusiasmo no trabalho absolutamente sem similar em qualquer outra condição da agricultura. (MILL, 1983, p. 139).

Percebe-se que para os neoclássicos, as economias de escala na agricultura não existem da mesma maneira como nas atividades industriais, pois é nítida a existência de uma racionalidade diferenciada no camponês que é regida por valores distintos da acumulação de capital.

Outro autor neoclássico que estudou a Questão Agrária foi Alfred Marshall e, em suas análises, ele demonstra que seria possível obter graus satisfatórios de produtividade em pequenas escalas, além do fato de conseguir conciliar, através da cooperação, a grande e a pequena propriedade.

Conforme Marshall (1988, p. 226):

A posição do pequeno proprietário rural tem grandes atrativos. Ele é livre para fazer o que quiser, não é perturbado com a interferência de um dono da terra, nem com o receio de que outro colha os frutos de sua labuta e de seu sacrifício [...] “A magia da propriedade transforma areia em ouro”, disse Arthur Young. Indubitavelmente, assim tem acontecido em muitos casos em que os proprietários tem sido homens de excepcional energia.

Outra contribuição importante dada por Marshall, segundo Ramos (2001, p. 6), foi

[...] reconhecer a ocorrência de uma racionalidade distinta ao considerar que os pequenos proprietários rurais não compreendem que a riqueza é útil apenas como meio para uma renda real de felicidade. Sacrificam o fim aos meios; e também afirmou que o pequeno proprietário faz tudo pela terra que tanto ama.

Dessa forma, conforme os demais autores neoclássicos, Marshall percebe que as economias de escala na agricultura seriam diferentes das apresentadas na indústria e, “[...] em conseqüência, a agricultura, não pode andar depressa na direção dos métodos industriais” (MARSHALL, 1988, p. 229).

Entretanto, Marshall (1988) não desconsiderava a relevância do progresso técnico para a agricultura, que atualiza o pequeno agricultor e o faz ir além da sua própria experiência (e de seus familiares) para conseguir acompanhar o ritmo de transformações a que o processo de desenvolvimento da sociedade está submetido, mesmo que as mesmas se dêem em um ritmo mais lento do que na indústria. Nesse sentido, Marshall destaca o papel da cooperação (que poderia combinar as economias

de produção em larga escala com as alegrias e proveitos sociais do pequeno produtor), pois esses camponeses são

[...] pessoas de temperamento tal que não se importam de trabalhar muito e viver com pouco, desde que não precisem chamar ninguém de patrão. Amam o sossego, detestam a agitação e tem grande capacidade para se apaixonarem cada vez mais pela terra. (MARSHALL, 1988, p. 232).

Portanto, segundo a visão neoclássica o desenvolvimento do capitalismo no campo seria diferenciado daquele verificado nas cidades, especialmente no que diz respeito as economias de escala e, por isso, a tendência a concentração dos capitais e da terra seria limitada, visto a sobrevivência do camponês através da agricultura familiar.³

A discussão iniciada pelos neoclássicos sobre a racionalidade diferenciada do camponês foi o primeiro passo para outros autores retomarem o tema décadas depois e, nesse caso, temos na década de 1920 o trabalho de Alexander Chayanov e, em 1973, o estudo de Nicholas Georgescu-Roegen. Os autores não podem ser classificados em nenhuma das duas correntes aqui apresentadas por enfatizarem a necessidade da teorização da economia agrária, ou seja, é necessário estudar o desenvolvimento do meio rural de acordo com as suas especificidades, que não se enquadram como capitalismo, tampouco como socialismo.

1.4 As contribuições de Alexander Chayanov e Nicholas Georgescu-Roegen

Em sua obra, “La organización de la unidad económica campesina”, Alexander Chayanov, através de diversas análises de dados da economia rural russa, mostra as suas particularidades evidenciando que a forma de produção camponesa deve ser estudada de acordo com as suas especificidades.

A questão pertinente à organização familiar é extremamente forte na obra de Chayanov, pois é segundo essa organização que toda a produção será realizada, visto que a unidade campesina tem como característica fundamental ser composta por pequenas propriedades. Assim, dependendo da quantidade de terra e de capital disponível a família poderá usar número maior ou menor de trabalhadores na lavoura.

³ Para obter informações acerca das tentativas de teorização de um modelo do comportamento microeconômico do camponês, ver Abramovay (1991).

Fazendo uma tipologia da propriedade camponesa, Chayanov (1925, p. 109–10) mostra que:

Quando em um determinado ano a unidade campesina não tem terra ou capital necessário para desenvolver uma empresa agrícola com as características ótimas, respeitando a relação entre a unidade, o capital e o tamanho da família de acordo com a mínima disponibilidade destes meios de produção [...] a família campesina se apressa em cobrir a deficiência nos ingressos agrícolas mediante ingressos adicionais nas atividades não agrícolas.⁴ (Tradução minha.)

É sob a perspectiva da limitação do tamanho da propriedade e do aumento da mecanização no campo que Chayanov (1925) cita a importância da atividade não agrícola na composição da renda dos camponeses. Segundo o autor, quando o grau de mecanização é elevado ou quando há algum tipo de sazonalidade nos cultivos, as atividades não agrícolas aparecem como alternativas a geração e composição da renda agrícola.

Sob esse contexto, Chayanov (1925) conclui mostrando as principais diferenças da organização campesina no campo. Nesse tipo de organização, que é limitada pela disponibilidade de terra, o trabalho é altamente utilizado e baseado, fundamentalmente, na mão-de-obra familiar com baixa utilização de novas tecnologias, tornando esse tipo de organização inaceitável para o sistema capitalista. Sendo assim, a forma de inserção camponesa deve ser estudada de maneira particular dentro do sistema capitalista. Portanto, é nítido que a pequena propriedade é regida por leis diferentes daquelas aplicadas a indústria.

Ao analisar a obra de Chayanov, Abramovay (1991, p. 42), sintetiza o principal conceito do autor que pode ser resumido:

[...] na expressão “balanço entre trabalho e consumo”. Diferentemente de uma empresa capitalista, num estabelecimento camponês o critério de maximização da utilidade não é a obtenção da maior lucratividade possível em determinadas condições. O uso do trabalho camponês é limitado pelo objetivo fundamental de satisfazer as necessidades familiares. E estas não se confundem necessariamente com as necessidades de uma empresa.

⁴ “Cuando en un año determinado la unidad campesina no tiene la tierra o el capital necesario para desarrollar una empresa agrícola con las características ótimas en lo que respecta a la relación entre la unidad y el capital tamaño de la familia, se ve obligada a producir su volumen de actividad agrícola de acuerdo con la mínima disponibilidad de estos medios de producción. [...] La familia campesina se apressa en cubrir una deficiencia en los ingresos agrícolas mediante ingresos adicionales en actividades no agrícolas”.

Entretanto, ainda segundo Abramovay (1991), o fato de o camponês ter como objetivo satisfazer as necessidades familiares não implica, necessariamente, em um “isolamento social”, onde o mesmo produz sem interagir com o mercado. Ao contrário, essa será uma escolha da família frente a “penosidade do trabalho” *versus* a comercialização dos seus produtos. Nesse ponto, fica clara a dificuldade inerente a compreensão de como essa classe social irá se organizar perante o desenvolvimento dos mercados (que são guiados pela lógica capitalista de produção).

Outro autor que enfatiza essa racionalidade diferenciada e a falta de teorização da economia agrária é Georgescu-Roegen (1973, p. 384):

O capitalismo converteu-se, naturalmente, no tema de estudo dos primeiros economistas teóricos. Isto pode explicar por que a maior parte dos economistas ocidentais interessou-se em desenvolver uma teoria do sistema capitalista mas não explica por que nenhum tentou desenvolver uma teoria da economia não-capitalista. A única explicação dessa omissão é a dificuldade insuperável de atingir as raízes culturais de uma sociedade diferente daquela em que vivemos e pertencemos.

Assim, o que pretende-se mostrar é que algumas comunidades dependerão sempre da atividade agrícola para sobreviverem e, por ser a agricultura uma atividade fundamentalmente diferente da atividade industrial, essas sociedades irão desenvolver-se de maneira diferenciada das demais, o que elimina o poder do capitalismo sobre alguns modos de produção, dentre eles o campesinato.

Entretanto, Georgescu-Roegen afirma que essas comunidades não estão isoladas, especialmente no caso dos países com agricultura superpopulosa, onde o excedente de trabalho converte-se em baixa produtividade marginal do trabalho, queda dos salários, diminuição no ritmo de inovação tecnológica e aumento da pobreza rural. Assim, “[...] a política das reformas agrárias radicais nos países superpopulosos, pela qual o chefe da família se converte em empresário feudal, está de acordo com essa lógica” (GEORGESCU-ROEGEN, 1973, p. 413).

De acordo com essas interpretações, podemos destacar um ponto fundamental: a necessidade de olhar a agricultura como um setor particular dentro da economia, sujeito a uma organização, valores e regras diferentes daqueles oriundos do capitalismo industrial. Assim, é importante (ao analisar o desenvolvimento do meio

rural) observar as suas particularidades, relativas tanto ao pequeno agricultor, mas também aquelas relacionadas ao ambiente onde o mesmo se situa.

Portanto, foram essas as linhas teóricas que influenciaram grande parte do pensamento econômico mundial e que, conseqüentemente, também influenciaram as ações de Reforma Agrária pelo mundo.

1.5 Algumas análises sobre mudança de estrutura fundiária e agrária⁵ no mundo

Ao analisar o processo de desenvolvimento do capitalismo no meio rural, Lênin (1980b) mostra que as duas vias possíveis são: a “via americana” ou democrática, onde o acesso à terra é feito através de uma estrutura agrária não concentrada e a “via prussiana” de desenvolvimento, onde o processo é feito através da manutenção e modernização do latifúndio.

Em outra análise, Moore Jr. (1983) mostra que são duas as vias possíveis de desenvolvimento do mundo moderno e ambas foram sintetizadas por Ramos (1998) da seguinte forma:

- a) Vinda “de cima”: “[...] quando liderada pelos proprietários/agentes sociais que estão no topo da pirâmide social (os senhores) do regime anterior, mas impondo-se princípios da ordem social competitiva” (RAMOS, 1998, p. 82).
- b) Vinda “de baixo”: “[...] em que os camponeses, ou seja, a classe social da base da pirâmide, é o agente coletivo que cria as condições e, enfim, impõe a mudança” (RAMOS, 1998, p. 83).

Um dos principais autores a realizar uma síntese acerca da história das Reformas Agrárias pelo mundo foi Gileno de Carli, pois a obra “História da Reforma Agrária”, demonstra as diversas formas como tal estratégia processou-se em diferentes países, especialmente de acordo com o regime político vigente.

Nesse caso, ela pode ser realizada em regimes democráticos, como no caso da Itália, onde a pressão política e social foi fundamental para que a mesma fosse

⁵ Nessa seção, ao observar as transformações ocorridas em diversos países, será demonstrado que nem todas correspondem, necessariamente, a Reforma Agrária clássica. Nesses casos ocorreram mudanças na estrutura fundiária (na distribuição da propriedade da terra), mas não na estrutura agrária (conforme a definição de George (1963), demonstrada no item 1.1). Entretanto, de toda forma, uma alteração na estrutura fundiária apresenta-se como um primeiro estágio para que a mudança na estrutura agrária seja realizada.

colocada em prática (através da ação do Estado) em regiões específicas do país (cerca de 30% do território italiano) e, segundo o governo italiano, com três finalidades principais: o estímulo à industrialização na região Sul visando elevar o rendimento médio *per capita*, a colonização de áreas praticamente inabitadas e, por consequência, o acesso à moradia por grande parte da população assentada (DÉ CARLI, 1985).

Ainda segundo o mesmo autor, o principal motivo para que o Estado italiano executasse a Reforma era “[...] apagar o golpe dos comunistas, que infiltrados nas massas camponesas do Sul, insuflavam-nas para a subversão” (DÉ CARLI, 1985, p. 85). Os resultados obtidos após a execução do plano mostram que o mesmo sofreu diversas críticas na sociedade, especialmente por apresentar um elevado custo. Entretanto, Dé Carli (1985, p. 90) mostra que “[...] se bem que tenha sido elevado o custo, porém se comparado com o custo de um emprego numa indústria nova, o custo seria maior”. Dessa forma, o autor contesta os argumentos referentes aos elevados custos e, além disso, constata alguns resultados positivos em relação a obtenção de moradia e a ocupação de áreas não exploradas.

A Reforma Agrária também pode ser executada em regimes autoritários, como no caso cubano, onde a revolução social e a aproximação estatal com os princípios comunistas⁶ colocaram em prática um projeto de Reforma Agrária “radical”, no sentido de acabar com qualquer produção baseada na monocultura e, dessa forma,

[...] a questão básica na Reforma Agrária de Cuba é o estabelecimento das cooperativas, que parece estar muito próxima da fazenda estatal [...] e na realidade, trata-se de controle absoluto onde o patrão capitalista foi substituído pelo patrão Estado, muito mais voraz e cruel. (DÉ CARLI, 1985, p. 127).

Sendo assim, os resultados de tal iniciativa foram negativos para o antigo camponês que transformou-se em uma espécie de “escravo” do Estado, sofrendo o risco de ser eliminado do processo de produção caso desobedecesse as regras impostas.

Dentre os diversos processos de Reforma Agrária analisados pelo autor alguns se destacam e, entre eles, vale mencionar a Reforma Agrária mexicana (planejada e executada pelo governo logo após a Revolução), que mudou radicalmente

⁶ É preciso destacar que, no caso cubano, a Revolução tinha como objetivo principal a alteração no regime socioeconômico vigente e, sendo assim, a Reforma Agrária estava entre as estratégias propostas, mas não foi a causa principal para que a Revolução (e o regime socialista) se instaurasse no país.

a estrutura fundiária eliminando os latifúndios. Entretanto, tal processo não foi acompanhado por políticas agrícolas de apoio ao pequeno agricultor, o que gerou (em pouco tempo) o fracasso da iniciativa e um retrocesso na estrutura fundiária, através da venda dos lotes (DÉ CARLI, 1985).

Nesse caso, Dé Carli (1985, p. 110) enfatiza que faltou a Reforma Agrária mexicana:

Ampliar o marco da política agrícola para incluir além dos aspectos comuns da posse das terras, o crédito, o controle das pragas, e as investigações agronômicas, novos aspectos sobre produtividade, inversão, distribuição, mercados, preços, lucros e ocupação agrícola, ao mesmo tempo que se define a relação da economia agrícola em relação às outras atividades econômicas do país e se estabelecem critérios para coordenar o desenvolvimento da agricultura com o fomento de atividades econômicas de outro tipo.

Ainda segundo Dé Carli (1985, p. 105), mesmo que a Reforma não tenha atingido o sucesso esperado, ao citar o que para ele é o maior ensaísta da Reforma Agrária mexicana, concorda com a conclusão deste ao perguntar e responder:

[...] depois da luta revolucionária e da ação dos governos revolucionários se logrou melhorar as condições de vida do povo mexicano? Em nossa opinião, a resposta é timidamente afirmativa. Algo se fez, porém muito menos, muitíssimo menos do que se poderia fazer.

Sendo assim, ao observar os processos históricos, é possível concluir que em economias onde a distribuição de terras ocorreu de forma mais igualitária e com apoio aos pequenos agricultores (Europa de maneira geral, mais especificamente: Dinamarca, Suécia, França e Inglaterra) as mesmas tornaram-se economicamente produtivas e socialmente igualitárias, colaborando para o *status* de economias desenvolvidas (DÉ CARLI, 1985).

Outros casos de destaque são as Reformas Agrárias implementadas nos Estados Unidos e no Japão. Segundo a análise feita por Romeiro (1991, p. 6), no primeiro caso após as oligarquias agrárias serem derrotadas militarmente, as elites (formadas por imigrantes e descendentes) tinham a consciência de que estavam construindo um novo país e, “[...] nessa situação, o êxodo rural se processou de modo equilibrado, isto é, ele foi fruto principalmente do aumento das oportunidades de emprego”. No caso japonês, as elites também tinham essa consciência, no entanto,

tratava-se de modernizar uma nação já existente (diferentemente do caso americano), e “[...] o desenvolvimento agrícola do Japão foi um exemplo extremamente significativo da preponderância de uma racionalidade social [...] a regra de ouro das relações comunitárias tradicionais no Japão era a garantia de emprego” (ROMEIRO, 1991, p. 6),

Existem diversas maneiras (segundo os autores), de realizar a Reforma Agrária. Segundo Frank (1965), é possível distinguir três formas de implementá-la:⁷ a primeira forma pressupõe que não haverá nenhuma mudança no tamanho das propriedades consolidadas, no entanto, será incentivada a compra de terras e as doações voluntárias aos interessados, a chamada “Reforma conservadora”; o segundo caso, pressupõe que os camponeses serão integrados a sociedade através do próprio crescimento econômico e da própria estrutura agrária pré-existente e, no último caso, somente a alteração dessa estrutura (com o apoio da sociedade) será capaz de modificar plenamente as relações entre propriedade e trabalho no campo e, de acordo com o autor, essa é a única face de uma verdadeira Reforma Agrária, sendo as duas primeiras supostas alternativas para o desenvolvimento rural.

Como se sabe, ao analisar os países subdesenvolvidos, fica claro que grande parte da desigualdade está concentrada nesses locais, ao mesmo tempo em que as atividades agropecuárias são essenciais para o crescimento econômico. Sendo assim, é nítida a relevância do meio rural como um dos setores propulsores do desenvolvimento econômico e, nesse caso, Mellor (1996, p. 22) mostra que

[...] o meio rural constitui um grande campo para o alargamento da liberdade individual, devido à importância de pequenas unidades de operação na agricultura e à possibilidade de aumentar a liberdade de decisão através de reformas agrárias.

Ao realizar uma análise recente acerca dos projetos de Reforma Agrária nos países subdesenvolvidos, Lipton (2009) conclui que entre as décadas de 1960 e 1970 grande parte desses países iniciou um processo de mudança na estrutura fundiária, que foi enfraquecido a partir da crise econômica (derivada de processos inflacionários) que

⁷ Segundo Frank (1965, p. 185), a Reforma conservadora implica em quase nenhuma mudança na estrutura agrária existente, pois “è el tipo de “reforma agrária” propuesto por los conservadores”, onde não há alterações na estrutura agrária, mas sim a compra de terra ou doações voluntárias. O segundo tipo consiste em integrar o campesinato a estrutura econômica existente, através do assalariamento quando fosse necessário e, o último caso possível consiste no conceito de Reforma Agrária clássica, onde há uma completa mudança na estrutura agrária de determinado país.

atingiu esses locais. Derivada da falta de atenção do Estado e da sociedade em relação aos problemas agrários, nas décadas de 1980 e 1990, o tema voltou à tona através dos conflitos de terra, a pressão da industrialização, urbanização e as novas formas de realização da Reforma através do mercado⁸.

A partir dessa breve síntese acerca de alguns dos diversos processos de Reforma Agrária pelo mundo é possível sintetizar as formas como essa estratégia foi colocada em prática (segundo o quadro abaixo), a partir da análise da origem do processo (conforme a definição de Moore Jr. [1983]), o regime socioeconômico vigente, a sua forma e o seu alcance.

QUADRO 1

Quadro sinótico/sintético dos diferentes processos de Reforma Agrária no mundo

ORIGEM	REGIME SOCIOECONÔMICO	“FORMA” ⁹	ALCANCE	CASOS EXEMPLARES
Vinda de baixo	Capitalismo	Violenta	Nacional	México
	Socialismo	Pacífica	Nacional	Cuba
Vinda de cima	Capitalismo	Violenta	Nacional	Estados Unidos
		Pacífica	Regional	Itália
			Nacional	Japão

Fonte: elaborado com base na leitura dos textos dos autores mencionados.

Ainda que nos casos analisados a Reforma Agrária tenha encontrado obstáculos para se desenvolver na sua forma clássica, é perceptível que em quase todos os países os projetos proporcionaram algum ganho na qualidade de vida dos assentados.

Segundo Lipton (2009, p. 296):

A reforma agrária não está morta, nem morrendo. Muito se passou e algo está acontecendo agora [...] reforma agrária, em nossa definição: um atentado à desigualdade bruta, pobreza e falta de legislação, não morreu, e assim não deve ser.¹⁰ (Tradução minha.)

Portanto, as análises das mudanças nas estruturas fundiárias pelo mundo deixam evidente a existência de uma Questão Agrária a ser resolvida, o que demonstra

⁸ As origens e o debate sobre a Reforma Agrária de mercado no mundo e, especialmente no Brasil, serão abordados novamente no capítulo 2 e 5.

⁹ A denominação “pacífica” não é sinônimo de uma Reforma Agrária não conflituosa. Nesse sentido, refere-se somente aos locais onde não se fez uso de guerra civil ou revoltas armadas para atingir o objetivo proposto.

¹⁰ “Land reform is not dead or dying. Much has happened; some is happening now; more remains relevant and likely. [...] Land reform on our definition — an attack on gross inequality, poverty and lack of status that are due or severely unequal land rights — is not dying, and ought not to.”

a importância da Reforma Agrária (mesmo que nem todas tenham sido bem sucedidas), pois a mesma proporcionou distribuição da riqueza e, com isso, aumentou a qualidade de vida dessa população. Dessa forma, ao esclarecer a importância da Reforma para o desenvolvimento socioeconômico de diversos países, o próximo capítulo irá analisar e sintetizar como essas questões foram e são abordadas no Brasil.

1.6 Observações finais

- 1) A Questão Agrária está diretamente ligada ao desenvolvimento do sistema capitalista de produção e seus efeitos sobre a estrutura agrária, na medida em que o capitalismo pressiona a atividade agropecuária e leva a concentração dos ativos, diminuindo o espaço e a inserção dos pequenos agricultores, elevando os níveis de pobreza e miséria no campo.
- 2) Para intervir nesse processo e garantir o acesso à terra e a condições dignas de sobrevivência, a Reforma Agrária é uma estratégia fundamental, pois tem como objetivo principal a alteração na estrutura agrária de determinado país.
- 3) De acordo com as visões clássicas, para alguns autores marxistas o campesinato não tem condições de sobreviver devido a natureza do sistema capitalista e, por isso, o antigo camponês seria transformado em trabalhador assalariado e a Reforma Agrária perderia a sua importância. Por outro lado, segundo a interpretação feita pelos neoclássicos e recuperada por Chayanov e Georgescu-Roegen é clara a existência de uma racionalidade diferenciada do camponês, pois o mesmo coloca outros valores sobre a terra que não podem ser minimizados ao aspecto puramente econômico e, por isso, a Reforma Agrária ainda é relevante para o processo de desenvolvimento dos países.
- 4) Ao observar a história das transformações nas estruturas fundiárias e agrárias pelo mundo, percebe-se que a Reforma Agrária esteve presente em todos os países considerados desenvolvidos e, mesmo quando apresentou problemas, foi relevante para melhorar a qualidade de vida dos assentados. Sendo assim, o próximo capítulo irá analisar e sintetizar a discussão sobre a Questão e Reforma Agrária no Brasil.

Capítulo 2

AS ANÁLISES DE AUTORES BRASILEIROS SOBRE A QUESTÃO AGRÁRIA E REFORMA AGRÁRIA

Introdução

Ao demonstrar a importância da Questão e da Reforma Agrária no âmbito mundial, faz-se necessário demonstrar como tais questões foram tratadas no Brasil e, nesse caso, os principais autores clássicos que trataram dessa temática no país foram: Alberto Passos Guimarães, Ignácio Rangel, Caio Prado Júnior e Celso Furtado.

Percebe-se que em todos os casos acima citados, todos os autores (apesar de suas divergências) acreditam na existência de uma Questão Agrária brasileira e na necessidade de superá-la através da Reforma Agrária clássica (como a estratégia capaz de modificar a realidade rural, desconcentrar a riqueza e regularizar as relações de trabalho, a fim de apoiar a agricultura familiar e diminuir a desigualdade econômica, política e social desses indivíduos). Entretanto, especialmente após a década de 1960, as interpretações acerca do tema passaram a ser cada vez mais polarizadas, ao mesmo tempo em que a concentração da renda e da terra elevou ainda mais a porcentagem de excluídos do processo de desenvolvimento econômico.

Dessa forma, o objetivo principal do capítulo é resgatar as concepções clássicas a respeito da Questão e Reforma Agrária no Brasil e realizar um esforço de síntese das atuais interpretações a respeito do tema e de como tal estratégia vem sendo desenvolvida no país. A metodologia utilizada baseia-se em uma revisão bibliográfica sobre os principais autores clássicos e contemporâneos a respeito do tema, além de uma síntese acerca do que está sendo realizado em termos de política fundiária no Brasil. Nota-se que ao realizar uma síntese do tema, o trabalho apresenta algumas limitações no que tange a abrangência da questão que, inevitavelmente, não irá incorporar alguns trabalhos. Assim, o presente capítulo está subdividido em três seções: na primeira serão analisados os principais autores clássicos que trataram

dessa temática, a segunda apresentará uma síntese dos principais autores contemporâneos e, por último, uma breve síntese a respeito de como a Reforma Agrária foi e está sendo implementada no Brasil.

2.1 Os autores considerados “clássicos”

Ao observar o desenvolvimento da economia brasileira, a Questão Agrária é um tema central, pois a maneira como a propriedade da terra foi distribuída (desde o seu descobrimento, através das sesmarias) e as relações de trabalho arcaicas constituíram as bases para uma estrutura agrária extremamente desigual.

Mesmo após a abolição da escravidão, a transição para o trabalho livre deu-se através da substituição do escravo negro pelo imigrante, o que fomentou a exclusão econômica e social de grande parte da população (em especial os negros).

Segundo Sodré (2005, p. 124):

Em condições normais, a transformação do trabalho escravo em trabalho livre resultaria no aproveitamento dos escravos, que seriam transformados em trabalhadores assalariados. Ora, isso não ocorreu. Nas condições brasileiras do tempo, não poderia ocorrer. A estrutura econômica estava ainda tão profundamente onerada pela herança colonial que se apresentava impreparada para o estabelecimento do trabalho assalariado. Enquanto o problema fundamental, que era o da terra, permanecesse intocado, o do trabalho sofreria um inevitável retardo.

O problema referente à terra (a falta de acesso a ela pela população brasileira) irá marcar toda a trajetória do país, mas, após a abolição da escravidão, essa problemática aparecerá com destaque novamente somente em meados do século XX, especialmente após a Grande Depressão em 1929. Dessa forma, em um esforço de periodização da Questão Agrária brasileira, Linhares e Silva (1999) apontam três momentos fundamentais onde ocorreram alterações nos padrões da organização agrária no Brasil:

- 1) 1930-1945: a busca da liberdade econômica das grandes potências e os efeitos da II Guerra Mundial impõem ao país o rompimento com a dependência em relação aos produtos primários a superação da condição de “feitoria” colonial;

- 2) 1945-1964: intensificação do modelo de substituição de importações e o surgimento de ilhas de desenvolvimento (especialmente na região Sudeste), com baixos índices de produtividade agrícola, crises de abastecimento e a exclusão de grande parte dos pequenos proprietários do processo de desenvolvimento. Por isso, a Questão Agrária foi colocada como problema nacional, uma luta contra o atraso e pela soberania nacional.
- 3) Desde 1966: a chamada modernização autoritária, através de um amplo processo de modernização técnica da agricultura e com grande restrição a pequena produção familiar. A Questão Agrária surge como consequência do desemprego no campo, inclusive em antigas áreas tradicionais onde predominava a pequena propriedade, como por exemplo, as regiões Sul e Sudeste.

Através dessa breve retrospectiva histórica, fica evidente que no Brasil a Questão Agrária sempre esteve presente, o que abriu margem para diversas interpretações e correntes a respeito do tema. Os principais autores nacionais que trataram dessa problemática foram: Alberto Passos Guimarães, Ignácio Rangel, Caio Prado Júnior e Celso Furtado.

Para Alberto Passos Guimarães, em sua obra “Quatro Séculos de Latifúndio”, o primordial em um sistema econômico é o regime de produção e, no caso da agricultura brasileira, o processo de transformação de uma economia de subsistência para a economia de mercado foi marcado pela manutenção do latifúndio, o que ampliou a desigualdade no campo. Entretanto, é preciso entender que para chegar a essa conclusão, a matriz teórica de onde parte esse autor, segundo Kageyama (1993, p. 8),

[...] preconiza que o sistema econômico implantado no Brasil colonial era feudal [...], assim, no sistema de plantação (como no conjunto da economia pré-capitalista do Brasil-colônia), o elo fundamental, a característica dominante é a propriedade agrária feudal, sendo a terra o principal e mais importante dos meios de produção.

O caráter feudal da economia rural brasileira permeia toda a Questão Agrária e é a base para a manutenção do latifúndio que, posteriormente, será ampliado com a introdução do sistema capitalista e resultará em incremento da pobreza. Com isso, segundo Guimarães (1968, p. 30) “[...] a negação ou mesmo subestimação da substância feudal do latifundismo brasileiro retira da reforma agrária sua vinculação histórica, seu conteúdo dinâmico e revolucionário.”

Dessa forma, a problemática agrária está relacionada diretamente com o seu passado feudal, que implica em relações de produção ligadas ao monopólio da terra e ao poder econômico dos latifundiários limitando o acesso à terra e a produção, atrasando o desenvolvimento e o crescimento do país. Nesse sentido, a Reforma Agrária seria uma política fundamental, visto que a mesma possibilita o rompimento com o latifúndio e o apoio a propriedade parcelária, o que fixa o homem no campo e eleva a sua qualidade de vida.

Ao partir da mesma matriz teórica de Guimarães (1968), Vinhas (2005, p. 151) mostra que a importância da Reforma Agrária está em

[...] responder às contradições assinaladas, com o objetivo de superá-las, e ir de encontro às necessidades de nosso povo [...] As contradições que reclamam solução são tanto de origem agrária quanto camponesa, embora nem todos assim o entendam.

Sendo assim, o objetivo fundamental da Reforma Agrária brasileira é eliminar o latifundismo e a estrutura produtiva baseada na monocultura, assim como a abolição de qualquer forma de exploração baseada em práticas semi-escravistas ou atrasadas. Não seriam permitidos o uso e a posse de terras por estrangeiros, e o Estado seria o responsável por assegurar a produção da pequena propriedade, bem como estimular as cooperativas através de linhas especiais de crédito e assistência técnica (VINHAS, 2005).

Outra vertente de pensamento pode ser encontrada nos trabalhos de Ignácio Rangel, especialmente na obra “A Questão Agrária, Industrialização e Crise Urbana no Brasil”. Nela o autor demonstra que caso o desenvolvimento econômico esteja diretamente ligado ao crescimento industrial, a sociedade vê-se forçada a passar por algumas reformas de base que proporcionarão a estabilidade econômica e social.

Dentre essas reformas de base:

A reforma agrária, corresponde, ordinariamente, a um dos preparativos mais importantes do corpo social para empreender o processo de industrialização. Seu efeito final deve ser a criação de uma numerosa classe de pequenos produtores que, por um lado, preservam sua capacidade de produção para o autoconsumo e, por outro, como pequenos produtores de mercadorias que são, caem na atração da economia de mercado, com sua típica propensão para a especialização e para a interdependência. (RANGEL, 2000, p. 147).

Além desses fatores, a Reforma Agrária limita a quantidade de mão-de-obra disponível para o setor industrial, o que contribui para a elevação dos salários dos trabalhadores, estimulando o empresário a investir no aprimoramento do seu capital fixo o que, por sua vez, impulsiona a busca por inovações tecnológicas (RANGEL, 2000). Assim, uma política fundiária de apoio aos pequenos produtores é indispensável para o processo de industrialização uma vez que a agricultura teria como obrigações fundamentais “[...] suprir os bens necessários à demanda interna e externa e regular o mercado de trabalho na economia liberando, retendo ou absorvendo mão-de-obra de acordo com as suas necessidades e dos demais setores da economia” (KAGEYAMA, 1993, p. 6).

Entretanto, o autor afirma que a terra é um ativo financeiro sujeito a especulação e, com isso, a prática da desapropriação pelo Estado poderia incentivar a elevação do preço da terra. Sendo assim, Ignácio Rangel afirma que a Questão Agrária está atrelada a questão financeira e:

Noutros termos, a questão da terra, no Brasil e no presente estágio do seu desenvolvimento, emergiu essencialmente como uma *questão financeira*. Por outras palavras, a terra não se redistribuiu porque se tornou proibitivamente cara, e é cara, não pelos motivos convencionais [...], mas sim pelo que propus que batizássemos de IV Renda, isto é, da *expectativa de valorização* [...] Infere-se daí que qualquer tentativa de Reforma Agrária baseada na desapropriação de terras, por via de compra pelo Estado, será estritamente contra indicada, porque, fortalecendo a expectativa de valorização, elevará o preço da terra. (RANGEL, 2000, p. 208).

Sendo assim, a partir do momento que essa problemática está dependente da esfera financeira nacional, sua resolução extrapola os limites do território rural. Tendo conhecimento das dificuldades a serem enfrentadas para que tal transformação

se realize, o problema será suscetível de solução somente através de uma política fundiária onde

[...] o novel latifúndio capitalista pode aceitar, sem prejuízo, a Reforma Agrária competente, isto é, a entrega à família bóia-fria de um lote de terra de fração hectare — assim como um quintal grande — onde ele possa implantar a sua casa e desenvolver uma agricultura e criação de pequenos animais, para autoconsumo. (RANGEL, 2000, p. 237).

Assim, ciente das dificuldades sociais e políticas inerentes a Reforma Agrária, o autor sugere que ao invés de promover grandes desapropriações (que estimulariam a elevação do preço da terra), dever-se-ia investir em pequenas vilas rurais, como solução para estancar o êxodo rural e garantir condições mínimas de sobrevivência entre àqueles que permaneceram excluídos do desenvolvimento do país.

Portanto, o que originou os descompassos no meio rural brasileiro foi a interligação entre o desenvolvimento industrial e a possibilidade de valorização financeira das terras. Sendo assim, com o processo de industrialização e urbanização sem a realização das reformas de base, a agricultura foi transformada em uma “indústria” que se desenvolveu com base na tecnologia avançada e na intensiva liberação de mão-de-obra para as zonas urbanas. Portanto, de acordo com essa análise, a existência do monopólio da terra e do excedente de mão-de-obra tornou a terra inacessível para grande parte da população brasileira, ampliando o processo de retirada das famílias do meio rural, o que implica em maiores pressões econômicas, políticas e sociais na zona urbana.

Analisando a obra de Caio Prado Júnior, ele acreditava que olhar os problemas do campo sob a perspectiva feudal (como encarava Alberto Passos Guimarães) era inaceitável, visto que “[...] tal postura seria teoricamente incorreta, dado que a presença do trabalho escravo e o caráter mercantil da economia negam os fundamentos econômicos do feudalismo na origem” (KAGEYAMA, 1993, p. 10).

Segundo o próprio autor, até mesmo o sistema de parceria utilizado na agropecuária brasileira não pode ser caracterizado como feudal (fundamentado na ausência de mercantilização do trabalho e das mercadorias), visto que na parceria o pagamento é realizado *in natura* ao dono da terra, ou seja, mesmo nesse caso, “[...] trata-se entre nós, pelo menos naquelas instâncias de real significação econômica e

social no conjunto da vida brasileira, de simples relação de emprego” (PRADO JÚNIOR, 1966, p. 40).

A partir dessa negação, a nossa Questão Agrária estaria relacionada a dois fatores principais: a concentração fundiária (impedindo que a população rural consiga ter acesso livre a terra para desenvolver as suas atividades) e a legislação trabalhista (os trabalhadores são desprovidos de meios reais de proteção e assistência legal), o que rebaixa os salários, piora as condições de vida e diminui os custos de produção dos grandes proprietários (KAGEYAMA, 1993).

Esses fatores estão diretamente associados com a forma histórica de apropriação da terra e as relações de trabalho no Brasil, pois segundo Prado Júnior (1987, p. 57):

A grande exploração agromercantil representa na economia rural brasileira as relações de produção e de trabalho que são naturalmente nela determinadas, em primeiro e principal lugar, pela natureza daquela exploração. Isto é, elas se constituem essencialmente das relações que mantêm entre si, de um lado, os empresários do negócio, que são os grandes proprietários; e doutro, os trabalhadores que lhes fornecem a mão-de-obra com que a grande exploração é operada.

Com isso, a resolução da Questão Agrária brasileira está diretamente relacionada com o fim das grandes explorações e a regulação das relações de trabalho, pois “[...] uma repartição melhor da propriedade agrária, e o mais fácil acesso a ela para os trabalhadores rurais, constitui a meta principal de uma política orientada para a transformação das relações de trabalho” (PRADO JÚNIOR, 1987, p. 69).

É nítida a importância da Reforma Agrária orientada para regular as relações de trabalho (através da legislação trabalhista) e desconcentrar a propriedade fundiária. No que diz respeito à segunda função, a desconcentração da propriedade, o autor mostra que a mesma deve ser feita levando-se em consideração a tributação da terra¹¹ (para elevar o seu preço e, com isso, desestimular a especulação com as terras)

¹¹ Outro autor que reforça a necessidade de uma reformulação nas leis a respeito da tributação da terra é Schilling (2005, p. 240) pois, “[...] o medo de enfrentar o poder político dos latifundiários fez com que os Executivos dos Estados relegassem esse tributo a segundo plano [...] Enquanto impostos absolutamente anti-sociais e inflacionários (como o que incide sobre as vendas e consignações) evoluíram do índice 100 para 1.191, entre 1930 e 1960, o territorial passou somente para 357”.

liberando áreas para que os que realmente se interessam em produzir possam usufruir de tal direito.

Além da questão referente a carga tributária, Prado Júnior (1987) sugere que a estratégia de Reforma Agrária deve, também, preconizar a legislação trabalhista rural e ampliar o escopo de direitos aos trabalhadores e, conseqüentemente, encarecer o custo de produção dos grandes proprietários que o diminuiriam através da liberação de terras no mercado. Dessa forma, percebe-se que pela primeira vez um autor brasileiro menciona a possibilidade de realização de uma política de Reforma Agrária pelo mercado.

Segundo Prado Júnior (1987, p.157):

Essa ascensão do nível tecnológico da agropecuária será acompanhada pela tendência para a liberalização de terras onde a grande exploração não vingar ou não se puder estabelecer nas novas contingências de um trabalho revalorizado [...] porque o processo tenderá a se tornar auto-estimulante. A liberação de terras disponíveis e a conseqüente facilitação do acesso da propriedade da terra à massa da população trabalhadora rural, determinará uma alternativa para o trabalhador que poderá escolher entre empregar-se na grande exploração rural ou trabalhar por conta própria.

A prática da desapropriação é vista como contraditória,¹² pois “[...] a indenização prévia em dinheiro não é e não pode ser “justa”, pois favorece despropositadamente uma das partes, os desapropriados, em prejuízo da outra, a coletividade” (PRADO JÚNIOR, 1987, p. 115). Além disso, é salientada a necessidade das grandes explorações para o cultivo dos produtos tradicionalmente ligados a cultura brasileira (tais como: o café e a cana-de-açúcar) que demandam grandes áreas para serem produzidos e, portanto, inviabilizariam a desapropriação. Nesse ponto, Caio Prado Jr. desconsidera a relevância da inovação tecnológica ao aumentar a produtividade agrícola, mesmo nas pequenas propriedades.

O que ganha importância são as questões relativas à legislação de terras e do mercado de trabalho rural, pois as contradições específicas geradas pelo capitalismo

¹² Especialmente nas análises de Ignácio Rangel e Caio Prado Júnior os autores enfatizam a ligação da terra com a esfera financeira, o que proporciona ganhos especulativos com a mesma e pode tornar a prática da desapropriação contraditória, visto que tal intervenção pode aumentar a especulação e, com isso, pagar valores abusivos na compra das terras. Sendo assim, os autores admitem a dificuldade para romper com esse sistema e, por isso, Ignácio Rangel sugere que seja incentivado o surgimento de pequenas vilas rurais para “estancar” o êxodo rural e Caio Prado Júnior enfatiza as mudanças pertinentes a legislação tributária e trabalhista, para assegurar os direitos legais dos trabalhadores rurais.

estão ligadas estritamente com as relações de emprego onde há uma busca incessante pelo rebaixamento salarial e diminuição da força de trabalho empregada para reduzir custos e auferir lucros.

Entretanto, ao analisar o Estatuto do trabalhador rural, criado em 18 de março de 1963, o autor observa que não foi contemplada a diversidade das relações de trabalho no campo brasileiro e, assim, “[...] essa lei não tomou na devida conta a grande variedade de relações de trabalho e emprego da agropecuária brasileira. Não as regulou, deixando o assunto em termos vagos” (PRADO JÚNIOR, 1987, p. 147).

Portanto, para que a Questão Agrária brasileira seja resolvida é fundamental que seja promovida a Reforma Agrária e que a mesma tenha como objetivos principais a desconcentração fundiária (através da tributação da terra e dos encargos trabalhistas) e que leve em consideração a diversidade de relações de trabalho existentes no campo para que, com isso, o trabalhador rural esteja resguardado pela lei e possa desfrutar dos seus direitos.

Partindo do mesmo quadro de referência e seus impactos sobre o meio rural, Celso Furtado analisa o desenvolvimento das economias periféricas e, apesar de não ter como foco principal o meio rural, podemos sistematizar algumas contribuições importantes. A primeira delas está relacionada ao fato do autor considerar a economia capitalista como uma economia monetária (o que já o difere de Caio Prado Jr., que estudava o capitalismo a partir das suas relações sociais) e, por isso, a análise é centrada na formação e circulação dos fluxos de renda (KAGEYAMA, 1993).

Sendo assim, o autor relata que o Brasil foi, desde a sua origem, liderado pelo capitalismo comercial através da empresa agrícola, fazendo com que a apropriação e distribuição da terra fossem temas extremamente importantes para a economia, pois “[...] foi no controle da propriedade da terra que a classe dirigente encontrou o instrumento poderoso que lhe permitirá conservar o monopólio do poder” (FURTADO, 1986, p. 98). Além disso, o trabalho escravo permaneceu durante três séculos como a base da sociedade brasileira e, mesmo após a sua abolição, tais traços não foram eliminados completamente.

Ao mesmo tempo, coexistem com essa grande empresa agro-mercantil atividades de subsistência que evoluíram parcialmente para uma agricultura mercantil,

especialmente no regime de parcerias. Sendo assim, os dois aspectos fundamentais do processo de formação da economia brasileira são: a empresa agro-mercantil e a escravidão (FURTADO, 1986).

Nesse caso, ao analisar a elevada concentração fundiária brasileira, Furtado (1986) salienta que em uma economia essencialmente agrícola a principal fonte de emprego é a agricultura. Entretanto, mesmo com terras abundantes, como a empresa agro-mercantil domina as mesmas, reduzem-se exponencialmente as oportunidades de emprego e a renda é, inevitavelmente, concentrada. Ao trabalhador rural (desprovido de poder político, social e econômico) restará ser empregado por essas empresas ou integrar-se ao ramo industrial nas zonas urbanas. Ao verificar as duas possibilidades, o excesso de mão-de-obra disponível diminuirá o nível salarial (salientado também por Ignácio Rangel), o que ampliará a pobreza e desigualdade.

Com isso:

O autor procura mostrar como o caso brasileiro diverge do modelo clássico de desenvolvimento agrícola capitalista, baseado no crescimento da demanda por excedentes agrícolas e na forte absorção de mão-de-obra rural pelas zonas urbanas a níveis mais altos de salários. Aqui, ao contrário, a abundância de terra e a oferta elástica de mão-de-obra transforma-se em barreira para o progresso técnico, perpetuando-se uma agricultura de altos e crescentes custos sociais, responsável pela degradação dos recursos do país. (KAGEYAMA, 1993, p. 13).

A solução para o problema não será simples e depende de intensa reorganização da agricultura, pois é preciso que seja eliminado o poder de monopólio dos grandes proprietários, que deram origem a tutela que a empresa agro-mercantil exerce sobre a sociedade e, somente a partir disso, o trabalhador rural poderá utilizar de forma adequada a sua capacidade de trabalho, evidentemente a partir de uma série de medidas de cunho político e legal que melhorem ou assegurem condições econômicas e sociais para essa população.

No seu último escrito, antes do falecimento, Celso Furtado elaborou um texto dirigido à sociedade brasileira explicitando quais seriam as frentes de atuação governamental para que o país conseguisse atingir o desenvolvimento econômico que preze não só ao crescimento da economia, mas também a melhora da qualidade de vida do povo brasileiro.

Segundo Furtado (2004, p. 3-4):

Duas frentes seriam, no meu entender, capazes de suscitar uma autêntica mudança qualitativa no desenvolvimento do país: a reforma agrária e uma industrialização que facilite o acesso às tecnologias de vanguarda. [...] No caso brasileiro, a estrutura agrária é o principal fator que causa a extremada concentração da renda. Não tanto porque a renda seja mais concentrada no setor agrícola do que no conjunto das atividades produtivas, mas porque, não havendo no campo praticamente nenhuma possibilidade de melhoria das condições de vida, a população rural tende a se deslocar para as zonas urbanas, aí congestionando a oferta de mão-de-obra não especializada.

Portanto, essa interpretação busca os fatores que são específicos a economia rural brasileira, sendo eles a herança histórica ligada ao poder da grande empresa agro-mercantil assentada no trabalho escravo e a elevada concentração da terra e da renda. Assim, a Reforma Agrária coloca-se como uma das estratégias fundamentais para que esse cenário de exclusão econômica, social e política não se transforme em ampliação da pobreza e da desigualdade no campo e nas cidades.

Ao analisar as principais obras dos clássicos brasileiros, todos têm em comum não reduzir a Questão Agrária ao problema da concentração fundiária, mas procuram detectar causas históricas e estruturais da economia brasileira que exercem pressão direta sobre o campo. O que também fica claro é o reconhecimento de uma Questão Agrária brasileira, ou seja, assumem que existe um processo de elevada concentração fundiária e desregulação das relações de trabalho que geram distorções e, com isso, desigualdade e pobreza. Assim, todos (em maior ou menor grau) assumem a necessidade de resolver o problema através de estratégias como a Reforma Agrária, que reordenem essa estrutura e, com isso, possibilitem um novo padrão de desenvolvimento da sociedade brasileira.

2.2 Os (principais) autores contemporâneos: uma síntese das diferentes visões

Na tentativa de compreender as mudanças ocorridas nas últimas décadas,¹³ muitos analistas (vale destacar as contribuições dos economistas, sociólogos e geógrafos) abordaram as relações entre o processo de industrialização e urbanização da economia brasileira com as características e o comportamento do “espaço rural”.

Entretanto, devido ao grande número de contribuições, é preciso destacar que algumas inevitavelmente não serão incorporadas. Dois exemplos são as análises

¹³ Vale ressaltar que houve uma relevante discussão acerca da Questão e Reforma Agrária no Brasil e sobre os seus efeitos no desenvolvimento do campo durante a década de 1960. No entanto, o objetivo dessa seção está em sintetizar o debate contemporâneo, realizado especialmente após o I PNRA em 1985.

do sociólogo José de Souza Martins e do geógrafo Ariovaldo Umbelino de Oliveira, autores claramente favoráveis a existência de uma Questão Agrária e defensores de uma Reforma Agrária clássica.

Para José de Souza Martins, a Questão Agrária brasileira emerge em circunstâncias históricas determinadas (com destaque para o período após a abolição da escravidão) “[...] e passa a integrar o elenco de contradições, dilemas e tensões que mediatizam a dinâmica social e, nela, a dinâmica política” (MARTINS, 2000, p. 89). Sendo assim, iniciativas voltadas para a redução dessas contradições que incidam em uma reorganização das relações entre o homem e a terra (combatendo o latifúndio) seriam fundamentais para o processo de desenvolvimento brasileiro.

De forma similar, Ariovaldo Umbelino de Oliveira mostra que a forma de ocupação do espaço brasileiro se consolidou de forma a excluir grande parte da população, o que elevou os níveis de desigualdade e pobreza que, posteriormente, foram agravados com o desenvolvimento urbano-industrial. Nesse contexto, a Reforma Agrária, como uma mudança nas relações entre o homem e a terra (o espaço), mostra-se como uma alternativa efetivamente viável de tornar democrático o acesso à terra e a uma vida digna para a população rural (OLIVEIRA, 1990).

Ao realizar a análise acerca dos autores contemporâneos, é importante salientar que foram utilizados os conceitos clássicos referentes à Questão Agrária e a Reforma Agrária (conforme demonstrado no capítulo 1) e, sendo assim, tão relevante quanto a própria classificação está a identificação das interpretações atuais.

Em relação a Questão Agrária, foi possível destacar duas visões principais: na primeira esta permanece como um problema para o desenvolvimento brasileiro e, na segunda, entende-se que ela foi extinta em decorrência tanto do aprofundamento do processo de urbanização/industrialização da economia brasileira como do de modernização de nossa agropecuária. Assim, foi possível identificar quatro análises (ou grupos delas) sobre a Questão e Reforma Agrária: as três primeiras defendem a permanência da primeira e, portanto, a necessidade da segunda, com as nuances de que, no primeiro caso, entende-se que não se pode abrir mão da Reforma Agrária clássica; no segundo destacam-se as propostas de que a Reforma Agrária passou a ser apenas uma necessidade do ponto de vista social, o que implica assumir uma espécie

de "autonomização do econômico" e no terceiro caso destacam-se as propostas de novas formas para sua realização (entre elas a da via do mercado).

Na visão da superação da Questão Agrária brasileira é destacado o argumento da eliminação do seu público devidos os processos há pouco mencionados e os altos custos inerentes a esse tipo de estratégia. É preciso lembrar que não foram incorporadas as visões conservadoras (entre elas, por exemplo, a do ex-ministro Delfim Netto), pois se entende que é desnecessário incorporar na classificação a posição de estudiosos que, desde a década de 1960, sempre foram contrários a Reforma Agrária.

Apesar da identificação dessas interpretações é preciso elucidar que os autores estão sendo analisados de acordo com as suas últimas posições sobre o tema difundidas em artigos científicos, ainda que os mesmos não tenham sido escritos nos últimos anos. Sendo assim, para facilitar a exposição que se segue e torná-la o mais breve possível, foram selecionados alguns autores representativos de cada uma dessas análises, o que gerou o quadro sintético abaixo.

QUADRO 2
Esquemática das visões de autores brasileiros contemporâneos sobre a Questão e Reforma Agrária no Brasil

1) VISÕES A FAVOR DA REFORMA AGRÁRIA CLÁSSICA	2) VISÕES A FAVOR DA REFORMA AGRÁRIA "CLÁSSICA-SOCIAL"	3) VISÕES A FAVOR DE UMA REFORMA AGRÁRIA "NÃO-CLÁSSICA"	4) VISÕES CONTRÁRIAS A REFORMA AGRÁRIA CLÁSSICA
Guilherme Delgado, Sérgio Leite, Pedro Ramos: Reforma Agrária como instrumento de desenvolvimento socioeconômico, político e ambiental. Miguel Carter: Reforma Agrária como instrumento de distribuição de riqueza.	J. Graziano da Silva: Reforma Agrária como uma necessidade exclusivamente social. Claus Germer: Reforma Agrária como meio de restabelecer a função social da terra.	Antônio M. Buainain, Edson Teófilo e José Maria J. da Silveira: a Reforma Agrária "de mercado" ou via crédito fundiário. Bastiaan Reydon: Reforma Agrária devido o fim da especulação fundiária/tributação da terra.	Geraldo Miller: a industrialização e urbanização eliminaram o público da Reforma. Zander Navarro: Reforma Agrária regionalizada. Francisco Graziano: relação custo-benefício das desapropriações e insuficiência de políticas agrícolas.

Fonte: elaborado com base na leitura dos textos dos autores mencionados. Nota: o enquadramento dos autores tem em conta o que pode ser considerada como sua "visão" principal, o que não exclui outros aspectos de suas análises.

1) *Visões a favor da Reforma Agrária clássica* — Entre os principais autores que destacam na realidade atual brasileira a necessidade da Reforma Agrária clássica (embora não sejam necessariamente contrários as demais formas) estão: Guilherme Delgado, Sérgio Leite, Pedro Ramos, Miguel Carter, José Eli da Veiga e Ricardo Abramovay. Entretanto, ao analisar as últimas obras dos autores surgem diferenças peculiares nas interpretações que os diferenciam e que merecem ser destacadas.

Para Guilherme Delgado, há uma inflexão no debate agrário nos anos 1980 com a inversão de um padrão modernizante e conservador da agricultura brasileira para a liberalização comercial da década de 1990. Assim, todo o aparato estatal de intervenções no campo é destruído e, com isso, aumentam a concentração da renda e da terra no país, o que traz de volta a discussão acerca da Questão Agrária em um momento político em que a mesma era obscurecida pela luta contra a inflação. Delgado (2001) lembra que aumentar a qualidade de vida da população rural através do chamado *agribusiness* ou dos CAI's não irá mudar as nossas relações sociais arcaicas, baseadas no latifúndio e na exploração. Com isso, segundo Delgado (2001, p. 169):

Trazendo essa concepção de Rangel à atualidade, na minha interpretação, manifesta-se o mesmo ceticismo com referência à possibilidade de mudança na relação Estado-sociedade, ou a um rompimento de fundo histórico que torne inevitável dar solução consistente às questões pendentes, não só a questão agrária, mas também a questão do desemprego, da miséria urbana, do atraso cultural, etc. [...] Ora, o avanço da estratégia externa de liberalização da economia brasileira, não resolve a questão agrária nem revitaliza o nosso agribusiness. Daí talvez se aprofunde, ao invés de resolver o impasse político acerca da reforma agrária.

Portanto, para o autor desconsiderar a importância histórica e social da estrutura agrária concentrada vigente nesse país leva a manutenção do padrão excludente vivido até hoje, o que coloca a Reforma Agrária em destaque como um dos principais meios para combater e modificar tal estrutura.

O pesquisador Sérgio Leite também vê a importância da Reforma Agrária como uma das políticas necessárias para a redução da pobreza rural e elevação das condições de vida dos beneficiados e, além disso, essa é uma estratégia fundamental para a inclusão de grande parte da população brasileira que ficou à margem da expansão socioeconômica do país, pois:

A distribuição de terras também geraria um “aprendizado organizativo” por parte dos agricultores, proveniente da experiência com a luta pela terra e dos procedimentos de constituição das novas unidades produtivas. Há a formação de cooperativas e associações de produtores, o que contribuiria para um maior processo reivindicativo local. Tal processo também teria efeitos benéficos sobre a organização da produção e comercialização agrícola. (LEITE; ÁVILA, 2006, p. 13)

Através da análise do texto de Sarris (2001), o mesmo estudo demonstra que é notório o maior cuidado dos proprietários com a terra adquirida (desde que tenham assegurado os direitos sobre a propriedade), pois o acesso à posse de ativos fundiários pode viabilizar outros ganhos, como a utilização de diversos recursos produtivos subutilizados e a redução do custo de uso dos fatores de produção. Além disso, os agricultores podem investir e inovar mais do que se fossem arrendatários, ao mesmo tempo em que podem desenvolver práticas ecologicamente corretas.

Portanto, segundo Leite e Ávila (2006, p. 16),

[...] caso houvesse uma razoável distribuição de ativos no meio rural, poderia-se aproveitar muito melhor a mão-de-obra e as terras, e ainda se minimizaria outros problemas que deprimem o crescimento, como o êxodo rural exagerado, a desestabilização política e a deterioração ambiental.

Uma forma complementar de analisar essa questão está nas dimensões qualitativa e quantitativa da Reforma Agrária, conforme demonstra Pedro Ramos, onde a primeira preza por maior igualdade social e econômica e a segunda diz respeito à elevação da produtividade.

Sendo assim, não há razão para a permanência dos latifúndios mesmo do ponto de vista econômico, pois

[...] as atividades econômicas agropecuárias não se caracterizam pela possibilidade de aplicação generalizada do princípio econômico fundamental da produção em grande escala: qual seja, o da divisão do trabalho [...], por mais que tenha avançado a tecnologia aplicada às tais atividades. (RAMOS, 2005, p. 16).

Dessa forma, ao analisar a realidade brasileira, Ramos (2005) mostra que apesar do país ser uma nação de dimensões continentais, perpassou toda a sua história sem nenhum instrumento efetivo de legislação de terras e de apoio ao pequeno produtor, mesmo em regiões onde os índices de produtividade podem ser equiparados

as nações desenvolvidas, que contrastam com a exclusão de milhares de pequenos trabalhadores desse processo.

Outro autor que defende a necessidade da Reforma Agrária é Miguel Carter, que expõe o seu argumento através da defesa da Reforma como política distributiva dentro de uma economia. Segundo o autor, a Reforma Agrária sempre foi um instrumento de distribuição de riquezas, pois “[...] na era moderna a primeira grande Reforma Agrária teve início com os decretos da Revolução Francesa revogando os direitos de propriedade feudal e libertando todas as pessoas da servidão” (CARTER, 2009, p. 46).

Nesta direção, o autor defende que todos os países desenvolvidos passaram, em sua formação, por um processo de redistribuição fundiária e a maioria dessas transformações na propriedade foram feitas através do papel do Estado como propulsor dessa política e “[...] este foi claramente o caso do Japão e da Coreia do Sul, Taiwan e a maior parte do Leste Europeu” (CARTER, 2009, p. 49). Em comparação com os demais países latinos americanos, no Brasil os processos de reordenamento fundiário procuravam satisfazer exigências imediatistas e, principalmente, neutralizar conflitos locais. Com isso, o efeito distributivo das políticas agrárias no Brasil, apesar de significativo em alguns municípios, tem obtido um impacto mínimo sobre a estrutura agrária do país.

Elucidando a problemática acerca do desenvolvimento rural e suas relações com a Reforma Agrária no Brasil, José Eli da Veiga e Ricardo Abramovay, reconhecem que todos os países que integram o chamado “Primeiro Mundo” apostaram nas virtudes da agricultura familiar e da propriedade parcelária. Sendo assim, caso o Brasil ainda tenha a pretensão de ser uma economia desenvolvida (ou no mínimo, um país mais igualitário), Veiga (1994, p. 300) mostra que o país terá:

De desafogar os minifundistas, oferecendo-lhes a oportunidade de se tornarem agricultores familiares viáveis; uma maneira de transformar arrendatários em proprietários; uma maneira de oferecer terra aos filhos dos pequenos proprietários; enfim, uma política cuja diretriz central seja o fomento e o apoio a nossa agricultura familiar. Em poucas palavras, vai precisar de reforma agrária.

Para que tais medidas saiam do plano teórico para a prática, o autor salienta que as chances da Reforma Agrária constituir-se em uma política eficaz no Brasil dependem de uma mudança substancial no que Veiga (1994) denominou “coalizão social dominante”, ou seja, é necessária uma ruptura sócio-política que isole o poder

atribuído aos grandes proprietários e neutralize seus principais aliados e, essa visão está de acordo, como visto anteriormente, com a análise realizada por Celso Furtado acerca da tutela rural (e o monopólio da terra) e como a mesma influi sobre o atraso no desenvolvimento econômico brasileiro, especialmente sobre a economia rural.

O que o plano político vem demonstrando é que as jovens lideranças do setor empresarial brasileiro começam a reconhecer que o país não sairá da situação que se encontra sem redistribuição da riqueza e, a partir disso, estará aberta a possibilidade de revisão da política sobre a agricultura familiar, o que trará o tema da Reforma Agrária de volta a pauta política, econômica e social. “A partir daí, tudo dependerá de nossa capacidade em oferecer um plano que não repita os erros do passado, basicamente, um plano global para uma agricultura sustentável, que traga embutida a mudança da estrutura fundiária.” (VEIGA, 1994, p. 305).

Sobre o assunto, Lipton (2009) enfatiza que os pequenos agricultores obtêm vantagens no que diz respeito ao manejo com a terra e utilizam maior quantidade de mão-de-obra por hectare, o que aumenta a produtividade, enquanto que as grandes propriedades não oferecem o mesmo cuidado com a terra e são intensivas em capital.

Assim:

Pequenas propriedades produzem mais, por hectare por ano, do que as grandes. A dimensão da fazenda não é o determinante principal da produtividade da terra, mas ganha importância (assim como os serviços, mercados e as instituições) enquanto que outras fontes de crescimento agrícola nos países em desenvolvimento enfraquecem [...]. A produtividade da terra das pequenas fazendas é, geralmente, pelo menos duas vezes maior que a das grandes propriedades na Colômbia. (LIPTON, 2009, p. 11).¹⁴ (Tradução minha.)

Portanto, as visões a favor da Reforma Agrária defendem a necessidade da resolução da Questão Agrária brasileira e, assim sendo, um projeto bem articulado eliminaria as heranças históricas e estruturais da desigualdade no campo, resultando em expressiva melhora da qualidade de vida dessa população, enfatizando o caráter

¹⁴ “[...] small farms produce more, per hectare per year, than large farms. Farm size is not the main determinant of land productivity, but gains importance (alongside services, markets and institutions linked to farm size) as other sources of farm growth in developing countries weaken [...]. The land productivity of smaller farms is usually at least twice that of the biggest in Colombia.”

distributivo dessa política tanto do ponto de vista econômico como, principalmente, do social.

2) *Visões a favor da Reforma Agrária “clássica-social”* — Com o passar das décadas, ao observar alguns casos particulares, alguns autores fazem uma autocrítica acerca da Questão Agrária brasileira. Exemplo disso é José Graziano da Silva, grande estudioso da Questão Agrária durante a década de 1980, sempre demonstrando a necessidade da Reforma Agrária como uma política fundamental de apoio ao desenvolvimento socioeconômico do país¹⁵.

Posteriormente, na década de 1990, ao tratar novamente desse tema, o autor afirma que a agricultura brasileira evoluiu expressivamente daquilo que chamávamos de grandes propriedades improdutivas, pois a união da agricultura à indústria, gerando os CAI's fizeram com que na “[...] agricultura daquele grande complexo fosse saindo partes dele e formando ramos da indústria (especialmente de adubos e fertilizantes) que se ligam a outros ramos da indústria, formando os complexos rurais” (SILVA, 1994, p. 138). A partir desse padrão de crescimento, seria impossível distinguir a agricultura voltada para a exportação da agricultura voltada para o mercado interno, visto que esses complexos desempenham ambos os papéis.

Com isso, três tendências são destacadas pelo autor: na primeira a constituição desses complexos aprofunda a integração dos capitais financeiros, a segunda está relacionada à redução do papel da pequena propriedade nesse processo (tanto em relação ao nível de produção como para a liberação de mão-de-obra) e a última diz respeito à redução da sazonalidade do trabalhador temporário desde os anos 1980, e a conseqüente diminuição da oferta de trabalho.

Segundo o próprio trabalho:

Minha posição é a que a reforma agrária do ponto de vista do desenvolvimento capitalista, do ponto de vista do desenvolvimento das forças produtivas no campo não é mais uma necessidade, seja para a burguesia, seja para as classes produtoras [...] A reforma agrária hoje, na década de 1990, é uma necessidade dos trabalhadores rurais, não mais do patronato brasileiro. Se houver reforma agrária ela será feita pela luta dos trabalhadores [...] Nesse quadro, não acredito que os trabalhadores rurais tenham organização e força para impor à burguesia uma transformação profunda na sociedade agrária brasileira. (SILVA, 1994, p. 142–3).

¹⁵ Para maiores informações acerca da defesa de José Graziano da Silva a Reforma Agrária, consultar a obra “O que é Questão Agrária”, publicada em 1980.

Outro autor que segue a mesma visão é Claus Germer, pois em estudo recente o autor afirma que a Reforma Agrária no Brasil é objeto de intensa luta política entre os proprietários e os sem terra, ou seja, a Questão Agrária brasileira emerge através de uma massa de excluídos. Assim, segundo Germer (2007, p. 46):

A expropriação de pequenos agricultores combinou-se com a expulsão de grandes massas de proprietários com lote (pequenos arrendatários), convertidos em bóias-frias. Esta massa de semi-proletários em vias de expulsão constituiu a base social fundamental dos movimentos de sem-terras [...]. A reforma agrária atual, na forma dos assentamentos que os sem-terra têm obtido nas suas lutas cotidianas, não corresponde à concepção da reforma agrária de caráter estrutural que esteve na origem dessas lutas.

A partir dessas considerações o objetivo principal da Reforma Agrária seria o de desconcentrar a riqueza adquirida pelos grandes proprietários, mas essa redistribuição seria feita aos sem terra de forma coletiva ou associativa, pois o minifúndio é prejudicial para o desenvolvimento da economia rural, tanto quanto o latifúndio. Além disso, a Reforma Agrária não tem como objetivo promover o aumento da produtividade na agricultura, que seria de responsabilidade da concorrência intercapitalista e do desenvolvimento científico e tecnológico, o que exclui a sua característica econômica (GERMER, 2007).

Sendo assim, a Reforma Agrária restabeleceria a função social da terra na medida que está destinada a promover a redistribuição da riqueza através da exploração de terras onde haja condições técnicas e econômicas de produção, ou seja, “[...] ampliar os espaços de assentamento no interior dos espaços tecnicamente avançados e ocupados pelo agronegócio” (GERMER, 2007, p. 53). Entretanto, o autor não explora em seu texto de que maneira o Estado, o agronegócio e os sem terra devem articular-se para que tal objetivo seja alcançado.

A crítica a esse argumento foi realizada por D’Incao (1992), pois uma Reforma Agrária orientada somente pelo lado social coloca a mesma à margem do desenvolvimento da agricultura como um todo e, com isso, amplia a desigualdade de oportunidades entre os diversos atores do meio rural. Assim, entender a Reforma Agrária como política exclusivamente de cunho social:

[...] trata-se de pensar a reforma agrária como programa periférico ou marginal a modernização da agricultura ou da sociedade brasileira [...]. Trata-se de um velho preconceito contra o próprio campesinato, quanto às suas possibilidades econômicas e políticas e que recria os trabalhadores que tem acesso à terra em pequenos produtores marginais ou periféricos ao processo produtivo dominante. (D'INCAO, 1992, p. 27).

Portanto, as críticas derivadas a respeito da concepção social da Reforma Agrária no Brasil derivam do aspecto excludente que, mais uma vez, o pequeno produtor está exposto.

3) *Visões a favor de uma Reforma Agrária “não-clássica”* — Entre os defensores de novas alternativas para a Reforma Agrária brasileira, não necessariamente excludentes as demais, destacam-se: Antônio Márcio Buainain, Edson Teófilo, José Maria Jardim da Silveira e Bastiaan Reydon.

Na visão defendida por Antônio M. Buainain, em conjunto com outros pesquisadores, tais como: Edson Teófilo e José Maria J. da Silveira, é demonstrado que o ponto relevante está em como promover um novo modelo de Reforma Agrária, visto que o próprio latifúndio está bem diverso da tradicional imagem de terra improdutivo, devido a uma complexa integração (especialmente entre a agricultura e a indústria), que gera uma intensa agregação de valor, contribuindo para o aumento do emprego e da renda.

Com isso, a “antiga” estratégia de desapropriação das grandes propriedades mostra-se ineficiente, o que limita o alcance da mesma na resolução do problema agrário, pois no processo de desapropriação os assentados estão condenados a ficarem com as terras de pior qualidade, e “[...] a verdade é que vem se reduzindo o estoque de boas terras improdutivas e aptas para a Reforma Agrária” (BUAINAIN, 2004, p. 54).

Vale lembrar que, conforme apresentado anteriormente, a análise de Caio Prado Júnior (1987), já apresentava (na década de 1980) uma alternativa para a estratégia de Reforma Agrária via desapropriação. Entretanto, a história brasileira mostra que mesmo com a extensão da legislação trabalhista para o campo, a mesma não obteve o resultado esperado, devido a rápida expansão das inovações tecnológicas no campo (que dispensam mão-de-obra) e a emergência dos trabalhadores volantes (temporários) nas lavouras.

A partir dessas considerações, qual seria a alternativa para dinamizar e garantir o acesso dos pequenos produtores ao mercado de terras? A resposta está na Reforma

Agrária de mercado,¹⁶ mas quais são as vantagens de tal procedimento? Segundo o autor, nesse processo os próprios agricultores (geralmente em associações) através do crédito fundiário comprariam terras de melhor qualidade e evitariam a burocracia acerca das desapropriações e o conluio com os proprietários (BUAINAIN, 2004).

Dessa forma, segundo Buainain, Magalhães e Silveira (2000), os aspectos favoráveis à adoção da Reforma Agrária de mercado são: a redução da burocracia e das disputas judiciais decorrentes da desapropriação de terras; o aumento do número de beneficiários derivado dos baixos custos; independência do setor público; rápido processo de emancipação dos beneficiários e, por último, a melhoria do bem estar e da produtividade associada à ausência de tutela do Estado e a liberdade dos agentes, que identificariam as melhores alternativas para a sua reprodução.

Contudo, não são descartados os problemas que devem ser enfrentados, entre eles a necessidade do programa dar preferência agricultores que estejam em uma situação de sem terra ou com pouca terra, mas que tenham um espírito empreendedor e capacidade de gerenciar uma propriedade. Portanto, segundo essa interpretação, é preciso alargar a concepção e o horizonte da Reforma Agrária.

Segundo Buainain (2004, p. 63):

Nesse sentido, a reforma agrária deveria incluir outras medidas, como a ampliação do crédito fundiário, a adoção de políticas tributárias para incentivar a geração de riqueza, punir a improdutividade e promover a dinamização do mercado de terras, ou mesmo para facilitar o acesso a terra por meio de contratos de uso vantajosos para ambos os lados.

Seguindo a mesma linha de análise, Bastiaan Reydon mostra que a Reforma Agrária não obtém o êxito desejado devido a dois fatores fundamentais: os programas públicos estão relacionados ao setor comercial da agricultura e, em especial, os proprietários rurais vislumbram possibilidades de ganho especulativo sobre as terras, o que dificulta o processo de desapropriação dessas áreas. Com isso, o uso especulativo da terra eleva o seu preço e, assim, a própria estrutura do mercado de terras garante o acesso somente àqueles que possuem poder econômico e político sobre ela.

Segundo Reydon e Plata (2006, p. 281):

¹⁶ Para maiores informações acerca do processo de Reforma Agrária de mercado consultar a obra “Estudos de Reordenamento Agrário nº 3” (BRASIL, 2008).

Tendo em vista os resultados escassos do processo de reforma agrária, o poder público deve também procurar mecanismos complementares à reforma agrária para conter o uso especulativo da terra [...]. Podemos dizer que essas variáveis são: a tributação sobre a terra e o crédito para a sua compra. A tributação torna menos onerosa a manutenção de terras para reserva de valor, o que, por sua vez, reduz o preço destas. Em contrapartida, o crédito para compra de terras permitirá aos agricultores pobres sua participação no mercado.

Nesse caso, há novamente a retomada dos fundamentos observados anteriormente na obra de Caio Prado Jr., com destaque para o papel da legislação de terras e a resolução dos impasses agrários brasileiros através da regularização das leis referentes à tributação territorial. O imposto territorial, nesse caso, constitui-se em um dos meios principais de arrecadação de divisas na agricultura, pois:

Uma vez iniciados, são relativamente fáceis de aplicar, podem ser facilmente escalonados de acordo com a capacidade econômica do contribuinte e constituem geralmente taxas fixas que não desencorajam a produção [...]. Um imposto territorial progressivo permitiria um aumento da arrecadação, incidindo mais pesadamente sobre aqueles mais capacitados para pagar e pressionaria os grandes proprietários para utilizarem suas terras com maior eficiência. (MELLOR, 1996, p. 100).

Nesse caso, a Reforma Agrária está inserida em outro contexto, ou seja, o de tornar o uso da terra eficiente, com o desestímulo da especulação através do Imposto Territorial Rural (ITR), liberando novas áreas no mercado. Essa estratégia, por não ser diretamente oposta aos proprietários de terra, obtém o aceite por parte dos mesmos e da opinião pública. Além disso, o próprio valor arrecadado com o imposto pode ser revertido para desapropriações somente em algumas regiões onde o problema da terra é extremamente grave, tais como o Nordeste (REYDON; PLATA, 2000).

Entretanto, o trabalho de Reydon e Plata (2006) não menciona os entraves acerca do projeto da reforma tributária, desaprovando propostas que tenham como objetivo elevar o percentual de impostos pagos pelas grandes propriedades em detrimento das pequenas.¹⁷ A partir dessas considerações percebe-se que, por enquanto, a questão referente a reforma tributária dificilmente conseguirá agilizar o processo de Reforma Agrária. Essa conclusão nos remete aos trabalhos desenvolvidos por Celso Furtado e José Eli da Veiga, que priorizam a importância do rompimento da tutela rural, ou do poder político que os grandes proprietários exercem no Brasil.

¹⁷ Para maiores informações acerca da Reforma Tributária brasileira (que inclui a discussão sobre o ITR), acessar: <<http://www.direito2.com.br/acam/2003/jun/23/bancada-ruralista-quer-evitar-mudancas-no-ittr>>.

Portanto, são várias as propostas para uma “nova solução agrária” e, entre elas, destacam-se a Reforma via mercado e o uso da tributação como forma de regular o mercado de terras, proporcionando oportunidades ao pequeno produtor.

4) *Visões contrárias a Reforma Agrária clássica* — Primeiramente é preciso lembrar que, de maneira geral, todos que são contra a Reforma Agrária no Brasil concordam que a Questão Agrária brasileira foi superada, em grande parte, pelo processo de industrialização e urbanização da economia, o domínio das agroindústrias no campo, a falta de público potencial e os elevados custos das desapropriações.¹⁸

Um dos autores que segue esse tipo de interpretação é Geraldo Muller e, em sua obra, ele enfatiza que os processos de mudança tecnológica no campo, além da penetração da indústria em segmentos agrícolas (tais como a cana-de-açúcar e a soja), causaram mudanças relativas ao gerenciamento e as estratégias empresariais. Com isso, “[...] a medida que novas tecnologias possibilitam a diminuição do risco nas atividades agrárias, pode-se admitir que novos capitais se interessem em operar nessas atividades” (MULLER, 1994, p. 225).

Segundo palavras do próprio autor:

Trata-se, sem dúvida, de 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 dispor de um padrão financeiro que permita intensificar a exploração do trabalho e da terra. (MULLER, 1994, p. 236).

Percebe-se que desconcentrar as propriedades e conceder qualquer tipo de incentivo a agricultura familiar estaria violando os princípios da produção capitalista além de onerar o Estado e, portanto, o desenvolvimento do meio rural estaria relacionado à geração de emprego pelas próprias agroindústrias ou através de atividades não agrícolas (tais como aquelas relacionadas ao setor de serviços, como por exemplo, o ecoturismo) (MULLER, 1994).

Outro autor que segue a mesma linha de análise é Zander Navarro, pois ao observar o desenvolvimento econômico dos anos 1990, liderado pela liberalização

¹⁸ Os argumentos referentes ao custo e a demanda por Reforma Agrária no Brasil serão retomados no capítulo 3.

financeira, abertura comercial, acirramento da concorrência e do processo de globalização, o autor acredita que o campo apresenta gradual limitação das suas opções de desenvolvimento. A principal, entre as diversas limitações expostas, está diretamente relacionada ao processo de heterogeneidade do mundo rural, onde algumas regiões brasileiras detêm alta participação de atividades agropecuárias e não-agrícolas, enquanto que em outras persiste a falta de integração econômica e social (NAVARRO, 2001).

Assim, assume-se que devido à heterogeneidade não há porque defender uma Questão Agrária nacional, mas sim diversas “questões agrárias” regionais. Além disso, o autor coloca que o gasto oriundo de uma Reforma Agrária “localizada” seria muito inferior para o Estado. Sendo assim, para regiões como o Nordeste ainda há a necessidade de uma Reforma Agrária (pois nesse caso é expressivo o contingente populacional imerso na pobreza rural), o que exigirá intervenções na distribuição das terras associadas a políticas públicas ligadas à educação, saúde e renda mínima. Em trabalho recente a respeito do tema, Navarro (2011, p. 20) deixa claro que a Questão Agrária brasileira:

[...] deixou praticamente de existir, pelo menos nos termos postos pelo passado social e político brasileiro e segundo a sua formulação “clássica”. Alguma dimensão de conflito social deverá permanecer, mas vai se tornando residual com o passar do tempo, reduzindo-se à esfera trabalhista, nas poucas regiões onde permanece importante um contingente de trabalhadores rurais assalariados. As outras dimensões de conflito continuarão ocorrendo (talvez se intensificando), mas apenas no interior das cadeias produtivas, as quais devem se fortalecer cada vez mais, gerando conflito distributivo do “bolo total” da riqueza.

Sendo assim, a Reforma Agrária deixa de ser uma política de cunho estrutural para tornar-se uma política conjuntural e emergencial de apoio a algumas localidades, baseada na justificativa da heterogeneidade do desenvolvimento rural e nos altos custos associados a uma ampla mudança na estrutura fundiária brasileira.

Outra contribuição pode ser encontrada na obra de Francisco Graziano (Xico Graziano, como o mesmo se identifica) e, na sua interpretação “[...] o custo benefício da Reforma Agrária distributiva não compensa e, pior, faltam recursos e políticas decididas para garantir o desenvolvimento rural, o emprego e a renda no campo” (GRAZIANO, 2004, p. 11). Além disso, o objetivo principal de uma Reforma Agrária seria o de tornar

o pequeno agricultor em empresário rural e, portanto, o que ganha relevância são as políticas agrícolas de incentivo a educação, inovação tecnológica, crédito rural, integração agroindustrial e etc.

Os novos tempos exigem mudança de rumos na política fundiária, para atender ao principal desafio da questão agrária: o drama dos com-terra [...] No Brasil, 4,1 milhões de agricultores familiares tradicionais, que labutaram na terra há tempos, precisam de amparo da política pública. [...] Reconhecer esse fato implica uma prioridade: fortalecer os agricultores familiares sejam os tradicionais sejam os recém assentados, é tarefa que se sobrepõe à criação de mais assentamentos. (GRAZIANO, 2004, p. 25).

Percebe-se que nessa visão a questão distributiva é “deixada de lado” em detrimento das políticas de estímulo ao produtor, principalmente àquelas ligadas a agroindústria, que dinamizam a produção e incrementam a renda. Portanto, a mesma é difícil de ser classificada, pois o autor assume que existe um problema agrário a ser resolvido, mas a solução que o mesmo propõe diz respeito somente às políticas agrícolas ao pequeno produtor, mas não explora justamente o grande problema da Questão Agrária brasileira: aquele que deseja ser um produtor, o sem terra.

Portanto, é nítido que para aqueles que não acreditam mais em uma Questão Agrária a superação da mesma deu-se através do desenvolvimento urbano-industrial, que promoveu a união entre a indústria e a agricultura. Além disso, a proximidade entre a burguesia agrária e a burguesia nacional, concentrou os capitais e a produção, excluindo definitivamente o pequeno agricultor desse processo. Com isso, a Questão Agrária e a própria Reforma Agrária perdem o sentido, pois não existem interessados (tanto por parte do agricultor, quanto da burguesia e do Estado) em promover esse tipo de política, além dos altos custos inerentes as práticas desapropriacionistas. Dessa forma, percebe-se que o debate acerca da Questão e Reforma Agrária nas últimas décadas ganhou novos contornos, o que afetou o seu desenvolvimento e sua relevância na sociedade brasileira.

2.3 Breve síntese e o que vem sendo feito no Brasil

Ao observar o desenvolvimento recente das políticas agrárias no país, através do processo de redemocratização e a nova Constituição Brasileira, criada em 1988, se constituíram as bases para a proposta do primeiro Plano Nacional de Reforma

Agrária (I PNRA). O I PNRA retomou os fundamentos criados a partir do Estatuto da Terra, estabeleceu metas de longo, médio e curto prazo para as desapropriações e para o número de famílias a serem assentadas.

Entretanto, da ambiciosa intenção original de assentar em torno de 6 a 7 milhões de famílias e, mais especificamente, para o período entre 1985 e 1989, 1 milhão e 400 mil famílias, foi realizada somente 5% da meta prevista. O recuo dado pelo governo José Sarney quando estabeleceu que seriam os Planos Regionais de Reforma Agrária (PRRA) os responsáveis pelas desapropriações, acalmou os ânimos dos proprietários e desacelerou a consolidação dos projetos (FAVARETTO, 2010).

Dessa forma, como mostra Lipton (2009, p. 275),

[...] no Brasil a forte oposição dos proprietários de terra paralisou a Reforma Agrária, entretanto, foi na década de 1980, com o processo de redemocratização, que foram iniciadas algumas ações de redistribuição de terras.¹⁹ (Tradução minha.)

Nesse caso, é importante ressaltar que esse período (mesmo com os problemas apresentados) constitui-se em um marco na política de obtenção de terras no Brasil, conforme demonstra o gráfico abaixo.

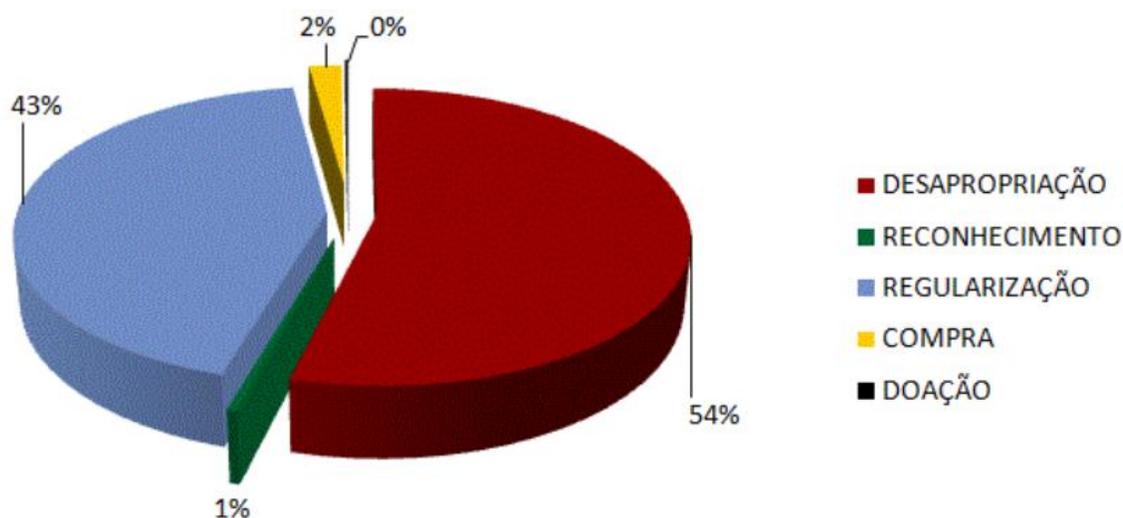


GRÁFICO 1 – Brasil — Políticas de Obtenção de Terras — Área dos assentamentos. Governo Sarney — 1985–9

Fonte: SANTOS, 2010, através dos dados disponibilizados pela Rede Dataluta.

¹⁹ "In Brazil strong opposition from landlords stalled any significant agrarian reform, but there has been some minor land redistribution since the restoration of democracy rule in the mid-1980."

Com a emergência dos problemas inflacionários em quase todos os países subdesenvolvidos, o I PNRA foi colocado “de lado” frente as preocupações com a instabilidade monetária do país. Com a chegada dos anos 1990, há uma intensa opressão aos movimentos sociais, especialmente no governo Fernando Collor, seguida de queda na obtenção de terras destinadas a Reforma Agrária e no número de projetos consolidados. Entretanto, a pressão dos movimentos sociais e da sociedade civil²⁰ fez com que

[...] as ocupações de terras saltassem de 507 no governo Fernando Collor para 1.987 com Fernando Henrique Cardoso (FHC), e o número de assentamentos quintuplicou, saltando de 473 para 2.253, sendo a grande maioria (cerca de 70%) feitos através de desapropriação de terras. (SANTOS, 2010, p. 47).

Após esse período, verifica-se que as ações do INCRA estão focadas (cada vez mais) no sentido de regularizar e apoiar os assentamentos já existentes, em detrimento de novas desapropriações, especialmente após o segundo mandato do presidente Lula, onde as ações relativas a Reforma Agrária foram centradas apenas nas práticas de regularização e reconhecimento dos lotes.

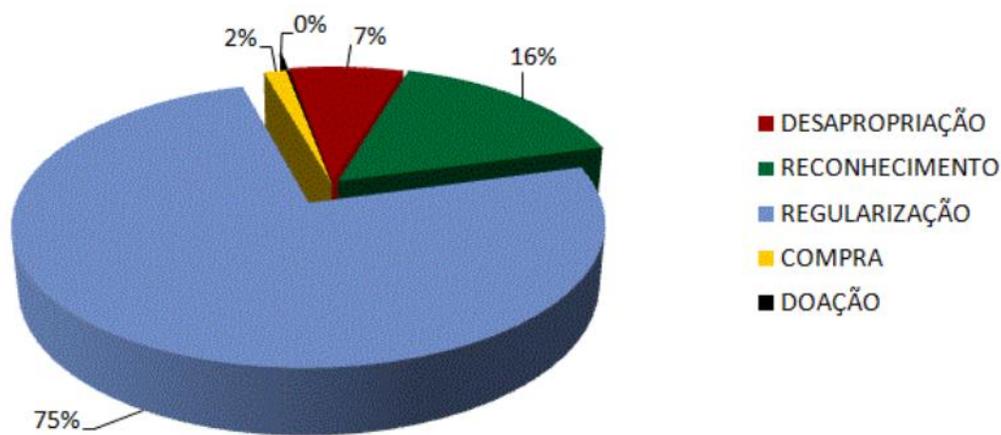


GRÁFICO 2 – Brasil — Políticas de Obtenção de Terras — Área dos assentamentos.
Governo Lula 2 — 2007–9

Fonte: SANTOS, 2010, através dos dados disponibilizados pela Rede Dataluta.

²⁰ Nesse período ocorreram diversos massacres no meio rural derivados de confrontos entre trabalhadores rurais pertencentes a movimentos sociais e a Polícia Militar. Entre eles destacam-se o massacre de Eldorado de Carajás no Pará em 1996 e o de Corumbiara em Rondônia, onde cerca de 30 pessoas morreram e várias outras foram presas. (SILVA, 2009).

Sendo assim, muitos são os analistas e os trabalhos disponíveis acerca dos assentamentos brasileiros e seus impactos (temas que serão abordados nos próximos capítulos), mas, nesse momento, é relevante frisar que quase todos os trabalhos disponíveis apontam para falhas na consolidação dos projetos que prejudicam o bom andamento dos mesmos.

Portanto, Lipton (2009) mostra que os projetos não conseguiram ser amplos o suficiente e atender as diversas demandas dos assentados, sendo possível afirmar que a Reforma Agrária realizada no país é baseada em projetos de assentamentos, preza pela dimensão quantitativa, mas falha na sua dimensão qualitativa (no apoio ao pequeno produtor), o que não corresponde a Reforma Agrária clássica, tal como apresentada no capítulo 1.

Nesse sentido, no período entre 1996 e 2002, novas propostas em relação ao desenvolvimento rural e a Reforma Agrária se consolidaram em um projeto articulado em duas vias principais: a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e a descentralização da Reforma Agrária através da via pelo mercado, onde os beneficiários (através da concessão de crédito fundiário) poderiam adquirir seus próprios lotes. Com isso, a preocupação fundamental do governo está em proporcionar políticas agrícolas de apoio aos pequenos produtores ao mesmo tempo em que novas propostas referentes à Reforma Agrária foram colocadas em prática.

Em relação ao crédito fundiário,

[...] inicialmente por meio dos programas Cédula da Terra e Banco da Terra e, atualmente, do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), encontra-se entre as políticas que também contribuíram para promover modificações na estrutura agrária brasileira. (BRASIL, 2011, p. 23).

A característica básica desses programas, que a partir de 2003 foram unificados no PNCF,²¹ diz respeito a compra da terra pelo beneficiário, através da liberação de crédito fundiário pelo Estado com a participação de órgãos internacionais, tais como o Banco Mundial (BIRD).

²¹ “O Programa Nacional de Crédito Fundiário, criado em 2003, incorpora concepção e estrutura semelhante ao Programa Cédula da Terra ampliando linhas e financiamento, público alvo, parcerias institucionais e extensão nacional do programa.” (SILVEIRA *et al.*, 2007, p. 19).

O primeiro programa a ser desenvolvido no país foi o Projeto Cédula da Terra (PCT), em 1996, e tal iniciativa foi colocada em prática em cinco estados do Nordeste brasileiro. As características básicas do PCT são: o ativo “terra” não é distribuído, mas sim vendido através da liberalização de crédito fundiário (a ser complementado por outras fontes de financiamento), negociada entre uma associação beneficiária e os agentes financeiros do programa; as instituições responsáveis atuam como órgãos de coordenação e articulação das instâncias estaduais e municipais, assim como as empresas e órgãos de assistência técnica e extensão rural, prefeituras e instituições financeiras; o público potencial do programa diz respeito aos trabalhadores rurais sem terra (assalariados, posseiros ou arrendatários) assim como produtores rurais que não possuam terra suficiente para garantir a sobrevivência da família. (SILVEIRA *et al.*, 2007).

Além disso, os componentes destinados ao financiamento estão divididos em duas categorias fundamentais: a primeira diz respeito ao financiamento para a aquisição das terras, através das associações, o chamado Subprojeto de Aquisição de Terras (SAT). Além disso, também são financiados os recursos para os investimentos em infraestrutura, na produção e sociais, através do Subprojeto de Investimentos Comunitários (SIC). O objetivo principal das duas linhas de financiamento é: “[...] promover a melhoria imediata das condições de vida da comunidade” (SILVEIRA *et al.*, 2007, p. 18).

De acordo com essa breve síntese, é possível afirmar que no Brasil a Reforma Agrária está sendo realizada através de dois projetos fundamentais: o primeiro diz respeito à Reforma Agrária tradicional, àquela realizada pela ação do Estado (através do INCRA) e a Reforma Agrária via mercado, através da liberalização de crédito fundiário aos beneficiários. Nenhum dos dois projetos constitui-se, necessariamente, na Reforma Agrária nos seus moldes clássicos e, por isso, é necessário que sejam ampliados os estudos acerca dos seus resultados e impactos na sociedade brasileira.

Ainda que tenham sido implementados tais projetos, ao observar a realidade do campo brasileiro, cerca de 40% da população rural ainda permanece abaixo da linha de pobreza e, mesmo o avanço das atividades não agrícolas (que é notório desde a década de 1980) se dá em atividades de baixa qualificação e remuneração tais como

serviços domésticos e construção civil,²² o que gera um rendimento domiciliar *per capita* rural de cerca de R\$ 223,00 enquanto que o mesmo nas áreas urbanas é cerca de R\$ 400,00 (SILVA, 2009). Outra constatação feita através dos dados preliminares do Censo Demográfico de 2010,²³ revela que 46,7% dos extremamente pobres vivem no campo, o que corresponde a cerca de 15,6% da população brasileira e, portanto, de cada quatro moradores da zona rural, um encontra-se na miséria.

Portanto, é nítida a existência de uma Questão Agrária a ser resolvida, entretanto, de acordo com esse novo cenário acerca da Reforma Agrária no Brasil, ainda é necessária uma análise criteriosa acerca dos argumentos contrários (especialmente os custos dos projetos e a demanda por terra) e sobre os impactos dos projetos em execução, temas que serão tratados nos próximos capítulos.

2.4 Observações finais

1. Ao sintetizar as interpretações “clássicas” dos principais autores brasileiros fica evidente que há um consenso acerca da importância da Questão e da Reforma Agrária para o desenvolvimento do país. As diferenças aparecem na forma como a Reforma pode ser conduzida, seja ela com maior ênfase na desapropriação de terras ou via legislação trabalhista, tributação da terra ou agrovilas.
2. A partir da década de 1970, as visões a respeito desses temas ficaram cada vez mais polarizadas e em relação a Questão e Reforma Agrária foi possível identificar quatro visões distintas: as três primeiras crêem na importância da Questão e Reforma Agrária, mas, no primeiro caso acredita-se que ainda é relevante e necessária a Reforma Agrária clássica, o segundo defende que a Reforma Agrária só é relevante pelo aspecto social e o terceiro indica novas formas de realização da Reforma Agrária (entre elas a via do mercado). Por último, a quarta análise defende

²² Para maiores informações acerca das remunerações das atividades não agrícolas, consultar: “Os rurais e os agrícolas de São Paulo no Censo de 2000” (KAGEYAMA, 2003).

²³ É importante ressaltar que apesar de alarmantes, os dados do Censo Demográfico contabilizam somente as rendas monetárias no cálculo da linha de pobreza. Para maiores informações, acessar: <http://www.ihu.unisinos.br/index.php?option=com_noticias&Itemid=18&task=detalhe&id=42928>.

a inexistência da Questão Agrária e, nesse caso, foi eliminado o público da Reforma, além dos altos custos de tal estratégia.

3. As interpretações contemporâneas a respeito do tema refletem o próprio processo histórico da Reforma Agrária no país onde, especialmente após a década de 1980, a Reforma que foi colocada em prática não promoveu uma mudança profunda na estrutura agrária brasileira. Devido às críticas e a diminuição da participação do Estado na economia na década de 1990, foram sugeridos e implementados novos projetos e, entre eles, destaca-se a Reforma Agrária pela via do mercado.
4. De acordo com esse novo cenário a respeito do tema, é necessário analisar com maior cautela os argumentos contrários a Reforma Agrária brasileira (especialmente os seus custos e a falta de público), para que seja possível avaliar com maior rigor a sua verdadeira face no país.

Capítulo 3

OS DOIS PRINCIPAIS ARGUMENTOS CONTRÁRIOS: CUSTOS E DEMANDA

Introdução

Após sintetizar as diversas interpretações contemporâneas a respeito da relevância da Questão e Reforma Agrária no Brasil, é necessário aprofundar a discussão acerca dos argumentos contrários e, além das visões teóricas (desenvolvidas no capítulo 2), é preciso analisar os argumentos sobre os custos e a falta de demanda para a Reforma no país.

Este é o objetivo deste terceiro capítulo ao debater os dois principais temas²⁴ que levam muitos analistas a rejeitar a importância da Reforma Agrária brasileira: o elevado custo dos projetos e a falta de público potencial, conforme apontado no capítulo anterior ao realizar uma análise das visões contrárias a Reforma Agrária. Para tanto, no que tange a discussão referente aos custos será realizada uma revisão bibliográfica dos principais argumentos e dados sobre o tema. Em relação à demanda, além de uma revisão bibliográfica das principais avaliações acerca do público para a Reforma Agrária, será realizada uma estimativa própria através dos dados disponibilizados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) de 2008, por Unidade da Federação (UF). É necessário frisar que qualquer estimativa apresenta limitações por ser uma aproximação da realidade e, portanto, não refletem o público exato para a Reforma, mas, traz bons indicativos para tal.

Dessa forma, o capítulo está estruturado em duas partes principais: na primeira serão analisadas as críticas a respeito dos elevados custos da Reforma Agrária e, na segunda parte, serão sintetizadas as diversas estimativas a respeito da demanda, bem como uma estimativa do público de acordo com os dados

²⁴ Apesar do recorte realizado é preciso lembrar que existem diversos argumentos contrários a Reforma Agrária no Brasil e, dentre eles, vale destacar a posição acerca da elevada evasão nos projetos.

disponibilizados na PNAD de 2008. Portanto, pretende-se realizar uma síntese e reflexão acerca dos argumentos contrários a Reforma Agrária brasileira, para que tenhamos a real dimensão da sua participação e relevância no processo de desenvolvimento do país.

3.1 O argumento quanto aos altos custos dos projetos de assentamentos

Um dos principais argumentos contra a Reforma Agrária está ligado à questão do elevado custo das desapropriações, que não seriam recompensados pelos seus benefícios, visto que, com a mecanização da agricultura, a maior parte da população rural tornou-se assalariada e, portanto, não depende da terra para sobreviver. Antes de analisar os custos da Reforma no país, é importante descrever a forma como o governo se financia. Com isso, temos o que são três as fontes básicas de financiamento da Reforma: 1) através do Tesouro Nacional; 2) os recursos arrecadados pelo INCRA e 3) os fundos constitucionais (GASQUES; VILLA VERDE, 1999).

Segundo Gasques e Villa Verde (1999), a maioria dos recursos (cerca de 86%) provém do Tesouro Nacional e, nesse caso, a principal fonte está nos Títulos da Dívida Agrária (TDA) que têm apoio legal como instrumento de financiamento. Esses títulos são emitidos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), são nominativos e negociáveis nos mercados de balcão ou em bolsas de valores. Os TDA's podem ser utilizados: para o pagamento de terras públicas, como garantias, depósito para assegurar a execução em ações judiciais e, principalmente, para o pagamento aos proprietários de terra quando há desapropriações (GASQUES; VILLA VERDE, 1999). Os TDA's têm prazo de resgate que varia de 5 a 20 anos, (dependendo do valor das desapropriações) e são atualizados monetariamente com base na Taxa Referencial (TR), além dos juros de aproximadamente 6% ao ano.²⁵

Após este breve resumo da principal fonte de financiamento, ao avaliar o custo da terra na década de 1990, o trabalho de Gasques e Conceição (2000, p. 106), através dos dados brutos fornecidos pelo INCRA e pelo IBGE, mostra que

²⁵ Para maiores informações acerca dos TDA's, consultar: <<http://sidornet.planejamento.org.br>>.

[...] do custo total, estimado em R\$ 95.976.780, 46% é o custo de desapropriações de terras no Nordeste. O elevado custo se deve não só à magnitude da área necessária para assentar o público identificado, mas também ao elevado preço da terra que vem sendo pago pelo INCRA nas desapropriações.

Entretanto, os mesmos autores afirmam que é preciso ter cautela na análise dos dados porque, provavelmente, existe alguma superestimação dos preços da terra demonstrados pelo INCRA, pois, na região Nordeste foi comprovado que alguns trabalhadores conseguiram comprar lotes de terra por 34% do valor que o INCRA afirma ter pago.

Sobre essa mesma questão o trabalho de Gasques e Villa Verde (1999), mostra que os dispêndios com redistribuição fundiária representavam apenas 2% do total aplicado na agricultura na década de 1970, passando para cerca de 22% em 1998. Esse efeito é explicado pelo grande número de assentamentos realizados após 1994, através das pressões dos movimentos sociais sobre o governo do então presidente FHC. Durante esse mesmo período, algumas medidas visavam agilizar o processo de desapropriações (na medida em que propunham maior agilidade nas negociações) e, em 1997, através de um Decreto Federal, as entidades estaduais representativas dos trabalhadores rurais poderiam indicar terras passíveis de serem desapropriadas, o que diminuiria os custos do INCRA e reduziria o número de conflitos nessas regiões. (GASQUES; VILLA VERDE, 1999).

O estudo de Reydon e Plata (2000) salienta que as novas propostas para a diminuição dos custos estão em um impasse no que diz respeito à definição de qual seria o preço “justo” a ser cobrado pela terra e, segundo demonstram os estudos de caso, esse preço tende a ser superior ao oferecido pelo mercado. Desse modo, o trabalho salienta que, na década de 1990, o custo das desapropriações foi cerca de 30 vezes superior ao estipulado inicialmente pelo INCRA. Entretanto, é preciso ressaltar que nesse período o país passou por

[...] taxas inflacionárias muito elevadas, com a atualização monetária dos valores inicialmente propostos que, adicionados aos demais ressarcimentos, geravam valores extremamente elevados nas indenizações. O maior tempo decorrido significava ganhos ‘monetários’ expressivos, especialmente em períodos de inflação ascendente. (REYDON; PLATA, 2000, p. 50).

Assim,

[...] é claramente perceptível que ocorria um grande encarecimento da obtenção de terras via desapropriação em períodos inflacionários e com o estatuto da correção monetária e juros compensatórios. Daí o significativo impacto dos “remanescentes” a que chegaram os autores. (REYDON; PLATA, 2000, p. 55).

Ao realizar uma análise criteriosa sobre esses dados, as benfeitorias feitas nos assentamentos aparecem como as que mais encarecem o processo de Reforma Agrária na década de 1990. Entretanto, é nítido que a justiça, através de uma legislação que permite a especulação, é o fator determinante para esse elevado custo, o que nos mostra a necessidade urgente de mudança na legislação de terras no Brasil.²⁶

Há, portanto, necessidade de modificar a legislação e fazer com que esta mantenha o caráter punitivo aos que não usam a terra produtivamente. Conforme será melhor percebido na parte a seguir, ele está relacionado ao fato de que a Justiça comum brasileira tem uma tradição, pode-se dizer histórica, em decidir-se via de regra a favor do proprietário, sempre que entenda que o direito de propriedade está sendo ou possa vir a ser ameaçado. (REYDON E PLATA, 2000, p. 73).

É importante salientar que os estudos acima mencionados mostram o aumento dos custos para a Reforma Agrária no Brasil na década de 1990 e a necessidade de mudanças legais que solucionem as falhas no que diz respeito ao processo de desapropriação das terras. Essa preocupação é relevante e deve ser levada em consideração, mas esses trabalhos dão pouca ênfase sobre qual é a relação entre a porcentagem de gastos com a Reforma Agrária e as despesas totais da União e, sendo assim, não podemos traçar um panorama completo acerca do real impacto desses custos sobre o orçamento federal.

²⁶ Ao analisar as fases jurídicas do processo de desapropriação de um lote, Pereira (2004, p. 88) mostra que ao ser bem planejado e executado uma desapropriação não passa dos 193 dias. No entanto, “[...] não é isso que encontramos quando compulsamos alguns processos de desapropriação em andamento. Percebe-se que, a partir da notificação, o proprietário pode recorrer, e tem recorrido, à justiça com o intento de impedir a continuidade das ações administrativas”. Dessa forma, a possibilidade de recursos em diversas instâncias do poder legislativo confere maior tempo para os proprietários e maiores custos para o Estado (somente um caso chega a demorar mais de 1.000 dias para ser analisado).

Dessa maneira, atualizando a discussão, entre os anos de 2000 e 2005, o trabalho de Marques (2007) faz uma análise acerca dos custos da Reforma Agrária no país e o mesmo utiliza os dados da Execução Orçamentária da União, que está disponível na Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e na Secretaria Especial de Informática do Senado Federal (Prodasen).

Os resultados mostram que, entre 2000 e 2005, o valor gasto pela União com a Reforma (ao ser comparado as demais políticas públicas) apresenta proporção decrescente ao longo do tempo e, na média destes 5 anos, a proporção de gastos com a Reforma Agrária é semelhante a da Função “Essencial à Justiça”,²⁷ o que corresponde a 0,1663%, ou seja, não alcança nem 0,2% do total dos gastos orçamentários da União.

Analisando os gastos sociais feitos pelo governo federal entre 1995 e 2005, Guilherme Delgado mostra, em uma entrevista,²⁸ que os mesmos passaram de 9,5% em 1995 para 12,5% em 2005, segundo o Orçamento Social da União. Entretanto, quando analisamos a porcentagem de gastos com a Reforma Agrária em relação ao Orçamento Fiscal da União, a mesma passou de 0,15% em 2000, caindo para 0,10% em 2003 e voltando a crescer para 0,16% entre 2005 e 2006, o que demonstra que grande parte do crescimento dos gastos sociais não significa um aumento da mesma proporção sobre os gastos com a Reforma Agrária.

Ao analisar os dados referentes ao custo médio de um assentamento por família, Marques (2007) criou um padrão para o cálculo que obedeceu a seguinte regra, conforme o meio de obtenção da terra: “[...] a) assentamento oneroso, por meio de TDAD (desapropriação); b) oneroso, por meio de TDAE²⁹ (aquisição) e c) não-oneroso (arrecadação, discriminação, reconhecimento e outras formas)” (MARQUES, 2007, p. 58).

²⁷ “Função Essencial da Justiça abrange programas como defesa da ordem jurídica, defesa jurídica da União, assistência jurídica gratuita, entre outros.” (MARQUES, 2007, p. 41).

²⁸ Para consultar a entrevista na íntegra, consultar:

<<http://diplomatie.uol.com.br/artigo.php?id=419&PHPSESSID=7344ed5e82e51d5534f731688bd39468>>

²⁹ TDAD e TDAE são: Título da Dívida Agrária por Desapropriação (TDAD) e Título da Dívida Agrária por Aquisição (TDAE). Para critério de análise estabeleceu-se, hipoteticamente, um único tipo de título para cada modalidade (TDAD de 15 anos para desapropriação e TDAE de 5 anos para aquisição) (MARQUES, 2007).

Vários foram os componentes que entraram na estimativa desses custos³⁰ e as conclusões mostram que existem elevados graus de ajuste de projeção e de deságios para os TDA's e, com isso, o custo médio total dos assentamentos no Brasil, em 2005, segundo a forma de obtenção da terra, apresenta grande heterogeneidade variando de

[...] R\$ 16,4 mil, correspondente a obtenção não-onerosa para um pequeno número de famílias na região Sul, até R\$ 81,1 mil, correspondente a aquisições na região Sudeste. Para as desapropriações, os valores oscilam entre R\$ 25,8 mil (no Nordeste) e R\$ 58,2 mil (no Sul). (MARQUES, 2007, p. 68).

Assim:

Em resumo, as informações disponíveis que permitem estimar o custo médio de assentamento de uma família, considerando os principais elementos previstos no II PNRA revelam uma grande heterogeneidade entre os valores obtidos, especialmente quanto à forma de obtenção da terra e a região do país. Eles indicam também significativas diferenças na composição destes custos. (MARQUES, 2007, p. 73).

Dessa forma, o custo médio por assentamento no Brasil, ponderado pelo número de famílias assentadas em cada região e pela forma de obtenção, em 2005, era de R\$ 30.997,00 ou US\$ 12.272,00. Ao desagregar esses custos, há uma participação considerável dos custos implícitos sobre o custo total, sendo que os mesmos correspondem às atividades preparatórias para a compra ou obtenção das terras e também os créditos concedidos aos beneficiários.

Portanto, percebe-se que, em relação aos custos, a Reforma Agrária ainda tem pouco destaque dentro das demais políticas sociais, pois a participação desses gastos, ao ser comparada aos demais gastos da União, não chega a 1%. Além disso, ao observar os custos por família, é expressiva a heterogeneidade encontrada no país, o que indica que a disparidade regional prevalece.

³⁰ Entre os componentes destacam-se: a soma dos gastos com as atividades preparatórias para a obtenção de imóveis rurais; pagamento de benfeitorias feitas nas áreas obtidas através; os gastos médios efetuados nos projetos/atividades em Implantação, Concessão de Crédito-Instalação, Assistência Técnica e Capacitação. Outro componente do custo são os gastos públicos com as ações de crédito ao amparo do Pronaf (Grupos A e A/C, relativos ao custeio) (MARQUES, 2007).

Em entrevista concedida no dia 23 de maio de 2011,³¹ Sérgio Leite mostra que o custo para a geração de um posto de trabalho na indústria, nos serviços e no comércio (segundo o Programa de Promoção de Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador, o Pró-Trabalho), custa ao governo cerca de R\$ 23.000, R\$ 35.500 e R\$ 88.300, respectivamente. Em outra análise, Arbix (2002), mostra que o valor aproximado da criação de um posto de trabalho na empresa General Motors (GM) de Gravataí (cidade localizada no estado do Rio Grande do Sul), chegou a US\$ 175.000 por trabalhador e, desse montante, cerca de US\$ 72.000 (por posto de trabalho) foram frutos dos incentivos fiscais do estado.³²

Ao comparar esses valores com os oriundos da Reforma Agrária (cerca de R\$ 30.000 por família assentada), os primeiros apresentam custos semelhantes ou extremamente superiores, apesar da própria desapropriação pagar valores abusivos (em relação ao mercado) na compra das terras e na execução das benfeitorias, o que indica que o atual custo da Reforma Agrária no Brasil (além de não representar 1% dos gastos totais da União), ainda pode ser minimizado.³³

Portanto, conforme mostra o trabalho de Reydon e Plata (2000), não podemos ignorar a elevada burocracia existente nos processos de desapropriação, o que aumenta os custos e atrasa os projetos, mas, segundo o que aqui foi demonstrado, não podemos dizer que a Reforma Agrária atribua maiores despesas a União, pois em relação aos gastos totais ela não chega a representar 1% e, muitas vezes, o custo da geração de postos de trabalho no setor urbano é superior. Obviamente, todas as medidas que puderem ser adotadas para que as despesas sejam minimizadas serão de muito valor, o impasse está em como fazê-la em um ambiente político extremamente adverso.

3.2 O argumento da (suposta) falta de público para a Reforma Agrária

A demanda por terra deve ser vista de maneira diferenciada das demais demandas econômicas, pois a terra é o principal fator de produção para que a maioria

³¹ Acesso à reportagem na íntegra, disponível em: <<http://www.adital.com.br/site/noticia2.asp?lang=PT&cod=28285>>.

³² Ao realizar uma comparação com algumas fábricas norte americanas, que se instalaram em regiões menos desenvolvidas, Arbix (2002) demonstra que tal incentivo não ultrapassou os US\$ 50.000 por posto de trabalho.

³³ Vale lembrar que um caso semelhante ao encontrado no Brasil em comparação aos custos da Reforma Agrária e a geração de postos de trabalho em outros setores da economia foi demonstrado no capítulo I na análise da transformação da estrutura fundiária italiana.

das atividades rurais se desenvolvam. Um dos principais documentos que trouxeram à tona a preocupação com o público para a Reforma Agrária no Brasil foi o I PNRA e, segundo a proposta, os potenciais beneficiários (formados pelos trabalhadores sem terra, posseiros, arrendatários, parceiros, parte dos assalariados rurais e minifundiários) seriam aproximadamente 7 milhões de famílias (GRAZIANO, 1991).

Essa estimativa foi criticada, pois:

[...] a compreensão do porquê desses números não é fácil através da leitura do Plano. Não há indicativos seguros sobre os critérios utilizados para as estimativas dos chamados beneficiários potenciais da reforma agrária. Afinal, quais as razões teóricas ou pragmáticas para considerar todos os assalariados permanentes e 1/3 dos assalariados temporários excluídos da redistribuição de terras, conforme ditava o I PNRA? [...] Algumas dessas categorias já tem acesso à terra, cultivam-na, obtendo renda pela venda do produto que obtém. (GRAZIANO, 1991, p. 68).

Entretanto, é preciso salientar a dificuldade de mensuração de tal demanda, pois ela implica nos desejos individuais (o fato de ter a terra ou ser assalariado não garante que as condições de vida e de trabalho estejam asseguradas) e cada estudo que será aqui apresentado, inclusive a estimativa a ser desenvolvida, parte de metodologias aplicadas, mas, não conseguirão garantir precisamente qual é o público para a Reforma Agrária no país.

Segundo o trabalho de Gasques e Conceição (1999), a estimativa da demanda por terra, segundo os dados do Censo e respeitando a classificação mostrada na Tabela 1 era de 1.143.632 milhões de famílias no caso de parceiros, posseiros e arrendatários. Ao incluir os proprietários de imóveis cuja dimensão não alcança a propriedade familiar, a mesma estimativa passa para 3.598.116 milhões e, por último, se incluirmos os trabalhadores rurais não proprietários, o total de beneficiários passa para 4.515.810 milhões de famílias no Brasil, em 1995 e 1996 (GASQUES; CONCEIÇÃO, 1999).

Ao utilizar os resultados da PNAD de 1995 e do Censo Agropecuário de 1995-96, Del Grossi *et al.* (2000), concluem que cerca de 65% dos estabelecimentos rurais brasileiros apresentam insuficiência de área e, em grande parte, concentrados na região Nordeste do país. Quando analisados somente os casos de parceiros e arrendatários, a mesma porcentagem se eleva para 84% no Nordeste.

TABELA 1
Resumo das Estimativas de Público Potencial para
a Reforma Agrária no Brasil, 1995

PÚBLICO PARA AÇÕES DE REFORMA AGRÁRIA	CENSO AGROPECUÁRIO		PNAD		
	Total	Com área insuficiente	Total	Com área insuficiente	Predomínio de Renda Agrícola
Com acesso a terra	3.603.076	2.293.558	2.868.029	1.877.815	—
Com acesso precário a terra	1.255.521	1.125.611	1.563.136	1.378.463.	—
Sem declaração de acesso	—	—	—	475.009	—
Resumo total	—	3.419.169	—	3.731.287	—

Fonte: DEL GROSSI *et al.*, 2000.

Nota-se que nessa estimativa fica evidente a gravidade do problema fundiário brasileiro, que é confirmada quando comparados os dados da PNAD com os do Censo Agropecuário, onde 3 milhões de brasileiros estavam sem acesso a terra em 1995. Ao unir aqueles com insuficiência de terra e os sem terra, a estimativa de público para Reforma Agrária chega a 6 milhões de indivíduos.

Segundo estudo realizado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) em 1995, através dos dados da PNAD, o público para a Reforma Agrária era, aproximadamente, 3,5 milhões de famílias. Curiosamente,

[...] o Convênio FAO/INCRA, usando metodologia semelhante que cruza informações socioeconômicas com base nos dados da PNAD, estimou a demanda social por terra em aproximadamente 1,5 milhão de famílias (BUAINAIN, 2008, p. 42).

Assim, ao observar as diversas pesquisas, todas estimam uma demanda de, no mínimo, 1 milhão de pessoas em 1995-96, mostrando que a industrialização e a modernização da agricultura brasileira não conseguiram empregar toda a população.

QUADRO 3

Estimativas quanto ao “público potencial” para a Reforma Agrária no Brasil (diversos trabalhos/autores. O ano refere-se ao da publicação do estudo/texto)

ANO	TRABALHO/AUTOR	PROCEDIMENTO METODOLÓGICO (FONTE DE DADOS)	“PÚBLICO” (EM MIL)
1971	Gomes da Silva, J.	Nº total de famílias rurais menos o nº de famílias proprietárias e assalariadas (dados do IBRA e IBGE)	2.430 famílias
1985	Proposta PNRA	Soma de Minifundistas, Parceiros, Arrendatários, Assalariados permanentes e temporários (dados do INCRA).	7.100 pessoas
1985	PNRA	Estimativa das famílias rurais com pessoas economicamente ativas de 10 anos ou mais (Censo Demográfico de 1980).	6.000 – 7.000 famílias
1991	Gov. Paralelo do PT	60% da média da soma de: minifundistas, parceiros, arrendatários e volantes, e o total de famílias sem terra ou com terra insuficiente (Dados do INCRA).	3.039 famílias
1994	Kageyama & Bergamasco	Pequena agricultura familiar, não-remunerados, conta própria, empregados e volantes (PNAD e Censo Agropecuário de 1985).	2.254 pessoas
1994	Graziano da Silva, J.	Famílias indigentes cujo chefe tem ocupação agrícola (Dados da PNAD).	3.023 famílias
1995	CEPAL (apud Buainain, 2008)	Não fornece detalhes (dados da PNAD).	3.500 famílias
1995	FAO/Incra (apud Buainain, 2008)	Não fornece detalhes (dados da PNAD).	1.500 famílias
1999	Gasques & Conceição	Nº de parceiros, arrendatários, posseiros, trabalhadores rurais não proprietários e trabalhadores com insuficiência de terra (Censo Agropecuário 1995/6).	4.515 famílias
2000	Del Grossi <i>et al.</i>	Nº de parceiros, arrendatários, posseiros, trabalhadores rurais não proprietários e trabalhadores com insuficiência de terra (Censo Agropecuário 1995/6 e PNAD 1995).	3.419 (Censo) 3.731 (PNAD) (pessoas)
2003	II PNRA	Trabalhadores rurais sem terra, proprietários agrícolas e outros agricultores com acesso precário à terra (Censo Demográfico de 2000 e dados do INCRA).	5.000 pessoas
2005	Bergamasco <i>et al.</i> (Buainain, 2008)	Pesquisa de Campo (com projeções).	2.068 pessoas
2010	Sérgio Sauer	Não fornece detalhes (Dados da CONTAG).	5.000 famílias
2010	IPEA	Dados do INCRA e do Censo Agropecuário de 2006 (n. de estabelecimentos com área inferior a um módulo fiscal)	4.170 famílias

Fonte: SILVA, 1995, *passim*; após 1995, ver os trabalhos indicados

Os estudos recentes a respeito do tema no Brasil mostram que a demanda é relevante, inclusive após a promoção de programas sociais tais como o Bolsa Família e o Pronaf, além da valorização real do salário mínimo após 2004. Segundo trabalho realizado por Sonia Bergamasco, onde foi estimado um Índice de Aspiração por Terra

(IAT),³⁴ os resultados mostram que, em 1985, o número de demandantes ultrapassava os 4 milhões de indivíduos, passando para cerca de 2,8 milhões em 1995 e a projeção para o ano de 2005 estimava cerca de 2,06 milhões (BERGAMASCO, 2000 apud BUAINAIN, 2008).

Os dados nos mostram que em quase todos os anos (inclusive nas projeções) os estados do Nordeste (em especial Bahia e Pernambuco) obtém o maior número de demandantes, seguidos por Minas Gerais e São Paulo. Esse efeito era o esperado mediante a imensa pobreza que encontramos na região do sertão nordestino (que se estende até o norte de Minas Gerais) e na região Norte. No caso do estado de São Paulo, as últimas décadas foram marcadas pela modernização da agricultura (baseada em grandes propriedades) que expulsou o pequeno agricultor e aumentou consideravelmente a desigualdade.

Atualizando a discussão, de acordo com a proposta do II PNRA, de 2003, o público potencial para a Reforma Agrária, segundo o Censo Demográfico de 2000, seria aquele referente à porcentagem de famílias rurais que recebem menos de meio salário mínimo, o que corresponde a aproximadamente cinco milhões de famílias. Nessa estimativa também estão computados:

Os números referentes aos acampamentos para a Reforma Agrária, que segundo levantamento realizado pelo Incra totalizam 171.288 famílias acampadas. Esse grupo é considerado aqui como demanda emergencial da Reforma Agrária, e será considerado como prioridade do Plano. (BRASIL, 2003, p. 13–4).

Em entrevista concedida em setembro de 2010,³⁵ Sérgio Sauer afirma que a demanda por terra no Brasil corresponde a 5 milhões de famílias (segundo estimativa da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, a CONTAG). Além disso, na mesma entrevista, é salientado o público inserido nas próprias cidades, ou seja, muitos dos que fizeram a migração campo-cidade não conseguiram se estabelecer e poderiam voltar para o meio rural.

³⁴ O IAT considera a situação atual do agricultor ou do trabalhador e a própria disposição das pessoas em seguir no campo e obter terra própria para explorar.

³⁵ Para consultar a íntegra da entrevista, acessar:

<<http://www.canalrural.com.br/canalrural/jsp/default.jsp?uf=2§ion=Canal+Rural&id=3167088&action=noticias>>

Em trabalho recente divulgado pelo Instituto Nacional de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), foi realizada uma estimativa acerca da demanda para a Reforma Agrária no Brasil³⁶ e foram incluídos na análise os estabelecimentos fundiários precários (caracterizados como minifúndios, que obtém área menor a um módulo fiscal) e as famílias sem terra acampadas e registradas pelo INCRA. Segundo a pesquisa, o público para a Reforma Agrária no Brasil ultrapassa os 4 milhões de famílias, que necessitam de uma área mínima³⁷ de cerca de 161 milhões de hectares, sendo que atualmente a área disponível para a Reforma Agrária (segundo os índices de produtividade vigentes) é de 227 milhões de hectares. Analisando somente a nível nacional, é possível afirmar que há estoque de terras suficiente para essas famílias, entretanto, quando essa área é desagregada entre as Unidades da Federação (UF's), temos que “em 14 UF's — toda a região Sul, e quase a totalidade das regiões Sudeste e Nordeste — o estoque identificado não supriria plenamente a demanda por terras das respectivas famílias. Nos demais estados, o estoque formado propiciaria às famílias área maior que o mínimo correspondente a 1 módulo fiscal” (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA/IPEA, 2010, p. 248).

TABELA 2
Demanda por terra no Brasil

CATEGORIA	TOTAL DE IMÓVEIS	ÁREA PRÓPRIA (HA)	ÁREA MÍNIMA NECESSÁRIA (HA)	DÉFICIT
Minifundiários	3.366.897	48.334.053,31	124.458.074,00	-76.124.020,69
Acampados	238.223	0,00	10.832.082,24	-10.832.082,24
Precários	564.972	0,00	26.638.606,00	-26.638.606,00
Total	4.170.092	48.334.053,31	161.928.762,24	-113.594.708,93

Fonte: IPEA (2010).

Percebe-se que, mais uma vez, a imensa disparidade regional prevalece e, além disso, ao recalcular a área disponível,³⁸ a mesma chegaria a mais de 571 milhões de hectares. É preciso salientar que essa alteração, além de elevar as terras

³⁶ As fontes de dados utilizadas foram o Censo Agropecuário de 2006 do IBGE e o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) do INCRA.

³⁷ O conceito de “área mínima” está baseado nos módulos fiscais vigentes no Brasil (para maiores informações acessar: <http://www.fetape.org.br/documentos/pol_publicas_sociais/Modulo_Rural.pdf>, onde uma família necessita de, no mínimo, um módulo fiscal para enquadrar-se na categoria de “Pequena Propriedade”).

³⁸ Segundo IPEA (2010, p. 249), “simulou-se uma redistribuição de área entre os grupos de modo que nenhum dos imóveis tivesse menos de 1 módulo fiscal, subtraindo áreas dos grupos classificados como grande propriedade — acima de 15 módulos — proporcional à sua participação atual nessa categoria.”

disponíveis, altera o Índice de Gini da posse da terra³⁹ (que estima a concentração de determinada variável) e que, atualmente, está em torno de 0,84 e passaria a ser de 0,54, reduzindo exponencialmente a desigualdade da distribuição de terras no Brasil.

Além disso:

A destinação de mais áreas para o trabalho da agricultura familiar propiciaria aumento do valor da produção no campo. Segundo o Censo Agropecuário 2006, o valor bruto da produção obtido pela agricultura patronal foi de R\$ 358,26 por hectare, enquanto o da agricultura familiar foi de R\$ 677,48. Portanto, distribuir terras de modo a criar uma estrutura agrária fundada no modelo de agricultura familiar significa aumentar o valor produzido no campo e, ao mesmo tempo, prover o mercado interno de alimentos. (IPEA, 2010, p. 250).

Sendo assim, no que diz respeito à demanda por terra no país, é importante considerar a formação econômica brasileira (desconsiderada por muitos), que nos mostra o imenso êxodo rural promovido entre as décadas de 1960 e 1970, que expulsou o pequeno produtor do campo. Naquela época, a indústria nascente foi capaz de absorver parte dessa mão-de-obra barata. Entretanto, após 1980, a economia brasileira diminuiu o seu crescimento e grande parte dessa população perdeu o seu emprego, colocando-se à margem da sociedade.

Segundo Ramos (2010, p. 86):

Desde 1930 e até o final da década de 1970, o vigoroso processo de industrialização e urbanização da economia brasileira pode absorver parte significativa das pessoas e famílias participantes do êxodo rural intra e inter-regional do período. O pífio crescimento econômico que passou a se verificar a partir de 1980 e as inovações tecnológicas da “terceira revolução industrial” reduziram em muito a criação de novos postos de trabalho, tanto na indústria como nos serviços urbanos.

Apesar desse retrocesso da atividade industrial, muitos autores afirmam que as famílias optaram por continuar nas cidades, pois não tinham o interesse em voltar para o campo (especialmente a geração posterior àqueles que iniciaram o fluxo migratório em 1960). Apesar de esse argumento ser verdadeiro em alguns casos, não podemos generalizá-lo, pois, quando o êxodo rural estava em seu auge, nunca foi

³⁹ “O Índice de Gini está diretamente associado a curva de Lorenz, ‘uma vez que, por definição, ele é igual a duas vezes a área compreendida entre essa curva e a linha de perfeita igualdade’ (Ramos e Mendonça, 2001, p. 358), e como sua área varia entre 0 e 1/2, temos que o Índice de Gini varia entre 0 e 1, sendo que quanto mais próximo a 0, mais igualitária será a distribuição da variável, e quanto mais próximo de 1 maior a concentração apresentada.” (SILVA, 2009, p. 63).

perguntado aos migrantes se eles tinham experiência no trabalho industrial ou urbano. Será que atualmente, os que vivem como indigentes nas grandes cidades (sem nenhum tipo de inserção econômica, política ou social) preferem continuar na miséria ao invés de receber um lote de terra?

A resposta para essa pergunta está em um projeto chamado “Comunas da Terra”, que tem como proposta a “recampenização” de pessoas largadas à margem da sociedade, preferencialmente de origem urbana, a fim de restabelecer o êxodo rural brasileiro que trouxe graves problemas às cidades e as famílias que lá se estabeleceram (FAVARETTO, 2010).

Tal projeto tem como princípio ser:

Um assentamento criado próximo a um grande centro urbano, preferencialmente próximo do município de antiga residência dos assentados, servido de estradas de acesso e de mercados próximos, o que permite o beneficiamento da produção com pequenas agroindústrias e a ausência de intermediários com o mercado, aumentando os ganhos auferidos pelos assentados, além da possibilidade de trabalhar em ocupações não-agrícolas, como marcenaria, cerâmica, tecelagem etc. (FAVARETTO, 2010, p. 57).

Em um caso específico onde uma Comuna foi criada em Franco da Rocha (cidade localizada no estado de São Paulo), chamada assentamento Dom Tomás Balduino, as 64 famílias assentadas eram compostas, em sua grande maioria, por ex-moradores de rua da Praça da Sé, em São Paulo. Muitas foram às críticas em relação à capacidade dessas famílias em conseguirem se readaptar ao ambiente rural ou a se adaptar, pois a maioria não era de origem rural (FAVARETTO, 2010).

Entretanto, o acesso ao assentamento proporcionou uma moradia (que grande parte não possuía anteriormente) e a novas formas de conseguir o seu sustento, através da produção agrícola. Assim, com a ajuda do MST e de assistentes técnicos do Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP), os assentados desenvolveram produções variadas para o autoconsumo e se especializaram na produção de pimenta, as quais são vendidas em uma feira livre em Franco da Rocha (FAVARETTO, 2010).

Assim, é notável que a demanda urbana pela Reforma Agrária não pode ser desprezada frente à imensa problemática dos miseráveis nas grandes metrópoles e, sendo bem planejado, um projeto de assentamento pode ser uma alternativa viável de desenvolvimento para essas famílias e para o país como um todo.

Uma fonte de dados pouco explorada, exceto na elaboração do II PNRA e no trabalho do IPEA (2010), são os números de ocupações de terra no país, que refletem o número de famílias que, aliadas ou não a algum movimento social, ocupam propriedades no país e, com isso, reivindicam um pedaço de terra para viver. Os dados do DATALUTA (2010) mostram que o número de ocupações de terra no Brasil, entre 1988 e 2009, ultrapassou os 8 milhões e o número de famílias envolvidas também ultrapassou 1 milhão e, ao analisar somente o número de famílias envolvidas em ocupações de terra no ano de 2009, temos cerca de 37 mil famílias.

Ao comparar os dados das famílias em ocupações com aqueles referentes às famílias assentadas no mesmo período, são exceções os anos em que o número de famílias em ocupações é menor do que os referentes às famílias assentadas. Isso reflete o imenso passivo que o governo adquiriu ao longo das décadas e que, até os dias atuais, não foi resolvido (DATALUTA, 2010). Com isso, “[...] independente da magnitude exata da demanda pelas terras, reconhece-se que se trata de um número grandioso, acima da possibilidade de resposta nos marcos da institucionalidade vigente” (BUAINAIN, 2008, p. 43). Ao considerar nessa análise os demandantes urbanos, a complexidade e urgência desse tema ampliam-se consideravelmente, porque o que está em pauta é o desafio de criar as condições para a sobrevivência de milhões de famílias que não tiveram oportunidades de emprego tanto no meio rural, tampouco no meio urbano.

Diante disso, faz-se necessária uma nova estimativa para o público da Reforma Agrária brasileira que, além de recente, incorpore a demanda urbana na sua metodologia. De acordo com o demonstrado, essa demanda provém dos estratos mais baixos de renda, os chamados “indigentes” e, para facilitar a comparação, serão utilizados os mesmos indivíduos na análise rural.⁴⁰ Sendo assim, a metodologia utilizada refere-se aos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) de 2008 e, através dos microdados (com a ajuda do software SPSS), foram analisadas

⁴⁰ O diferencial deste estudo está na inclusão da população urbana na análise e, por conta disso, foram excluídas as metodologias referentes ao tipo de exploração da terra (como a maioria existente) e foram analisados o arquivo dos microdados da PNAD de 2008 referente ao arquivo de pessoas, para captar aqueles que não obtêm residência fixa.

as Pessoas em Idade Ativa (PIA),⁴¹ tanto no meio urbano como no meio rural, que estão situadas abaixo da linha de indigência⁴² por Unidade da Federação (UF).

As PNAD's (apesar da incontestável qualidade nos dados) possuem certas características que necessitam serem explicitadas.

Duas são freqüentemente citadas nos estudos sobre distribuição de renda: a ausência de informações sobre o valor da produção para o autoconsumo, que pode ser parte importante da renda real dos pequenos agricultores, e a subdeclaração dos rendimentos mais elevados. (HOFFMANN; NEY, 2003, p. 124).

Vale lembrar que na PNAD de 2008 foi incluída uma variável acerca do montante de renda auferida através do autoconsumo, mas a mesma não é incorporada nos estratos de renda que dão origem as linhas de pobreza e de indigência, o que demonstra uma clara limitação no uso dos dados, pois a renda não monetária é significativa, especialmente no meio rural⁴³.

Após essa breve explicação sobre a metodologia utilizada, os resultados obtidos mostram que a população brasileira, em 2008, era composta por 189.952.795 milhões de indivíduos e, desse montante, a PIA era composta por 160.560.811 milhões de pessoas, sendo 135.320.562 urbanos e 25.240.249 rurais. Tais dados coincidem com as estatísticas disponibilizadas pelo Sistema SIDRA⁴⁴ do IBGE.

Ao analisar a PIA brasileira, 14.720.372 milhões de indivíduos viviam abaixo da linha de indigência no Brasil, o que em termos percentuais representa 9,2% da PIA. No que diz respeito ao local de domicílio, cerca de 8,9 milhões eram urbanos (o que representa quase 7% entre os habitantes urbanos), enquanto que cerca de 5,7 milhões eram residentes rurais (representando pouco mais de 22% da PIA rural). É importante salientar que apesar da aparente frieza dos números, os mesmos nos revelam uma situação alarmante, visto que o valor do salário mínimo vigente em 2008 era igual a R\$

⁴¹ Pessoas em Idade Ativa (PIA) compreendem os indivíduos com 10 anos ou mais de idade, segundo a classificação do IBGE, que pode ser acessada em:

<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1455&id_pagina=1>.

⁴² Os indivíduos que estão abaixo da linha de indigência possuem rendimento inferior a ¼ do salário mínimo vigente em agosto de 2000 (conforme o INPC).

⁴³ Segundo estudo do INCRA/FAO (INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA/INCRA; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO/FAO 1998, p. 44), “[...] a produção para o autoconsumo é significativa, representada por arroz, feijão, milho, mandioca, ovos, etc. O valor médio da produção destinada ao autoconsumo passa de um salário mínimo ao mês”.

⁴⁴ Para acessar o SIDRA, consultar: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/pnad/pnadpb.asp?o=3&i=P>>.

415,00 e, sendo assim, temos quase 15 milhões de pessoas vivendo no Brasil com, no máximo, R\$ 103,75 reais.

TABELA 3
PIA abaixo da Linha de Indigência no Brasil, segundo
o local de domicílio na PNAD de 2008

LOCAL DE RESIDÊNCIA	PIA ABAIXO DA LINHA DE INDIGÊNCIA	% DA PIA ABAIXO DA LINHA DE INDIGÊNCIA
Urbano	8.972.007	6,7
Rural	5.748.365	22,8
Brasil	14.720.372	9,2

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA/IBGE, 2008

Ao desagregar esses dados por Unidade da Federação, novamente a disparidade regional fica evidente, pois tanto no meio urbano como no meio rural grande parte da PIA indigente está concentrada nos estados do Norte e Nordeste, com destaque para o estado de Alagoas. Em contrapartida temos a região Sul e Sudeste, com destaque para o estado de Santa Catarina (onde vivem menos de 2% da PIA indigente).

No caso do meio rural a situação é alarmante, pois além de concentrar a maior parte dos indigentes do país (cerca de 22% estão no campo), ao analisar a distribuição pelas UF's, há elevadas porcentagens encontradas nas regiões Norte e Nordeste, em contraste com as regiões Sul e Sudeste. Ao observar o cálculo do Índice de Gini da terra (no ano de 2006), os estados com os maiores valores foram o Maranhão (cerca de 0,92) e Alagoas (cerca de 0,87) o que, mais uma vez, demonstra a correlação entre a concentração de terra e a extrema pobreza no país (SILVA, 2009).

Desse modo, fica claro que a demanda para a Reforma Agrária no Brasil é extremamente relevante e se impõe de maneira definitiva com a inclusão dos demandantes urbanos, o que representa quase 15 milhões de habitantes abaixo da linha de indigência, mesmo com a realização de diversos programas de transferência de renda no país desde 2004 que proporcionaram uma queda efetiva da pobreza no país, mas não foram capazes de modificar por completo a estrutura econômica, social e política do mesmo.

É importante ressaltar que esse resultado assemelha-se àquele encontrado no estudo do IPEA (2010), pois ao considerar que uma família é composta, em média, por 4 pessoas, os 15 milhões de demandantes correspondem a cerca de 4 milhões de famílias. Portanto, a Reforma Agrária surge como uma estratégia de cunho estrutural, por priorizar a distribuição dos ativos entre os membros de uma mesma sociedade.

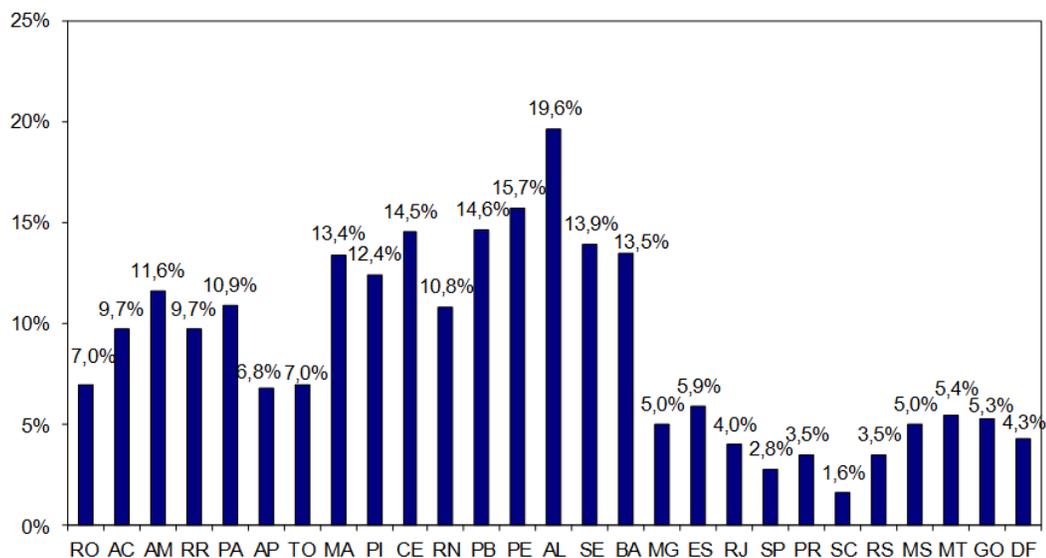


GRÁFICO 3 – PIA abaixo da linha de indigência no Meio Urbano, segundo as UF's. Brasil, 2008

Fonte: IBGE, 2008.

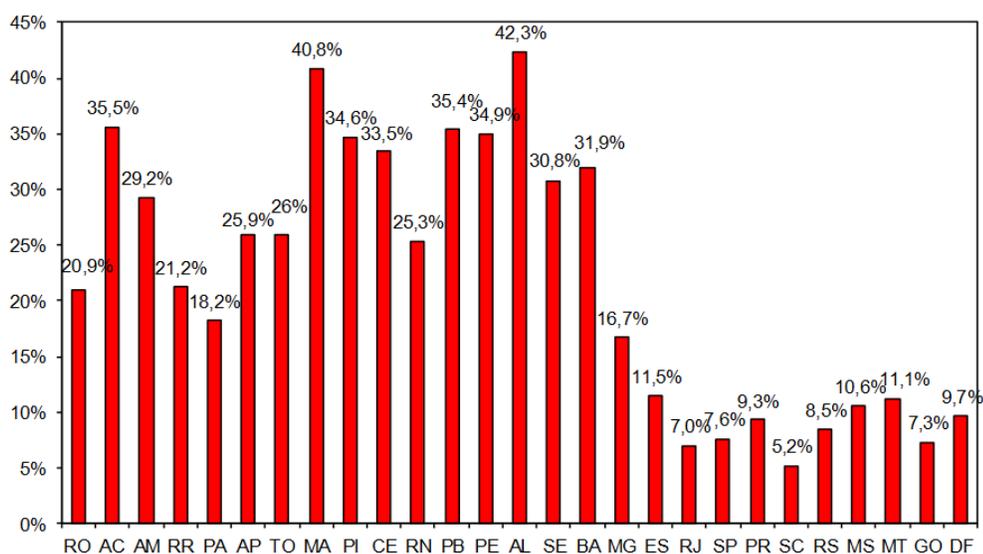


GRÁFICO 4 – PIA abaixo da linha de indigência no Meio Rural, segundo as UF's. Brasil, 2008

Fonte: IBGE, 2008.

Segundo Lins (2008, p. 328):

Vale resumir os aspectos principais da questão: o público-meta do programa da reforma agrária não é uma resultante de estipulações técnicas. A reforma agrária interessa a uma grande população de pobres rurais, que inclui muitos que foram expulsos do campo e vivem hoje nas periferias das cidades médias e pequenas do interior, bem como nas favelas dos grandes centros. Essas pessoas se apresentam, em números crescentes, como candidatos aos novos assentamentos.

O que podemos extrair dessa discussão é que, independente da estimativa apresentada (e de sua maior ou menor aproximação com a realidade), é nítida a existência de demanda para a Reforma Agrária no Brasil, pois além da pobreza e da desigualdade que permanecem no meio rural há, em conjunto, a pobreza urbana que não oferece condições de emprego para esses indivíduos.

Portanto, nota-se que os argumentos contrários a Reforma Agrária, os quais se baseiam nos elevados custos e na falta de público potencial, devem ser estudados com maior cautela perante a academia e a sociedade em geral. Isso porque, no que tange aos custos, podemos perceber que ainda há uma elevada burocracia que encarece o processo de desapropriação e de apoio aos novos assentamentos. Entretanto, quando analisamos o percentual de gastos com a Reforma Agrária em comparação com o montante das despesas da União, ou quando comparamos os custos de um assentamento com os custos de geração de postos de trabalho em outros setores, esse apresenta-se significativamente abaixo do que o afirmado por diversos analistas que são contrários a Reforma.

Quanto à demanda pela Reforma Agrária, ficou claro que o processo de industrialização, urbanização e o desenvolvimento dos CAI's não geraram empregos suficientes para toda a população rural (o que nos remete as afirmações de Ignácio Rangel, vistas no capítulo 2, sobre o aumento da oferta de emprego pelo setor industrial nos primeiros anos, com a inevitável queda da empregabilidade no decorrer dos anos), o que gerou uma massa de excluídos que permanece no tempo, pois, segundo os dados apresentados, o público sempre foi superior a 1 milhão de famílias.

Atualizando a discussão, o surgimento da chamada demanda urbana baseia-se em uma proposta de “recampenização” das massas que vivem em situação de extrema pobreza nas grandes cidades do país. Essa é uma proposta inovadora que

amplia consideravelmente o número de demandantes, o que pode ser observado através dos dados coletados na PNAD de 2008, onde os demandantes para a Reforma Agrária chegam a quase 15 milhões de indivíduos, o que desmente por completo o argumento de que não há público para a Reforma Agrária no Brasil.

3.3 Observações finais

1. Ao analisar o argumento acerca dos elevados custos da Reforma Agrária no Brasil, pode-se concluir que o mesmo pode (e deve) ser diminuído, pois os dispêndios jurídicos e administrativos oneram demasiadamente o processo. No entanto, ao comparar os custos da Reforma Agrária com outros gastos governamentais (ou até mesmo com os custos de geração de postos de trabalho em outros setores da economia), percebe-se que os mesmos são semelhantes ou até mesmo superiores, o que inviabiliza esse tipo de colocação a respeito.
2. Em relação à demanda pela terra, é nítido que, independente da estimativa utilizada, a mesma foi e continua sendo superior a 1 milhão de famílias e, ao incluir nesse montante a demanda urbana, o número de possíveis beneficiários chega a quase 15 milhões de pessoas. Sendo assim, é nítido que os dois principais argumentos contrários a Reforma Agrária no país podem ser facilmente contestados.
3. Após essa discussão, é necessário desvendar quais são os condicionantes para o sucesso e os impactos gerados pelos assentamentos, para identificar seus benefícios e os seus limites como estratégia de desenvolvimento para o Brasil, tema que será abordado nos próximos capítulos.

Capítulo 4

ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS, POLÍTICOS E AMBIENTAIS SOBRE OS ASSENTAMENTOS

Introdução

Depois de contestar os argumentos contrários a Reforma no país, faz-se necessário compreender quais são os condicionantes para que os projetos sejam bem sucedidos e como a sua constituição altera a dinâmica das relações socioeconômicas, políticas e ambientais. Tal análise é relevante para demonstrar a importância da Reforma como instrumento para a promoção de um país menos desigual. Além disso, será possível detectar as falhas e os problemas que ainda podem ser corrigidos.

Dessa forma, o objetivo é mostrar os condicionantes e os resultados da criação de um projeto de Reforma Agrária sobre a dinâmica do local onde ele está inserido e, para tal, será realizada uma revisão da bibliografia acerca do tema. Em relação aos impactos, nesse capítulo, serão abordados apenas os externos e entre eles estão: os aspectos socioeconômicos, políticos e ambientais. Por ser uma análise sintética, somente os mais relevantes dentre os possíveis efeitos serão tratados, o que não significa que os mesmos sejam os únicos. Outra limitação diz respeito à inexistência de análises acerca dos impactos externos dos programas de Reforma Agrária via mercado, em especial o PCT.

Portanto, o presente capítulo está dividido em três partes fundamentais: na primeira serão demonstrados os condicionantes para que um assentamento seja bem sucedido e, em seguida, na segunda parte, serão evidenciados os impactos dos projetos sobre o desenvolvimento local e, por último, a importância do meio ambiente como fator limitante e, ao mesmo tempo, estimulante à pequena produção agropecuária.

4.1 Condicionantes para o sucesso dos assentamentos

Alguns trabalhos analisam quais deveriam ser os principais condicionantes que afetam o desenvolvimento dos assentamentos no Brasil e, com isso, quais seriam as prioridades nas tomadas de decisões para a realização dos projetos. O estudo realizado pelo INCRA/FAO (1998) aponta uma série de fatores determinantes para que um assentamento seja bem sucedido e, dentre eles estão: o quadro natural, a origem e forma de ocupação, o sistema de produção, a organização produtiva, o crédito rural, a assistência técnica e a organização política.

No caso do quadro natural (que reflete uma das principais externalidades da agricultura,⁴⁵ o “*ex-ante*”) as características das áreas destinadas aos assentamentos (considerando-se a qualidade físico-química dos solos, a disponibilidade de água, a frequência das chuvas e o relevo) contribuem expressivamente para potencializar os projetos e, quando ocorrem diferenças

[...] da qualidade do quadro natural dentro de um assentamento, algumas vezes procura-se compensar os que receberam solos mais fracos pela destinação de lotes maiores. A observação é que esse tipo de compensação não surte os efeitos desejados. (INCRA/FAO, 1998, p. 16).

Outro fator de destaque diz respeito à influência do contexto socioeconômico no entorno desses projetos. A proximidade com municípios e mercados locais impulsiona o desenvolvimento das atividades internas ao assentamento, devido a existência de mercado consumidor próximo. Assim, os projetos localizados ao redor de atividades agropecuárias mais dinâmicas e integradas para atender a demanda das cidades vizinhas estão propensos a se desenvolverem de forma mais eficaz, com maior qualidade de vida.

Nesse sentido, outros fatores relevantes são: o acesso a infraestrutura básica (tais como: água, energia elétrica, rede de saneamento básico e boas estradas), os sistemas de produção (ou seja, aqueles onde há melhor inter-relação com a tecnologia e com a mão-de-obra empregada) e o nível de organização dos agricultores. (INCRA/FAO, 1998).

⁴⁵ Para maiores informações acerca das externalidades existentes na agricultura, consultar Ramos (2007).

Duas variáveis que também impactam sobre o desenvolvimento dos assentamentos e que merecem ser vistas com maior atenção são: o acesso ao crédito e a assistência técnica. Em relação ao crédito, sua participação é fundamental visto que o mesmo constitui-se em um significativo potencializador e diferenciador dos Projetos de Assentamentos (PA's). Essa afirmação é possível graças à diferenciação presente entre os assentamentos analisados pelo INCRA/FAO (1998), onde aqueles com maior acesso a recursos provenientes do Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (Procera), unido a outros tipos de concessão de crédito, obtiveram desenvolvimento expressivo ao serem comparados àqueles que não o tiveram.

Em relação à assistência técnica o documento do INCRA/FAO (1998) mostra que a mesma só é eficiente quando feita de forma articulada, ou seja, quando os técnicos das diversas instituições existentes (dentre elas a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural, o Projeto Lumiar e o Instituto de Terras do Estado de São Paulo, o ITESP) trabalham de maneira a atender as necessidades do assentamento, pois:

[...] foi possível constatar que a assistência técnica é mais intensiva nos projetos com maior desenvolvimento enquanto que nos projetos menos desenvolvidos observou-se uma maior ausência, ficando na maioria das vezes no papel de elaborar projetos de crédito sem nenhum envolvimento com os assentados, com exceção do Paraná. (INCRA/FAO, 1998, p. 40).

Assim, o quadro natural, as formas de ocupação, o contexto socioeconômico, a organização política, o acesso a recursos de infraestrutura básica, crédito e assistência técnica são alguns dos fatores que condicionam o sucesso dos projetos no Brasil.

Segundo Sparovek (2003), um efetivo programa de Reforma Agrária (de acordo com experiências bem sucedidas internacionalmente) tem repercussões internas e externas que atingem toda a sociedade e envolvem os mais diversos setores. De maneira resumida, ao incorporar terras anteriormente improdutivas ao processo de produção, os principais impactos econômicos são: a criação direta e indireta de empregos a baixo custo (na medida em que a própria família trabalha na propriedade, mas pode contratar novos funcionários), geração de empregos indiretos na indústria de fertilizantes e no setor de serviços e, com isso, o aumento da renda e do consumo através do efeito multiplicador.

Outro impacto econômico é o aumento da oferta de alimentos e matérias primas, o que significa uma melhora no abastecimento para a sociedade como um todo. Outros efeitos esperados são: a elevação na obtenção de divisas através da possível substituição de importações ou o estímulo as exportações dos produtos. Além disso, há o aumento na arrecadação tributária devido a elevação na produção de produtos agropecuários, que tem impacto significativo sobre diversos impostos tais como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) (SPAROVEK, 2003).

Fator de extrema relevância são os impactos causados ao meio ambiente, pois a agricultura é, historicamente, a atividade humana que mais se relaciona com a natureza, por mais que avanços tenham sido feitos na esfera industrial e tecnológica. Nesse sentido, a produção causa sérios danos ao meio ambiente, pois segundo Ministério do Meio Ambiente (2000, p. 14):

A produção de soja, de cana-de-açúcar, de laranja, café, milho, além das aves e dos suínos, figuram entre os exemplos mais emblemáticos desse processo: não só pelas mudanças que trouxeram a paisagem agrícola, mas também por sua fortíssima dependência de insumos químicos, mecânicos e genéticos de origem industrial, bem como pelo destino igualmente industrial de boa parte da produção.

Portanto, com o objetivo de recuperar e analisar os principais estudos acerca dos impactos externos dos assentamentos no Brasil, os próximos tópicos irão discutir os efeitos de um PA sobre o desenvolvimento local e o meio ambiente.

4.2 Assentamentos e o desenvolvimento local

Diversos trabalhos já mostraram que os impactos gerados a partir de um assentamento são significativos porque alteram a dinâmica do município e, em alguns casos, da micro-região onde são instalados.

Como conclui Silva (2003, p. 15):

A formação de um ou mais assentamentos provoca uma série de alterações econômicas, políticas e sociais nos municípios onde se situam e no seu entorno, em decorrência de uma série de fatores, a saber: ocorrência de conflitos, quer envolvendo resistência, quer por meio de ocupação de terras; reconhecimento do conflito por meio do Estado; atuação de uma série de instituições voltadas à implantação dos assentamentos; instauração de novos processos reivindicativos; novas unidades de produção e consumo e novas mediações nas relações locais.

É óbvio que tais impactos não ocorreram da mesma maneira ou na mesma intensidade, mesmo porque isto depende das diferentes trajetórias dos assentamentos. No primeiro momento, o fundamental é observar o histórico da região afetada e os conflitos que deram origem ao PA, pois nesse processo são construídas lideranças, alianças e oposições políticas, alterando assim as relações sociais entre os assentados, a população local e o poder público (LEITE, 2000).

Em uma segunda fase, derivada dessa relação entre os assentamentos e o poder público, temos a própria ação do Estado intervindo no conflito, através da regularização fundiária e do apoio à produção local via financiamento e assistência técnica. Segundo Leite (2000, p. 44):

Daí deriva uma das primeiras dimensões do que se poderia chamar de “impacto” dos assentamentos: trazer determinados segmentos para a experiência com o mundo dos direitos, na medida em que o assentamento em si mesmo implica o reconhecimento do direito a um determinado pedaço de terra. Desse ponto de vista, o assentamento representa uma ruptura com uma situação anterior e aparece, ele mesmo, como resultado de relações de poder.

Ainda segundo Leite (2000), no próximo passo há a instalação e reprodução dessas famílias, que remete a delimitação dos lotes e o apoio a produção através do crédito (na maioria dos casos emitidos pelo Procefa ou Pronaf). Com isso, são geradas novas relações sociais que dão origem a novas e antigas demandas e a constituição de parâmetros e regras para a vida em sociedade.

Em relação à política de legalização dos assentamentos, o Estado está aumentando a sua participação nas últimas décadas nas ações de reconhecimento dos projetos, especialmente no governo Lula. É importante que esse reconhecimento seja realizado, justamente para que essas famílias tenham a oportunidade de se inserirem de forma legal perante a sociedade, mas também é relevante que continuem as ações de desapropriação de terras, para que novas famílias tenham a chance de obter oportunidades semelhantes (SANTOS, 2010).

No que diz respeito ao acesso ao crédito e a assistência técnica, no estudo de Sparovek (2003) os mesmos estão difundidos com outras variáveis, tais como: infraestrutura, titulação e consolidação dos projetos, em um índice de ação operacional (AO), que varia de 0 a 100 e mostra a eficiência do Estado em promover condições

mínimas aos assentamentos. A média encontrada para o Brasil, entre 1985 e 1994, foi de 63 para todo o país e, entre 1995 e 2001, a mesma média caiu para 43. O motivo para tal queda está na falta de liberalização de recursos para construção de casas e para o financiamento da produção. As diferenças regionais também são marcantes nesse aspecto, pois as regiões Norte e Nordeste apresentam índices em torno de 42 e nas regiões Sul e Sudeste o mesmo é próximo de 75.

É importante destacar que, no segundo período, entre 1995 e 2001, durante o qual o número de assentamentos no Brasil aumentou consideravelmente, houve uma diminuição dos serviços de assistência técnica e de crédito. Bergamasco (1997, p. 47), ao analisar o Procerá, entre 1987 e 1995, apontou a fragilidade em relação ao acesso ao crédito pelos assentados:

Cabe aqui, mais uma vez, chamar a atenção para a falta de uma política efetiva de crédito para a reforma agrária. Embora ela exista, seu alcance é ainda bastante precário. Entre os anos de 1987 a 1995 foram contratados junto ao Procerá um total de US\$ 380.576.832, considerando-se diferentes fontes: Bacen, BNDES, BB/Incra etc. (OLIVEIRA, 1996, p. 12).

O estudo de Leite *et al.* (2004), mostrou que mesmo com a criação do projeto Lumiar em 1996/1997, somente pouco mais da metade dos projetos visitados (55%) (em 2000) dispunham de assistência técnica regular e, na grande maioria dos casos, tais projetos estavam localizados nas regiões Sul, Sudeste ou na Zona Canavieira do Nordeste. Outro aspecto revelado pela pesquisa é que os próprios assentados reconheciam a importância que a assistência técnica de qualidade tem para a viabilidade de suas produções. Nas regiões onde há falta dessa assistência, ela está na pauta principal de reivindicações dos trabalhadores.

Outro indicador importante é o de que a porcentagem de famílias que assumiu ter dificuldades no acesso ao crédito foi de quase 60% em 2000. As principais dificuldades que enfrentaram os assentados, ainda segundo Leite *et al.* (2004), foram em relação à compreensão das regras bancárias (devido ao baixo nível de escolaridade), à dificuldade de tratamento por parte dos intermediadores de recursos e as dificuldades referentes à documentação exigida.

Outro ponto fundamental são as alterações nas relações de poder entre a esfera política local e os assentados, especialmente através das reivindicações por

melhorias na saúde, educação, transporte, saneamento básico, energia elétrica etc. Um exemplo lembrado por Bergamasco e Norder (2009) evidencia que, enquanto no município de Sumaré a participação política é significativa devido aos elos entre os assentamentos, partidos políticos, MST e a Comissão Pastoral da Terra (CPT), levando assentados a ocuparem cargos públicos, em outros casos, como nos municípios do Pontal do Paranapanema (região Oeste do estado de São Paulo), não existem tais elos.

Isso ocorre porque na região de Sumaré havia anteriormente uma articulação entre esses assentados e a população da região, diferentemente do caso do Pontal do Paranapanema, onde os assentados são, em sua maioria, de outras regiões do país. Ainda assim, a maioria dos assentamentos corresponde ao que demonstrou o trabalho de Sparovek (2003), onde o nível de ação organizacional piorou entre 1995 e 2001, situando-se abaixo dos outros indicadores (tais como o índice de qualidade de vida e de preservação ambiental), cerca de 40, para um índice que varia de 0 a 100.

Outro impacto significativo diz respeito ao aumento na produção e, conseqüentemente, na oferta de alimentos para o abastecimento das cidades ou vilarejos rurais vizinhos, pois

[...] há indicações de que o processo produtivo realizado pelos assentados tem, muitas vezes, um efeito multiplicador, com pequenos produtores de regiões próximas passando a desenvolver práticas adotadas com sucesso nos assentamentos. (LEITE, 2000, p. 48).

Isso porque diversos estudos apontam que os assentamentos tendem a seguir a lógica da empresa rural para tentar adequar-se ao padrão imposto pela modernização agrícola. Assim, principalmente nos projetos da região Sul, muitos se especializaram em determinados cultivos e passam a auferir ganhos com as vendas na região.

No estudo de Leite *et al.* (2004), os efeitos da produção agropecuária sobre a economia local são consideráveis, pois em todo o país é significativa a diversidade de produtos cultivados nos PA's, que vão desde a produção vegetal até a criação animal e o extrativismo. Os produtos que se destacam, ao analisar o Valor Bruto da Produção (VBP), são: o leite, a mandioca e o milho, que totalizam 48% do VBP estimado em

2000. A produtividade dos assentamentos é considerada acima ou em torno da média em quase todos os casos.

Os melhores desempenhos relativos encontram-se nas manchas do Sul da Bahia e do Oeste de Santa Catarina nas quais, respectivamente, em 61% e 51% dos casos observados a produtividade física estava acima da média municipal. (LEITE *et al.*, 2004, p. 160).

O interessante é que, segundo as entrevistas realizadas, a elevação na oferta de alimentos fez com que o acesso a diversos produtos fosse facilitado. Assim, caso conseguíssemos desenvolver um programa de financiamento e, especialmente, de assistência técnica de qualidade a todos os projetos, com certeza o VBP seria muito maior, o que geraria diversos efeitos multiplicadores (entre eles, o aumento na movimentação bancária e a elevação na arrecadação de impostos pelos municípios). (LEITE, 2000).

Portanto, é nítido o impacto positivo dos assentamentos sobre o desenvolvimento local, que vão desde o reconhecimento dos lotes, a liberação dos recursos (relativos ao crédito e a assistência técnica), incremento nas movimentações bancárias, novas formas de organização política e a elevação do VBP até outros que possam surgir de acordo com as especificidades de cada região.

4.3 A questão ambiental e os assentamentos

Os impactos ao meio ambiente derivados das práticas agrícolas foram comprovados e estão disseminados em diversos trabalhos acadêmicos, inclusive no documento referente à construção da Agenda 21 brasileira. Os efeitos mais conhecidos são: o desmatamento das florestas, a poluição dos rios, dos solos e do ar (através do uso excessivo de fertilizantes e adubos). Nota-se que tais impactos apresentam maior intensidade nas práticas agrícolas monocultoras e voltadas para a exportação, uma das principais atividades econômicas do país.

Entretanto, poucos trabalhos enfatizam a questão ambiental quando analisam PA's ou a própria agricultura familiar. Esse aspecto é fundamental, pois, conforme enfatiza De Schutter (2010), em uma aula inaugural do Grupo ESA francês, o principal desafio para a economia política no século XXI será o de garantir a segurança

alimentar da população mundial e, ao mesmo tempo, preservar o meio ambiente em que vivemos, visto que sem ele a própria existência humana é impossível.

Esse é o novo desafio que se coloca como uma “nova” Questão Agrária e que pressiona o modelo capitalista no qual vivemos, baseado na acumulação de capital e na destruição dos seus recursos naturais. Assim, nessa nova “[...] economia política da fome” (termo citado por De Schutter, 2010, p. 9), a questão ambiental e sua relação com a produção de alimentos surgem como o aspecto fundamental para a sociedade.

Além do crescimento populacional esses indivíduos estarão (em sua grande maioria) nas cidades e, com o crescimento econômico verificado recentemente nos países subdesenvolvidos, grande parte dessa população irá mudar seus hábitos alimentares (que serão mais ricos em proteínas animais), o que, aliado ao aumento do consumo de combustíveis gerados a partir da cana-de-açúcar, do milho e da beterraba (os biocombustíveis), pressionará ainda mais os preços dos alimentos e o próprio preço da terra.⁴⁶

Ao mesmo tempo, as mudanças climáticas que estão ocorrendo especialmente nas últimas duas décadas (como, por exemplo, o El Niño e o La Niña) afetam consideravelmente o ritmo de expansão da produção agropecuária mundial. Com o efeito, “[...] o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) estima que até 2080 quase 600 milhões de pessoas passarão a sofrer de insegurança alimentar por causa do efeito direto das alterações climáticas”⁴⁷ (tradução minha) (DE SCHUTTER, 2010, p. 53).

É certo que essas alterações no clima não são causadas exclusivamente pela atividade agropecuária, mas essa atividade utiliza de forma intensiva insumos extremamente poluidores, emitem quantidade expressiva de dióxido de carbono e, além disso, desmatam boa parte das matas ciliares e de floresta para a abertura de pastagens, o que tem impacto direto sobre o clima (DE SCHUTTER, 2010).

Ainda que essas constatações sejam alarmantes, percebe-se que grande parte dos países ainda não colocou a questão ambiental na sua agenda de governo.

⁴⁶ É necessário destacar outros fatores que irão aumentar a pressão sob o preço da terra, entre eles a prática da compra de terras por estrangeiros no Brasil e na África do Sul. Segundo trabalho desenvolvido pelo IPEA (2010) cerca de 4 milhões de hectares de terras brasileiras estão em posse de estrangeiros e, na África do Sul, muitos dos contratos de arrendamento são feitos com um prazo de meio até um século.

⁴⁷ “Le PNUD relève que d’ici 2080, 600 millions de personnes supplémentaires pourraient être affectées par l’insécurité alimentaire par l’effet direct du changement climatique.”

Segundo De Schutter (2010), entre 80 países subdesenvolvidos, somente 37% apresentam algum tipo de programa ligado à segurança alimentar do país, enquanto que outros 35% obtêm programas de desenvolvimento agrícola voltados exclusivamente para produção de etanol e biocombustíveis.

Nesse sentido, a Reforma Agrária surge como estratégia fundamental para alavancar a produção de alimentos no mercado interno e, além disso, contribuir para a preservação do meio ambiente, visto que a atividade é realizada em parcelas menores de terra e o proprietário “vê na terra” um meio de sobrevivência e também uma moradia, o que leva a uma maior preocupação com a preservação desse espaço. Essa interpretação também foi compartilhada por De Schutter (2010, p. 69–70):

A reforma agrária mostrou que foi capaz de reduzir a pobreza rural em proporções significativas. Uma distribuição mais justa da terra permite lutar contra a pobreza rural melhor do que qualquer tipo de política pública [...] Uma distribuição equitativa da terra influencia o desenvolvimento das explorações familiares, que são capazes de fazer uma utilização eficiente dos recursos e que podem ser mais produtivas, por acre, do que as grandes estruturas agroindustriais que vimos desenvolver.⁴⁸ (Tradução minha.)

Dessa maneira, o que dizem os estudos sobre a dimensão ambiental da Reforma Agrária no Brasil? Poucos são os autores que elucidam esse tema, menos ainda aqueles que tentam medir algum tipo de impacto dos assentamentos sobre o meio ambiente. No trabalho desenvolvido por Esterici e Valle (2003) e apresentado no Fórum Social Mundial de 2003, os autores mostram uma mudança de postura, uma vez que até a década de 1990 os movimentos sociais ligados à luta pela terra entravam em conflito com os ambientalistas, pois os últimos eram contrários a maneira como as ocupações de terra estavam sendo realizadas (especialmente no Norte, onde houve degradação intensa de grandes áreas).

A partir dos anos 2000, com a crescente importância da questão ambiental, os dois movimentos começaram a realizar diversos debates no sentido de aumentar a articulação entre eles. Nesse sentido, o MST, no Fórum Social Mundial de 2002,

⁴⁸ “La réforme agraire a montré qu'elle était capable de faire reculer la pauvreté rurale dans des proportions significatives. Une distribution plus équitable de la terre permet de lutter contre la pauvreté rurale mieux que n'importe quel type de politique publique [...] Une répartition équitable de la terre, cela signifie également le développement des exploitations familiales, d'unités relativement petites qui sont capables de faire une utilisation très efficace des ressources et qui peuvent être plus productives à l'hectare que les grandes structures agro-industrielles que l'on a vu se développer.”

incorporou a sua pauta de ação às questões relativas às alterações climáticas e ao incentivo a agroecologia no interior dos assentamentos. Segundo Esterci e Valle (2003, p. 14), “[...] é preciso unir a questão da reforma agrária à questão ambiental e, ao mesmo tempo, à luta pela desapropriação das terras”.

Outro ponto fundamental diz respeito ao cumprimento da legislação ambiental também nos assentamentos de Reforma Agrária. O que se vê atualmente é que nem mesmo o Estado (através do INCRA) considera essa legislação no processo de constituição dos assentamentos, na grande maioria dos casos (ESTERCI; VALLE, 2003). Sendo assim, é inaceitável que a constituição de um assentamento não implique em formas sustentáveis de uso do território.

Segundo Leite (2000, p. 50):

Nessa direção pode-se observar que a ação de organizações não-governamentais junto a diversos assentamentos tem sido dirigida no sentido de introduzir práticas ecologicamente corretas, como a adoção de adubação verde, agricultura orgânica, etc. Para além da redução de custos que essas práticas podem oferecer, há indícios de alguns investimentos no sentido de cativar mercados especiais, com selo de qualidade, como se verificou recentemente na produção e beneficiamento de sementes em assentamentos localizados em Hulha Negra, RS.

De acordo com essa preocupação, Sparovek (2003), criou um índice de qualidade do meio ambiente (entre 0 e 100, sendo 100 o valor que representa a área que obtém maior e melhor cuidado com a questão ambiental) e, para o Brasil, entre 1985 até 1994, o mesmo apresentou uma média de 63, aumentando para 66 entre 1995 e 2001. Nesse caso, as diferenças regionais não foram tão marcantes, com exceção da região Sul, onde o índice atingiu o valor de 75 no último período.

Apesar da melhora registrada, foi constatado pela pesquisa que a área desmatada após a constituição dos assentamentos entre 1985 e 2001 foi cerca de 30% em relação à área total dos projetos. Assim,

[...] como conclusão da análise geral dos dados, é possível afirmar que o processo de reforma agrária é realizado com base num passivo ambiental significativo. Esse passivo é fruto da priorização de áreas em que a qualidade ambiental já está comprometida. (SPAROVEK, 2003, p. 127).

No que diz respeito à questão ambiental, nota-se que há um longo e árduo caminho a percorrer, pois além dos CAI's que provocaram e provocam um imenso passivo ambiental, temos assentamentos que não respeitam os limites ambientais. É indiscutível a importância dessa questão tanto no meio acadêmico, como entre a sociedade e, com isso, alguns frutos já começam a ser colhidos, como por exemplo, o incentivo às iniciativas agroecológicas.

Desse modo, podemos afirmar que os efeitos externos gerados a partir dos assentamentos são relevantes, pois mesmo com os diversos problemas apontados nas análises, de maneira geral, os PA's contribuíram de forma positiva para o desenvolvimento das regiões onde estão instalados. Fator relevante, considerado como a "nova Questão Agrária" diz respeito às vantagens da pequena produção *versus* a grande exploração sobre os impactos ambientais, sendo que a primeira pode causar menores danos e utilizar novas técnicas de produção (tais como a agroecologia). Entretanto, ao analisar o caso brasileiro, é clara a necessidade de cumprimento da legislação ambiental por parte dos PA's.

Portanto, os impactos socioeconômicos derivados da criação de um PA são significativos para a sociedade que está ao seu redor. No que diz respeito ao meio ambiente, ainda é necessário uma maior atenção por parte dos setores responsáveis em colocar a questão ambiental como prioridade no planejamento dos PA's. Ainda assim, é nítido que a Reforma Agrária pode ajudar (e muito) na preservação e conservação das áreas onde estão localizados os assentamentos.

4.4 Observações finais

1. De acordo com os estudos disponíveis, para que um assentamento seja bem sucedido, existem alguns condicionantes e, entre eles, é possível destacar: o quadro natural favorável, a origem e forma de ocupação do espaço, sistema de produção articulado, acesso ao crédito rural, assistência técnica e organização política. Quanto maior for a proximidade desses condicionantes com a realidade dos assentamentos, maior a probabilidade de sucesso e de geração de efeitos positivos.

2. Sendo assim, ao observar os impactos externos dos assentamentos brasileiros sobre o desenvolvimento local, são vários os efeitos positivos registrados, entre eles: a regularização fundiária, maior articulação política e, especialmente, o aumento na produção de alimentos, o que diversifica os hábitos alimentares da população local.
3. Em relação ao meio ambiente, todas as atividades ligadas diretamente com o uso de recursos naturais, tal como a agropecuária, exigem que seja realizado um amplo planejamento ambiental. Nesse sentido, os PA's no Brasil apresentam uma enorme falha, pois tal prática não está sendo respeitada. Entretanto, algumas iniciativas agroecológicas estão surtindo efeito devido a aproximação dos assentados, movimentos de luta pela terra e ambientalistas.
4. É perceptível que a constituição de um assentamento altera as relações sociais, econômicas e políticas no seu entorno, o que gera efeitos sobre a sociedade. Entretanto, atenção especial deve ser dada a emergência da questão ambiental, pois a falta de planejamento adequado pode elevar ainda mais o passivo ambiental. Após essa síntese acerca dos impactos externos da Reforma Agrária no Brasil, faz-se necessário identificar quais são os impactos internos dos projetos sobre as condições de vida dos assentados, através do INCRA, e dos beneficiários de programas de crédito fundiário, entre eles o PCT.

Capítulo 5

A BUSCA DE COMPARAÇÃO: OS BENEFÍCIOS E DIFICULDADES DA REFORMA AGRÁRIA “TRADICIONAL” E DA REFORMA AGRÁRIA DE “MERCADO” NO BRASIL

Introdução

De acordo com os resultados apontados no capítulo anterior, a consolidação de um assentamento gera diversos impactos externos no local onde está instalado. Além disso, é necessário analisar quais são os efeitos de uma reorganização fundiária sobre as condições de vida da população que foi beneficiada. Conforme indicado na parte final do capítulo 2, tem sido implementadas no Brasil, nos últimos anos, duas políticas com o objetivo de permitir o acesso de famílias à pequena propriedade fundiária: uma delas faz-se com base na ação do INCRA (a Reforma Agrária “tradicional”) e a outra se faz através do acesso ao crédito fundiário, a Reforma Agrária via “mercado”.

Nesse sentido, convém avaliar a política de Reforma Agrária desenvolvida pelo INCRA, órgão vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e regulamentado para planejar e realizar as ações governamentais nessa área e uma “nova” proposta de Reforma Agrária, financiada pelo Banco Mundial (BIRD), que no Brasil consolidou-se através do PCT, com início no estado do Ceará e estendido para os estados da Bahia, Maranhão, Pernambuco, Norte de Minas Gerais e incorporado ao PNCF desde 2003.

Como auxílio, serão analisados os estudos disponíveis acerca das ações recentes do INCRA e, além disso, os relatórios e dados disponíveis a respeito do PCT em 2006. As informações a serem analisadas dizem respeito às características gerais da população assentada; educação; infraestrutura; habitação; condições de produção; rendimentos; financiamento; associações; a avaliação das condições de vida antes e depois e as informações sobre gestão do empréstimo (no caso do PCT).

Ao realizar uma síntese dos trabalhos sobre os projetos de Reforma Agrária no Brasil, nota-se que tal metodologia implica em uma série de limitações. A primeira delas está na indisponibilidade de estudos amplos e recentes acerca do desenvolvimento dos projetos, e a segunda diz respeito à falta de informações acerca das condições anteriores de vida desses indivíduos, para que os resultados posteriores não apresentem um viés na análise. Ainda assim, segundo as informações disponíveis, é possível identificar os benefícios e os limites das duas formas como a Reforma Agrária vêm sendo executada no Brasil.

5.1 Os problemas da “Reforma Agrária tradicional”

Ao sintetizar as análises disponíveis acerca dos resultados dos projetos de Reforma Agrária realizados pelo INCRA, é nítido que “[...] poucos trabalhos têm analisado dados sobre condições de vida em assentamentos e comunidades [...] e há carência de trabalhos que analisem as mudanças das condições de vida ao longo do tempo” (PIMENTEL *et al.*, 2005, p. 54). Dessa forma, os estudos estão focados nos aspectos atuais da vida dos assentados, mas não conseguem comparar quais eram as condições anteriores a chegada nos projetos, o que dificulta uma análise precisa sobre quais foram os impactos na qualidade de vida desses indivíduos.⁴⁹

Segundo uma entrevista realizada em setembro de 2010,⁵⁰ durante reuniões entre a cúpula do governo e o INCRA, onde apresentaram os dados referentes ao desempenho dos lotes, foram constatados muitos problemas nesses locais principalmente em relação ao acesso a saúde, educação, crédito e assistência técnica. Ainda de acordo com a reportagem, somente 38% dos assentamentos brasileiros estariam funcionando de maneira produtiva e, por conta disso, o INCRA quer centrar seus esforços em melhorar a qualidade dos assentamentos já existentes, mas, ao mesmo tempo, encontrar alternativas para que não seja mais necessária a criação de novos assentamentos, principalmente via desapropriação. Contudo, em nenhum

⁴⁹ É preciso salientar que a carência de estudos está relacionada a trabalhos com enfoque nacional acerca do desenvolvimento dos assentamentos. Entretanto, existem análises focalizadas disponíveis (com destaque para as elaboradas por Sonia Bergamasco e Vera Botta Ferrante, que analisam os assentamentos do interior de São Paulo).

⁵⁰ Para consultar a íntegra da matéria, acessar:
<http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20110120/not_imp668629,0.php>.

momento é citada qualquer alternativa viável e, de acordo com o exposto, a situação é urgente e grave.

Assim, percebe-se que a visão governamental está centrada no fato dos assentamentos precisarem ser produtivos economicamente, mas em nenhum momento é citada a relevância desses assentamentos como fonte de inserção econômica, política e social para os assentados, muito menos o fato de que ainda permanecem nesse país quase 15 milhões de pessoas vivendo abaixo da linha de indigência.

Sendo assim, fica claro que essa análise está centrada somente nas variáveis relativas à política de obtenção de terras, no número de assentamentos realizados e na eficiência produtiva dos mesmos, mas esses dados não nos revelam a verdadeira situação desses indivíduos, ou seja, quais são os resultados de tal política sobre as condições de vida dessa população?

Alguns trabalhos (especialmente após o II PNRA) analisam os impactos dos assentamentos sobre as condições de vida dos assentados e, entre eles, destacam-se os trabalhos de Sparovek (2003) e Leite *et al.* (2004). Segundo Sparovek (2003), o índice de qualidade de vida (QV),⁵¹ dos assentamentos brasileiros situou-se na faixa de 63 para aqueles criados entre 1985 e 1994 e entre 54 para os projetos criados entre 1995 e 2001. Os itens que contribuíram para a queda do índice no segundo período foram: falta de acesso ao atendimento de saúde em casos de emergência, acesso a água de boa qualidade, acesso ao ensino médio e o tratamento do esgoto doméstico.

Além disso, outro fator determinante e que não se modificou de maneira significativa com a chegada aos projetos diz respeito às rodovias e ao transporte coletivo no campo. Segundo o estudo de Leite *et al.* (2004), a distância média dos assentamentos em relação às cidades mais próximas é de aproximadamente 30 quilômetros, com tempo médio de deslocamento previsto em uma hora. A porcentagem de assentamentos que possuem estradas asfaltadas é de apenas 30% e, por isso, muitas rotas ficam inacessíveis em épocas chuvosas. No que se refere ao transporte coletivo, a maioria dos projetos possui esse serviço, entretanto, quando olhamos a frequência do mesmo, cerca de 70% circula somente uma vez ao dia, o que leva a crer que ainda são necessárias reivindicações e transformações também nessa área.

⁵¹ Segundo Sparovek (2003, p. 96), o índice de qualidade de vida (QV) varia entre 0 e 100 e “[...] integra as questões ligadas às condições de moradia e acesso aos serviços de educação e saúde dos moradores dos projetos”.

Em relação à renda, os valores encontrados para o rendimento médio bruto, em salários mínimos de 2000, correspondem a R\$ 312,00/mês para todo o país, variando de um mínimo de R\$ 116,74/mês no Sertão do Ceará até R\$ 432,72/mês em Santa Catarina (LEITE *et al.*, 2004).

Ao serem questionados em relação à melhora ou piora do seu poder de compra, em 60% dos casos os entrevistados afirmam que seu poder de compra melhorou após o estabelecimento do assentamento. Assim, temos que:

Cerca de dois terços dos entrevistados declararam uma melhoria no seu poder de compra em relação à situação vivida anteriormente. Em 23% dos casos há uma avaliação que identifica uma continuidade e somente 14% dos assentamentos disseram ter atualmente um poder de compra menor do que o anterior ao assentamento. [...] Assim, é possível que, relativamente falando, diversas famílias aqui consideradas tenham conseguido estabelecer uma situação econômico-financeira melhor, ainda que precária, quando confrontada com a situação imediatamente anterior ao ingresso nos projetos de assentamento. (LEITE *et al.*, 2004, p. 244).

Portanto, podemos afirmar que a melhoria na renda e no poder de compra está diretamente relacionada à elevação do consumo de bens duráveis e, mesmo nas regiões onde o nível de renda ainda continua abaixo da linha de pobreza, como, por exemplo, no Sertão Nordeste, os entrevistados afirmaram que o seu poder de compra melhorou, o que evidencia a extrema pobreza a qual essas famílias estavam submetidas anteriormente (LEITE *et al.*, 2004).

De acordo com as pesquisas supracitadas, os resultados referentes à qualidade de vida da população assentada não divergem uns dos outros. Portanto, em relação a situação anterior à qualidade de vida e o acesso a bens de consumo desses indivíduos melhorou, mas ainda há diversos problemas em relação aos serviços prestados, especialmente em relação à saúde, educação, energia elétrica e transporte. Entretanto, os trabalhos aqui mencionados analisam o período entre 2000 e 2004 e, após esse período, são escassos os estudos sobre assentamentos no Brasil.

O destaque, nesse caso, é a “Pesquisa sobre a Qualidade dos Assentamentos no Brasil”, onde o INCRA e as Universidades Federais do Rio Grande do Sul (UFRGS) e de Pelotas (UFPel) apresentam o retrato mais atual das famílias assentadas no Brasil.

A pesquisa baseou-se na aplicação de um questionário a mais de 16 mil famílias, percorrendo assentamentos realizados em todo o território nacional. Foram coletadas informações que irão ajudar a entender quem são, o que produzem, como vivem e o que pensam mais de 900 mil famílias beneficiadas pela Reforma Agrária. (INCRA, 2010).

Dessa maneira, o universo da pesquisa compreende 804.867 famílias assentadas entre os anos de 1985 e 2008, em todo o território brasileiro. Os dados foram obtidos através de entrevistas em um processo de amostragem, composto de 16.153 famílias em 1.164 assentamentos nos 26 estados do país e o Distrito Federal. O método de amostragem levou em consideração as mesoregiões homogêneas do IBGE. Foram selecionados assentamentos implantados em: a) 1985-1994, b) 1995-2004 e c) 2005-2008 (INCRA, 2010).

De acordo com a avaliação preliminar realizada pelo INCRA (2010), cerca de 23% dos entrevistados são jovens entre 11 a 20 anos e 53,42% são homens. O tamanho médio das famílias é de 4 pessoas e o grau de escolaridade é muito baixo, cerca de 17% dos assentados declararam analfabetismo, enquanto que mais de 40% completaram somente o ensino básico (primeira a quarta série do ensino fundamental). Os dados referentes a infraestrutura mostram que 78,98% das famílias tem acesso à água, cerca de 40% tem acesso à energia elétrica durante todo o ano, enquanto que mais de 20% não tem acesso. Em relação ao saneamento básico, mais de 60% dos domicílios tem algum tipo de fossa, enquanto que somente 1,14% das casas são assistidas por rede de esgoto. Uma das variáveis que apresentou melhor desempenho foi em relação a moradia, pois cerca de 49% dos entrevistados respondeu que as condições são boas ou ótimas e, em média, as casas têm cerca de 5 cômodos. (INCRA, 2010).

Segundo a mesma pesquisa, aproximadamente metade dos entrevistados afirma que as condições do solo e o tamanho do lote são adequados para a produção agropecuária, entretanto, vale ressaltar que menos de 10% avaliam que os mesmos são ótimos. Problemas são encontrados no que se refere ao crédito e financiamento, pois quase metade dos assentados afirma que não conseguiu ter acesso ao Pronaf e, nas demais linhas de crédito (com exceção da aquisição de materiais e de construção), a porcentagem de beneficiários não ultrapassa os 26%. A capacidade de organização

e/ou cooperação entre os entrevistados é alta, pois metade deles participa frequentemente de alguma atividade e/ou reunião ligada a algum tipo de trabalho ou associação coletiva.

Em relação aos rendimentos, Gomes e Mello (2010) mostram que as rendas médias familiares, em 2008 (nas superintendências regionais do INCRA), eram significativamente desiguais entre os Estados, pois nas regiões Norte e Nordeste a renda anual situava-se em torno de R\$ 9.000,00 (cerca de R\$ 750,00/mês, pouco mais do que o salário mínimo vigente em 2009, R\$ 465,00), enquanto que o mesmo valor encontrado nas regiões Sul e Sudeste foi de R\$ 20.000,00 (cerca de R\$ 1.666,00, valor quase quatro vezes maior do que o salário mínimo vigente no período), o que (mais uma vez) acentua as diferenças regionais e demonstra o tamanho da questão a ser solucionada.

Ao desagregar e analisar os rendimentos agropecuários, segundo a Tabela 4, ao longo do tempo, o VBP e os rendimentos provindos do trabalho externo apresentaram queda, especialmente no último período (entre 2005 e 2008), com clara alta dos benefícios que passaram de R\$ 3.637, entre 1994-2004, para R\$ 4.436, entre 2005-2008 (deve-se destacar a alta participação das aposentadorias e transferências de renda). Entretanto, é preciso considerar que nessa análise não foram contabilizados os custos de produção e, sendo assim, para obter maior precisão nos resultados, seria adequado utilizar a renda líquida em salário mínimo, que poderia apresentar queda devido a própria elevação do salário mínimo.

Apesar dos diversos problemas e a desigualdade entre as regiões aqui apresentadas, ao serem questionados a comparar a sua condição de vida atual com a anterior à entrada no assentamento (em respeito a: alimentação, educação, moradia, renda e saúde), em quase todas as respostas, mais da metade dos entrevistados afirmou que as condições atuais são melhores do que as anteriores. A exceção diz respeito às condições de saúde, onde 30% dos entrevistados afirmam que continuam nas mesmas condições, enquanto que quase 20% deles acreditam que a mesma piorou após a entrada no assentamento (INCRA, 2010).

Essa percepção de melhora em relação à condição anterior não significa que os assentados crêem que os projetos alcançaram os objetivos propostos, entretanto,

como a maioria provém de origem extremamente pobre, a simples posse de um lote onde podem construir uma moradia e produzir bens alimentícios “in natura” para o consumo próprio ou da família proporciona uma elevação significativa na qualidade de vida.

TABELA 4
Renda Familiar Média por Superintendência
Regional do INCRA em 2009

SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL	ESTADO	RENDA MÉDIA
SR 01	Belém	8.130,4
SR 02	CE	8.723,1
SR 03	PE	11.022,1
SR 04	GO	22.611,8
SR 05	BA	7.864,2
SR 06	MG	15.233,7
SR 07	RJ	16.083,1
SR 08	SP	19.954,6
SR 09	PR	25.178,6
SR 10	SC	22.945,5
SR 11	RS	24.359,7
SR 12	MA	8.494,2
SR 13	MT	21.457,1
SR 14	AC	11.711,4
SR 15	AM	10.910,2
SR 16	MS	14.260,8
SR 17	RO	15.668,6
SR 18	PB	9.330,6
SR 19	RN	7.948,0
SR 20	ES	14.077,4
SR 21	AP	8.905,8
SR 22	AL	8.094,0
SR 23	SE	9.012,6
SR 24	PI	7.436,5
SR 25	RR	11.928,3
SR 26	TO	16.875,8
SR 27	Marabá	14.182,8
SR 28	DF	20.287,6
SR 29	Médio São Francisco	5.327,9
SR 30	Santarém	12.426,3

Fonte: GOMES; MELLO, 2010.

TABELA 5
Renda Agropecuária dos Assentamentos (em R\$/ano) conforme
a Data de Criação em 2009

DATA DE CRIAÇÃO	VBP	TRABALHO EXTERNO	BENEFÍCIOS	RENDA TOTAL/LOTE
1985-1994	3.877,98	1.324,56	3.411,73	8.619,27
1995-2004	3.976,38	1.613,25	3.637,19	9.226,82
2005-2008	3.073,93	1.358,88	4.336,50	8.769,31

Fonte: GOMES; MELLO, 2010.

O estudo de Gomes e Mello (2010) faz uma análise detalhada dos dados da referida pesquisa do INCRA para o estado da Bahia (que possui um dos piores indicadores de desenvolvimento de assentamentos), onde foram realizados mais de 500 questionários que compreendem os projetos realizados entre 1985 e 2008 no estado. No ano de 2008, os resultados apresentados mostram diversas deficiências nos projetos, entre elas destacam-se os problemas de infraestrutura e a falta de condições para produção agropecuária.

Ademais, nos assentamentos baianos (compostos, em sua maioria, por 5 pessoas na família), os indivíduos obtêm uma renda de R\$ 152,63/mês (considerando todas as entradas, ou seja, incluindo trabalho externo, previdência e bolsa família) e, além disso, a proporção do autoconsumo no VBP chega a quase 35%, o que representa o baixo grau de produção e comercialização dessas famílias.

Um fator importante está relacionado à qualidade da terra adquirida, pois

[...] o percentual de famílias entrevistadas presente no semi-árido (72%) é um pouco superior ao percentual dos municípios que lá estão. Isto se reveste de uma obviedade na medida em que o INCRA basicamente desapropria áreas improdutivas. (GOMES; MELO, 2010).

Devido a essa constatação, os autores pressupunham que os assentamentos localizados no semi-árido nordestino teriam piores condições de desenvolvimento, no entanto, tal hipótese não foi comprovada, visto que, quando comparadas as rendas dentro e fora da região do semi-árido, em alguns casos, o projeto situado dentro da zona do semi árido obteve renda média superior aos demais.

Dessa maneira, são exploradas outras causas para o baixo desenvolvimento desses projetos, entre eles a falta de infraestrutura, crédito e assistência técnica (de

qualidade), baixa escolaridade, condições de comercialização da produção, transporte etc. Assim, se os assentamentos são uma política

[...] interessante ao país, um caminho possível é a superação dos entraves ao seu desenvolvimento, a começar pelo enfrentamento da patente de deficiência crônica em infraestrutura, assistência técnica e crédito de um modo geral, entre outras situações que carecem de políticas mais adequadas. (GOMES; MELLO, 2010, p. 12).

Segundo essa avaliação de alguns dos dados disponíveis, podemos afirmar que muitos são os problemas a serem enfrentados nos assentamentos, principalmente em relação às condições de infraestrutura e incentivo à produção.

No entanto, esses estudos são versões preliminares e muitas variáveis ainda não foram avaliadas ou consideradas, tais como as relativas ao meio ambiente e acesso à tecnologia, que impactam diretamente sobre os assentamentos. Outra consideração importante diz respeito à falta de informações referentes às condições anteriores de vida à entrada nos projetos, o que impossibilita uma análise criteriosa acerca dos impactos dos PA's. Apesar da dificuldade em obter dados acerca da evolução dos assentamentos brasileiros, com destaque para o período após 2003, através dos dados e trabalhos aqui apresentados é possível concluir que muito ainda pode ser feito para que essa estratégia seja realmente bem sucedida nos diversos aspectos que a mesma engloba.

Além disso, Gomes e Mello (2010) identificam alguns pontos relevantes e que necessitam de mudança urgente, entre eles: melhor planejamento do INCRA⁵² para agilizar e desburocratizar o máximo possível as ações, garantindo maior agilidade nos projetos e a incorporação das questões ambientais. Outra questão diz respeito à ampliação do acesso ao crédito e à assistência técnica, entretanto, é necessário que haja uma maior aproximação entre os técnicos e os assentados para que a qualidade do serviço prestado impacte diretamente na produção do lote e, por fim, há de se pensar em novas oportunidades de renda para essas famílias, entre elas as atividades não agrícolas.

⁵² Segundo entrevista concedida pelo presidente do INCRA, Celso Lacerda, em outubro de 2011: "Levamos em média quase dois anos para desapropriar uma fazenda. Há ainda muitas situações em que juízes levam mais de um ano para julgar a desapropriação de uma área". Para consultar a entrevista na íntegra acessar: <http://www.ihu.unisinos.br/index.php?option=com_noticias&Itemid=18&task=detalhe&id=48235>

É possível afirmar que, apesar da melhora em relação às condições anteriores de vida da população assentada, o caminho a ser seguido para que os assentamentos sejam uma alternativa realmente eficiente na diminuição da miséria e desigualdade ainda é longo e necessita de diversas medidas, onde este trabalhou tentou, na medida do possível, elucidá-las. Outro aspecto importante diz respeito ao monitoramento dessas regiões para que possamos avaliar com maior rigor científico as condições de vida e os impactos dos assentamentos realizados no país.

5.2 Os limites da “Reforma Agrária via mercado”

A elaboração de novas políticas destinadas à Reforma Agrária teve como aspectos indutores a questão dos elevados custos e da elevada burocracia do modelo de Reforma Agrária baseado na desapropriação. As deficiências apontadas no regime tradicional de Reforma Agrária podem ser classificadas em três segmentos: o primeiro referente à forma de implementação, o segundo referente ao desenvolvimento dos projetos e, por último, as características inerentes ao modelo.

Segundo Pereira (2009):

1. Grande parte das Reformas Agrárias realizadas nos países subdesenvolvidos foram orientadas para atenuar conflitos e neutralizar tensões políticas, o que elimina o seu caráter estrutural;
2. As Reformas não foram conduzidas no sentido de diminuir ou eliminar as distorções políticas que elevam o preço da terra acima da rentabilidade do setor agropecuário, o que aumenta demasiadamente o seu custo;
3. As desapropriações substituiriam o mercado de terras e, por sua vez, o desestimulariam através de medidas restritivas que impedem a compra, venda e arrendamento dos lotes.

Feitas as considerações, o BIRD elaborou uma nova proposta para a realização da política de reordenamento fundiário dos países subdesenvolvidos. É importante frisar que esse “novo” modelo é caracterizado por ações relacionadas a concessão de crédito fundiário, o que não condiz com o conceito clássico de Reforma

Agrária. No entanto, tal prática ficou usualmente conhecida (através do próprio BIRD) como “Reforma Agrária via mercado”.

Entretanto, é curioso perceber que esse interesse do BIRD por políticas sociais intensifica-se na década de 1990, na qual as políticas de ajuste estruturais, especialmente as contenções de gastos e os ajustes monetários aos países endividados, geraram efeitos perversos sobre a população e elevaram consideravelmente a pobreza, em especial nas áreas rurais, o que desencadeou processos de ocupação de terras em diversas localidades.

Além disso:

No final dos anos 1990, o contexto econômico era favorável aos mecanismos de acesso à terra via mercado, porque o programa de estabilização monetária colocado em prática no início de 1994, alterou as condições macroeconômicas do país pressionando os preços da terra para baixo. (MAGALHÃES, 2011, p. 19).

Segundo o próprio BIRD, a proposta de Reforma Agrária sem a necessidade da desapropriação pode ser considerada como complementar à forma tradicional. No entanto, o Banco considera sua proposta uma forma mais eficiente de realizar uma mudança na estrutura fundiária do que aquela apresentada até então pela grande maioria dos governos latino americanos e sul africanos.

Conforme demonstra Lipton (2009, p. 260):

A Nova Proposta de Reforma Agrária (NWLR) deveria ser uma alternativa a uma possível Reforma Agrária Clássica (CLR). Defensores da NWLR muitas vezes debatem sobre a CLR e acreditam que a mesma seja desejável, mas, cada vez mais, a CLR não realiza o que propõe. Nesse caso, as opiniões viraram contra, porque os procedimentos burocráticos centralizados da CLR deixaram de exercer a redistribuição que deveria ser feita.⁵³ (Tradução minha.)

Entretanto, a “nova proposta” também necessita da ação governamental no que diz respeito às obrigações do Estado (sendo elas: garantir o acesso à saúde, educação, infra-estrutura etc.), fatores fundamentais para a melhoria na qualidade de vida dos beneficiários e que extrapolam as “forças do mercado”. Por outro lado, a

⁵³ “NWLR should be compared with a feasible, not a faciful, CLR alternative. NWLR advocates often argue not that CLR is bad, not that one should not redistribute land and power to the rural poor, but that CLR increasiling fails to do so: that the balance of opinion (not just power) has turned against it, because CLR’s centralized bureaucratic procedures fail to deliver the redistribution it claims to seek.”

iniciativa da Reforma via mercado pode, em alguns aspectos, ser mais eficiente que a política tradicional em determinados locais e vice versa.

Para comprovar essa posição, Lipton (2009, p. 263) mostra que:

Problemas de Estado e institucionais, além de estruturas hostis aos pobres e a distribuição da terra, não são tão diferentes entre a NWLR e a CLR. Supostamente, na CLR, as terras destinadas nominalmente para os pobres, pode facilmente ir para os políticos, funcionários públicos ou seus agentes manipulados. A solução é uma visão transparente das ações e, Deininger (1999), mostra como a NWLR no Brasil (Cedula) melhorou os procedimentos em relação ao INCRA, a CLR. Entretanto, ainda não sabemos se isso funciona para evitar que uma situação muito semelhante aconteça com o NWRL: as transações entre comprador-disposto e vendedor-disposto poderiam transferir a terra, não dos ricos para os pobres, mas (com ajuda do poder público) das grandes explorações agrícolas a outras pessoas ricas.⁵⁴ (Tradução minha.)

De acordo com a afirmação acima, existem dificuldades nas duas vias, pois na via tradicional há excessiva lentidão burocrática (fruto de cenários políticos adversos), enquanto que pelo mercado ainda não há clareza quanto ao cumprimento da “função social” do projeto, que seria a de inserir no mercado (através da concessão de crédito) o agricultor pobre e excluído do processo de desenvolvimento.

Um dos primeiros países a serem contemplados com um projeto de Reforma Agrária de mercado foi a África do Sul (no início dos anos de 1990), onde o BIRD constatou uma crise no setor agrícola devido ao crescente endividamento dos fazendeiros sul africanos, debilitando a política de incentivos e privilégios junto aos bancos. O perdão da dívida foi descartado pelos banqueiros e, com isso, a Reforma Agrária através do mercado serviria como um mecanismo para estimular o mercado de terras. A proposta resolveria dois problemas em uma mesma iniciativa: o primeiro era o de diminuir os custos estatais com incentivos e privilégios aos grandes fazendeiros e o segundo era dar oportunidade para que fosse realizada uma política de reordenamento fundiário no país (SAUER, 2004).

Dessa forma, mais uma vez, fica clara a necessidade de uma política de Reforma Agrária no campo, assumida até mesmo por entidades historicamente

⁵⁴ “Problems of State and institutional attitudes and structures hostile to poor land distribution, too, are not so different as between NWLR and CLR. Supposed CLR land, nominally intended for the poor, can readily go instead to politicians, civil servants, their manipulated agents. The remedy is strong, transparent public oversight, and Deininger (1999) shows how NWLR in Brazil (Cedula) improved on the procedures of INCRA for CLR. But we do not yet know how well this works to prevent a very similar with NWRL: that willing-buyer-willing-seller transactions may shift land, not from rich to poor, but (with public subsidy) from big farms to other rich people.”

“avessas” a tais medidas, como por exemplo, o BIRD. A proposta da “nova” Reforma Agrária foi direcionada pelo Banco aos países que relatavam, em seu processo histórico, uma situação de atraso no seu desenvolvimento rural.

No caso brasileiro, em meados da década de 1990, o documento de apresentação da

Reforma Agrária de mercado trouxe a experiência sul africana como um exemplo bem sucedido de Reforma Agrária e procurou, com isso, mostrar como esse modelo de reforma agrária poderia contribuir na solução da pobreza presente no campo brasileiro. (OLIVEIRA, 2005, p. 72).

Entretanto, é preciso especificar as condições políticas, sociais e econômicas da década de 1990 no Brasil. Estava em curso a implementação do Plano Real, um projeto de estabilização monetária que faz parte de uma nova “safra” de projetos de desenvolvimento, que supunha, além da estabilização monetária, outras medidas reformistas de cunho liberal e, mais ainda, a reorganização ampla das relações sociais perante esse novo cenário.

Os formuladores do Plano tinham a perspectiva que, no longo prazo, além da estabilização monetária (através da ancoragem cambial e abertura dos mercados), a onda de liquidez internacional seria duradoura, o capital estrangeiro fixar-se-ia em diversos setores e o aquecimento do mercado internacional comportaria o aumento da produtividade interna. Entretanto, o que a história brasileira demonstra é que somente a previsão acerca da estabilidade monetária foi alcançada, o que gerou efeitos perversos sobre a taxa de incidência de pobreza.

Com o efeito, a miséria elevou-se consideravelmente em todos os estados e especialmente no meio rural, causando uma grande pressão dos movimentos sociais em favor da melhoria das condições de vida dos sem terra. Em resposta, o governo mobilizou-se no sentido de ampliar o número de assentamentos no país, e é sob esse contexto (de extrema pressão) que surge o primeiro projeto de Reforma Agrária via mercado.

Sendo assim, para o BIRD, o público alvo do programa é um segmento da população que não foi capaz de se adaptar as mudanças econômicas em curso desde a década de 1950 e, para que os mesmos não pressionem ainda mais o fluxo migratório

para as cidades, foi sugerido esse projeto como uma possibilidade de “ressocializar” essas famílias.

5.2.1 A experiência brasileira: “O Projeto Cédula da Terra”

Em 1996, foi executado, no Ceará, o Projeto Cédula da Terra, oficialmente intitulado de Projeto-Piloto de Reforma Agrária e Alívio à Pobreza (Land Reform and Poverty Alleviation Pilot Project), com financiamento do BIRD através de acordos de empréstimos 4147-BR e contrapartida do Ministério do Desenvolvimento Agrário. (SAUER, 2004).

Os recursos financeiros destinados ao programa contabilizavam US\$ 150 milhões na forma de recursos iniciais, sendo US\$ 45 milhões provindos do governo federal, US\$ 90 milhões em empréstimos pelo BIRD, US\$ 6 milhões aportados pelos governos estaduais participantes e US\$ 9 milhões referentes a contrapartida das comunidades, especialmente sob a forma de trabalho. Segundo Magalhães (2011, p. 32), “[...] a meta de atendimento do programa era de 15 mil famílias no prazo de cinco anos. Ao final do programa, 15.267 famílias adquiriram 398.732 hectares, estabelecendo 609 projetos, totalizando o orçamento de R\$ 182,8 milhões”.

As principais características, segundo Magalhães (2011) são:

1. O PCT foi um programa descentralizado em nível estadual, diferentemente da forma tradicional de Reforma Agrária. As responsabilidades atribuídas aos governos estaduais estavam centradas na execução dos projetos, garantia sobre a titularidade das terras, fiscalizar o cumprimento dos limites definidos pelo preço da terra, acompanhar as negociações entre proprietários e associações e prestar os serviços de assistência técnica e investimentos comunitários a serem definidos pelos beneficiários;
2. Para participar era necessário, obrigatoriamente, uma associação de beneficiários e o atendimento era realizado de acordo com a ordem de entrada do interessado. As associações dispunham de autonomia para tomar as decisões sobre a utilização dos recursos financeiros e sobre a distribuição dos lotes, faziam o controle das áreas comuns e das parcelas

individuais. Assim, os benefícios eram destinados às famílias, mas os compromissos financeiros eram de responsabilidade da associação;

3. O público alvo do programa diz respeito aos trabalhadores rurais sem terra e/ou produtores rurais com terra insuficiente para assegurar a subsistência da família. Dessa forma, o programa somente caracteriza qual é o seu público alvo, mas não o seleciona, ficando a cargo do interessado buscar ou criar uma associação;
4. Os agentes financeiros do programa eram compostos pelo Banco do Brasil e o Banco do Nordeste;
5. O valor máximo do financiamento por família correspondia a US\$ 11.200 constituído de quatro componentes: o Subprojeto de Aquisição de Terras (SAT), correspondente ao crédito para aquisição das terras; o Subprojeto de Investimento Comunitário (SIC); o Subsídio (SS) e US\$ 1.300 para a instalação das famílias nos lotes.
6. Os componentes do financiamento estavam articulados por um mecanismo de governança que definia qual seria a parcela do montante destinada às comunidades e/ou incorporada à dívida, além de definir o montante do subsídio. O mecanismo é composto pela fórmula $SS=6.900-0,5*SAT-1.300$, onde SS representa o valor do subsídio e o SAT o valor da propriedade a ser comprada e, portanto, se a terra fosse doada o valor mínimo do subsídio seria de US\$ 5.600.

Em relação ao pagamento da dívida é necessário frisar que, no início do programa, as mesmas deveriam ser pagas em até 10 anos e corrigidas de acordo com a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), que correspondia a cerca de 15% ao ano em 1997.

Diante das críticas, o governo federal alterou as condições (por ocasião da criação do Banco da Terra, em 1999), estendendo o período de amortização da dívida para vinte anos, mantendo o prazo de carência. Os encargos e serviços foram fixados em 4% ao ano, taxa bem próxima aos índices de inflação do período. (SAUER, 2004, p. 40).

Assim, a lógica do mecanismo de financiamento está em aumentar o volume de subsídios destinados às famílias na medida em que o preço pago pela terra fosse menor. Portanto, quanto menor o valor do SAT, maior o valor destinado aos subsídios e, amortizado o empréstimo, cada família receberia o seu título de propriedade. De início, não foi imposto nenhum empecilho em relação a compra de qualquer terra que os associados desejassem, no entanto, “[...] isso permitiu que o Cédula adquirisse latifúndios improdutivos, pagando em dinheiro por áreas que poderiam ser desapropriadas através da emissão de títulos” (SAUER, 2004, p. 44).

Devido às críticas, houve uma alteração nos empréstimos para a compra de terras, impedindo a compra de áreas superiores a quinze módulos fiscais, as quais são passíveis de desapropriação para fins da Reforma Agrária tradicional. A posição do governo em relação ao projeto era de entusiasmo, pois segundo Sauer (2004, p. 42):

O Ministério do Desenvolvimento Agrário justificou a implantação do Cédula da Terra como forma de baratear e acelerar o acesso à terra e a constituição de assentamentos via mercado. [...] Uma reforma agrária pacífica, desburocratizada e mais coerente com os tempos de estabilização econômica compunha as justificativas para a adesão à proposta de reforma agrária de mercado do Banco Mundial. Essas justificativas baseiam-se no pressuposto de que o mercado e seus mecanismos são capazes de reduzir conflitos e disputas por terras, reduzindo os problemas sociais.

Outro fator que impulsionou a postura favorável em relação ao projeto foram os baixos custos oriundos do PCT, pois, em comparação com a via tradicional, onde o custo médio por família assentada é de R\$ 30.000 (conforme visto no capítulo 3), no caso do PCT o mesmo custo é de, aproximadamente, R\$ 15.000 por família (SILVEIRA *et al.*, 2007).

Entretanto, é necessário frisar (novamente) que o programa de Reforma Agrária via mercado não foi criado com o objetivo de superar ou de competir com a Reforma Agrária tradicional, mas de mostrar as imperfeições desse tipo de política (em especial a elevada burocratização dos processos) e propor alternativas de saída para essa população em situação de extrema pobreza.

Sendo assim, podemos afirmar que essa “nova” via não descaracteriza a importância da via tradicional, muito menos da luta social incorporada a Reforma Agrária no país. Contudo, é necessário que essa concepção esteja clara entre àqueles

que formulam os projetos de Reforma via mercado, para que situações conflituosas, como a demonstrada na compra das terras por Sauer (2004), não se repitam novamente.

Após caracterizar o PCT, será realizada uma análise acerca dos resultados de tal projeto de acordo com os principais estudos sobre o tema, entre eles: o relatório de Silveira *et al.* (2007), o trabalho de Bruno (2000) e Magalhães (2011). Em relação às informações referentes à gestão do endividamento e às associações, utilizaremos o banco de dados sobre o PCT de 2006 (o mesmo utilizado nas pesquisas supracitadas), disponibilizado pelo Núcleo de Economia Agrícola (NEA) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) com o auxílio do software Statistical Package for the Social Sciences (SPSS).

Assim, a análise de impacto do PCT realizada pela equipe de Silveira *et al.* (2007), coletou informações acerca de 104 projetos em 2006 e a distribuição da amostra por municípios envolveu 12 municípios no Maranhão, 17 em Pernambuco, 28 no Ceará, 15 na Bahia e 16 na região do norte de Minas Gerais, que totalizam 30.263 pessoas na população, em 6.157 domicílios. Além disso, os resultados apresentados baseiam-se no número de observações válidas em cada questão e, assim,

[...] o total de domicílios e da população dos domicílios, apresentado em cada tabela, sofre variações. Entretanto, deve-se atentar que, em vários indicadores, essas variações são devidas ao fato de a questão não se aplicar ao domicílio entrevistado, e não a perda de informação. (SILVEIRA *et al.*, 2007, p. 39).

Percebe-se que em quase todas as regiões a caracterização da amostra é igualitária em relação ao sexo, mas os chefes de família são, na maioria dos casos, homens. A faixa etária dos beneficiários é jovem, quase 40% estão situados entre 6 e 20 anos de idade, e a escolaridade (assim como em todo o país) é baixa, com quase 20% de analfabetos. É importante ressaltar que é baixo o grau de instrução das camadas mais jovens, que são as mais produtivas, pois quase 60% dos que estão entre 15 e 20 anos conseguem ler e escrever, mas não frequentaram a escola.

Em relação as condições de moradia, antes da chegada ao projeto quase 10% dos beneficiários viviam em barracos, porcentagem que diminui para 4% após a instalação nos lotes. Em relação ao abastecimento de água, somente 34% dos

domicílios tinham acesso a rede pública de água encanada (percentual bem abaixo dos demais grupos analisados na pesquisa,⁵⁵ onde a mesma proporção chega a 50%), o que denuncia a precariedade do local dos domicílios (SILVEIRA *et al.*, 2007).

Derivadas dos problemas de acesso a água de qualidade, estão as condições de saúde dos beneficiários, pois cerca de 39% da população foi acometida por verminoses ou diarréias no ano da pesquisa e, assim,

[...] é aceitável levantar a hipótese de que a maior incidência dessas doenças nos projetos seja causada pelo acesso a fontes de água de pior qualidade para o consumo humano devido a menor disponibilidade de abastecimento de água por rede pública. (SILVEIRA *et al.*, 2007, p. 58).

As condições de saneamento e existência de banheiro melhoraram consideravelmente antes e depois da entrada no projeto, passando de cerca de 40 para 80%, entretanto, somente 43% delas dispunham de esgoto canalizado em 2006. Com isso, grande parte do esgoto gerado nos domicílios era armazenado em fossas sépticas ou a céu aberto, o que prejudica a saúde desses indivíduos. Em relação a iluminação elétrica foi constatada uma melhora significativa, passando de 50% para 95% o número de famílias que obtém acesso diário (SILVEIRA *et al.*, 2007).

Em relação a segurança alimentar, a pesquisa realizada por Silveira *et al.* (2007), criou um indicador que classifica o nível de segurança alimentar em: a) segurança alimentar: acesso por todos os indivíduos a alimentação suficiente para obter uma vida saudável e pronta disponibilidade de alimentos com capacidade assegurada de obtê-los por meios socialmente aceitáveis; b) insegurança alimentar, risco sem fome: quando há disponibilidade limitada de alimentos adequadamente seguros e nutritivos ou capacidade limitada de obtê-los; c) insegurança alimentar, com risco de fome: caracterização pela insegurança alimentar adicionado da situação agravante de fome.

Os indicadores captados através das respostas mostram que, no período anterior a entrada no projeto, 42% dos domicílios estavam em situação de segurança alimentar, contra 35% sob risco sem fome e 22% sob risco com fome e, após a

⁵⁵ Os demais grupos analisados na pesquisa são: o Grupo de Controle: é uma das amostras utilizadas como parâmetro de comparação com o PCT e é composta por agricultores familiares. Grupo de Espera: ou pipeline, é composto por trabalhadores rurais sem terra que postularam a aquisição de propriedade de forma coletiva. (Silveira *et al.*, 2007).

constituição dos projetos, a mesma porcentagem passou para cerca de 65% para a segurança alimentar, 23,5% sob risco sem fome e 10,6% sob risco com fome, o que demonstra uma clara melhora em relação ao acesso e consumo de alimentos pelos beneficiários.

TABELA 6
Classes de segurança alimentar antes do projeto e em 2006

	ANTES DO PROJETO		2006	
	Nº domicílios	%	Nº domicílios	%
Segurança alimentar	2.595	42,4	4.039	65,9
Risco Sem Fome	2.161	35,3	1.440	23,5
Risco Com Fome	1.371	22,4	647	10,6
Total	6.127	100	6.126	100

Fonte: SILVEIRA *et al.* (2007).

O rendimento médio dos beneficiários do PCT foi de R\$ 7.901 entre agosto de 2005 e julho de 2006, gerando uma renda média mensal de R\$ 659,00 (nesse valor estão inclusas a renda monetária e não monetária).⁵⁶ O rendimento médio anterior a entrada ao projeto era de R\$ 2.472, o que demonstra uma evidente melhora. Entretanto, é importante observar que quase 25% dessa renda provêm da produção para o autoconsumo, o que, por um lado, é positivo e significa incremento na alimentação familiar, mas por outro prejudica a produção para a comercialização, o que dificulta o acesso a ganhos monetários e, conseqüentemente, o pagamento da dívida adquirida.⁵⁷

Em relação ao patrimônio, os beneficiários conseguiram adquirir maior quantidade de bens, especialmente os de consumo duráveis. Sendo assim, o patrimônio total médio, em 2006, era de R\$ 7.156 enquanto que, anteriormente, o

⁵⁶ A renda não monetária foi estimada através da estimativa da produção agropecuária para o consumo no período (SILVEIRA *et al.*, 2007).

⁵⁷ É interessante observar que os resultados obtidos com o PCT (no que diz respeito ao perfil dos beneficiários) são semelhantes aos encontrados no trabalho de Sparovek (2008) sobre o perfil de entrada dos beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário, ao qual o PCT foi incorporado. Segundo o estudo, que realiza uma análise desagregada entre as mesorregiões brasileiras, grande parte dos beneficiários é jovem, com baixa escolaridade, com dificuldade de acesso a infra estrutura básica (especialmente saneamento básico), ao crédito e assistência técnica. Em relação aos rendimentos médios anuais, nota-se uma enorme disparidade regional, pois na região Nordeste os rendimentos eram cerca de R\$ 6.294 para os beneficiários e R\$ 6.198 para não beneficiários. Os mesmos valores, na região Sul, eram de R\$ 12.784 e R\$ 15.093, respectivamente. Além disso, em todas as regiões a principal fonte de renda dos entrevistados era a atividade agrícola, o que demonstra a importância das políticas públicas de apoio e inserção desses agricultores.

mesmo valor era de R\$ 4.627. É preciso destacar que tanto a renda quanto o valor do patrimônio anterior a entrada no projeto eram baixos, o que indica que o público alvo do programa foi respeitado, ou seja, os beneficiários realmente estavam em condição de pobreza e, portanto, aptos a participar do programa.

TABELA 7
Renda média e estrutura da renda bruta dos domicílios
antes do projeto e em 2006

	ANTES DO PROJETO (MÉDIA)	%	2006 (MÉDIA)	%
Renda Total	2.472,21	100	7.901,18	100
1. Renda do trabalho fora do lote	1.224,80	36,2	1.040,43	9,7
2. Atividades agropecuárias	589,44	23,4	2.514,81	32,5
2.1. Individual	589,44	22,4	2.389,52	30,2
2.2. Em sociedade	—	—	116,29	2,3
3. Produção destinada ao consumo	—	—	1.955,98	24,7
4. Outras fontes	657,96	17,8	2.389,96	33,1
4.1. Renda com outros imóveis	—	—	16,58	0,2
4.2. Aluguéis, arrendamento de terras, serviços de máquinas	30,92	1,5	22,06	0,3
4.3. Outras atividades comerciais	193,08	5,2	345,18	3,1
4.4. Doações e contribuições	146,89	3,4	89,91	1,2
4.5. Benefícios de programas de seguridade	287,07	7,6	1.916,40	28,3
4.5.1. Bolsas e cartões	—	—	500,34	12,7
4.5.2. Garantia à safra	—	—	13,64	0,5
4.5.3. Aposentadoria e pensão	257,47	5,7	1.245,10	13,5
4.5.4. Seguro desemprego	—	—	3,40	—
4.5.5. Outros	29,60	1,9	157,31	1,7

Fonte: SILVEIRA *et al.*, 2007.

Apesar da elevação registrada no patrimônio e nos rendimentos, em contrapartida, o nível de endividamento também estava consideravelmente alto, conforme demonstra o Gráfico 4, onde cerca de 30% da renda bruta e 24% do patrimônio dos beneficiários estavam comprometidos em 2006. Ao serem questionados sobre qual é a principal fonte de rendimento para o pagamento da dívida, cerca de 43% afirmou que a principal fonte provém dos rendimentos agropecuários, enquanto que a renda em sociedade (relativa à atividade associativa) contribuiu com apenas 18%.

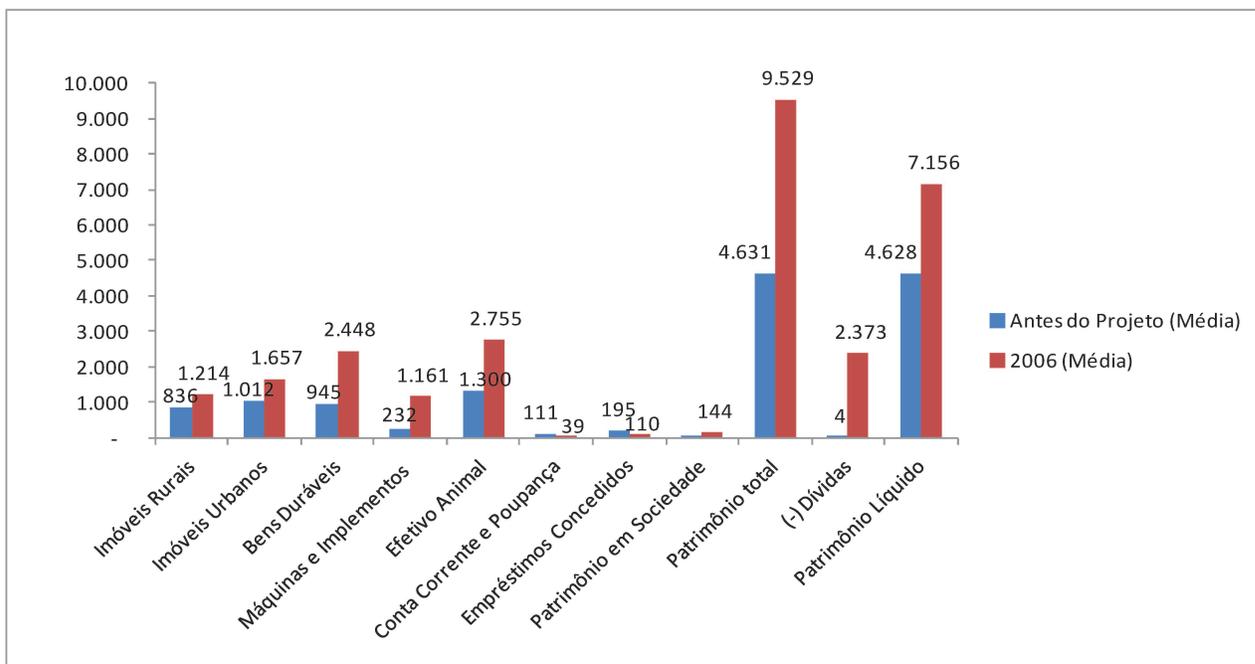


GRÁFICO 5 – Estrutura do patrimônio, patrimônio total bruto e patrimônio total líquido antes do projeto e em 2006 (Média em R\$)

Fonte: SILVEIRA *et al.* (2007).

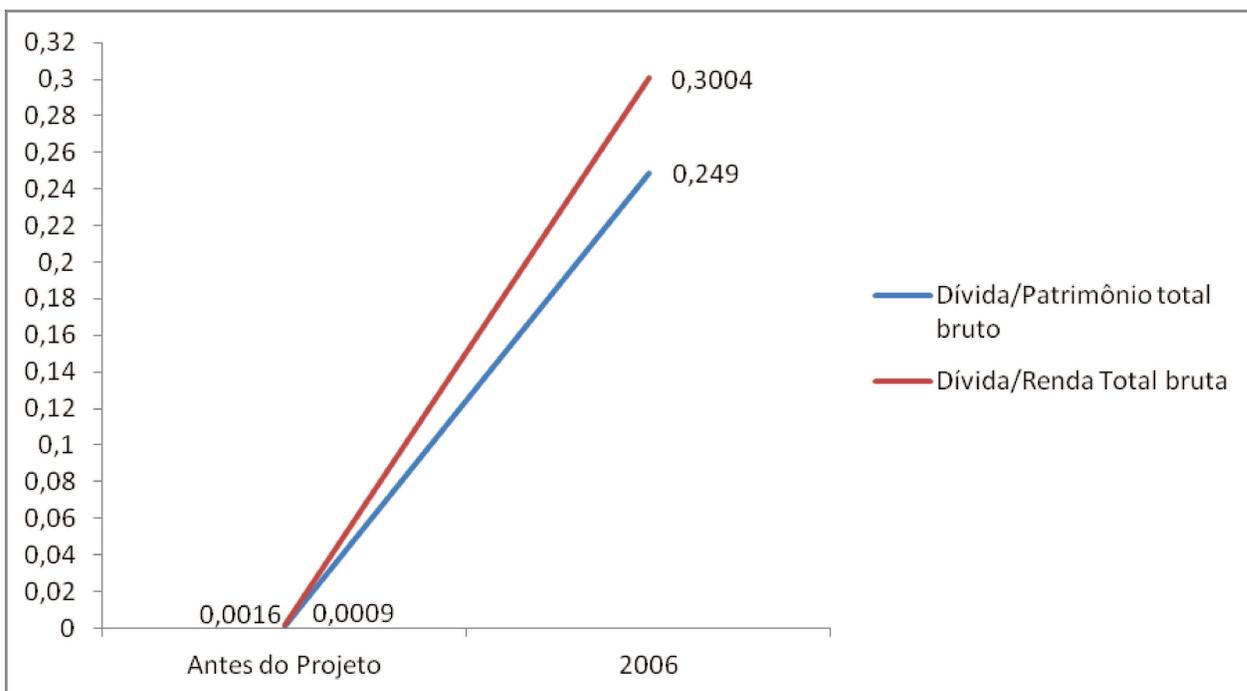


GRÁFICO 6 – Indicadores de endividamento antes do projeto e em Julho/2006

Fonte: SILVEIRA *et al.* (2007).

TABELA 8
Principal fonte de rendimento para pagamento
da dívida em 2006

PRINCIPAL FONTE RENDIMENTO	N ^o PROJETOS	%
Somente receitas da associação	19	18,3
Produção dos beneficiários	45	43,3
Receitas da associação e beneficiários	12	11,5
Outros empréstimos	1	1,0
Outras fontes	11	10,6
Não informado	16	15,4
Total	104	100,0

Fonte: Elaborado através dos dados da Pesquisa de 2006.

As associações são indispensáveis para a entrada no projeto e também possuem patrimônio em sociedade que, em 2006, não conseguiu alcançar nem 2% do patrimônio total bruto dos beneficiários. Isso demonstra um dos conflitos do PCT, pois as associações são um dos pilares do programa mas não demonstram os resultados esperados. Segundo Bruno (2000, p. 2–3):

De modo geral, as associações expressam a tentativa de construção de redes de sociabilidade comunitárias com o intuito de suprir carências e necessidades básicas das populações que vivem no campo. [...] No caso do PCT, foram identificadas seis situações de caráter mais amplo, para a criação das associações: associações criadas exclusivamente para o Programa; aquelas constituídas com o objetivo de acesso a programas governamentais e não-governamentais; associações que priorizam o acesso a serviços sociais básicos; as que buscam o acesso à terra e aquelas criadas com intuito de comercialização da produção e aquisição de insumos.

Em 52% dos casos observados em 2000, as associações foram criadas exclusivamente para os interessados obterem acesso ao programa e, por isso, eram bastante diversificadas e heterogêneas. Entretanto, existem traços comuns entre elas, especialmente a participação de agentes governamentais e não governamentais (ligados ou não ao programa), políticos, religiosos e proprietários interessados em vender as suas terras. Em alguns casos, há uma pré-seleção dos candidatos, em outras o poder municipal junto aos órgãos governamentais e os trabalhadores rurais elaboram uma comissão de seleção e,

[...] não raro, o cadastramento transforma-se em um espaço de barganha e de disputa entre presidentes de associações, lideranças comunitárias, técnicos de órgãos governamentais, políticos e prefeituras locais, ou seja, desconfianças e práticas típicas de uma cultura política clientelista. (BRUNO, 2000, p. 5).

Na pesquisa feita em 2006, também é marcante a participação de outros agentes nas reuniões das associações, em especial de técnicos do governo (com mais de 55% de participação), técnicos de entidades privadas (com 23%), políticos (com 22%) e religiosos (com 21%). Conforme apontado por Bruno (2000, p. 15):

Mais relevante que a presença de atores e instituições no momento da criação das associações é a identificação da natureza dessa participação [...], há um maior empenho desses órgãos junto às associações criadas exclusivamente para o PCT. Neste caso, a presença de instituições não governamentais não se limita a apoiar as associações. Elas também participam da organização dos associados, sendo relatados casos de controle explícito, entretanto, essas situações não são freqüentes e, aparentemente, não há predominância de determinado agente ou instituição.

Além disso, segundo os dados disponíveis em 2006, 49% das associações afirmaram que o número de associados caiu, enquanto que para 43% a participação continua a mesma e somente 6% afirmam que o número de associados aumentou. Apesar disso, mais da metade das associações afirmam ter facilidade para mobilizar os associados e 36% delas acredita que essa capacidade de mobilização está mais fácil em relação ao período anterior. Essa elevação do grau de mobilização e de tomada de decisão por parte dos associados pode ser explicada, em parte, pelo amadurecimento dos projetos que, em 2006, completaram 10 anos.

Outra função das associações é promover uma maior organização e mobilização social nos projetos e, com isso, seria possível pressionar o poder público para que as demandas dos beneficiários fossem atendidas. No entanto, ao analisar os dados da pesquisa, somente 48% das associações fazem algum tipo de solicitação aos órgãos públicos e o atendimento (em comparação ao período anterior à entrada no projeto) permaneceu igual para cerca de 36% dos casos, o que demonstra clara deficiência do poder público em atender essas necessidades, ao mesmo tempo que também evidencia a falta de mobilização no interior das associações.

TABELA 9
Avaliação em relação ao atendimento
às solicitações aos órgãos públicos
em relação ao período anterior
ao projeto — PCT, 2006

AVALIAÇÃO	PROJETOS	%
Diminuiu	30	28,8
Igual	38	36,5
Aumentou	21	20,2
Total	89	85,6
Não informado	15	14,4
Total	104	100,0

Fonte: elaborado através dos dados da Pesquisa de 2006.

Outros problemas também foram identificados na pesquisa e, entre eles (e não menos importantes), o acesso ao crédito e à assistência técnica. No que diz respeito ao acesso ao crédito, somente 19% dos beneficiários solicitaram algum tipo de crédito e, dentre eles, percebe-se que mais de 70% não obtiveram aprovação. Dentre os 25% restantes, quase 90% conseguiram acesso através do Pronaf-A, a linha específica para assentados de Reforma Agrária (SILVEIRA *et al.*, 2007).

Segundo Silveira *et al.* (2007, p. 82):

De acordo com observações dos pesquisadores de campo, uma das principais razões é a elevada inadimplência em financiamentos anteriores junto ao PRONAF, o que impede o acesso de beneficiários à nova rodada de financiamentos. Como pode ser observado, a principal fonte de crédito para o conjunto de produtores é o PRONAF, especialmente no que diz respeito às finalidades mais demandadas de crédito para custeio e investimento.

Dessa forma, o endividamento das famílias prejudica a aprovação do crédito e, sem o acesso, há uma piora significativa nas condições de produção, o que, por sua vez, diminuirá os rendimentos adquiridos e a própria capacidade de pagamento da dívida. Outro fator crucial para o desenvolvimento dos projetos está na assistência técnica, pois cerca de 60% dos beneficiários não obtiveram o acesso e, ainda assim, o “[...] PCT diferencia-se dos demais grupos por ainda manter 21% dos domicílios com assistência mensal, e há a percepção de que a assistência técnica é boa em 67% dos domicílios que a recebem” (SILVEIRA *et al.*, 2007, p. 84).

As dificuldades apresentadas impactam sobre o nível de produção dos lotes e, sendo assim, o valor total médio da produção, em 2006, foi de R\$ 4.356, o que equivale a R\$ 363/mês e “[...] apenas o consumo representa 42% do valor da produção no PCT” (SILVEIRA *et al.*, 2007, p. 77). Em contrapartida, o valor total médio da produção coletiva representa cerca de 3% do valor total produzido nos domicílios, o que evidencia a clara falta de incentivo para a ação coletiva.

O valor médio da produção é expressivamente baixo, impossibilitando maiores ganhos monetários, visto que a atividade agropecuária é a principal fonte de renda dessas famílias. Ao medir e comparar a eficiência de produção entre os beneficiários do PCT e os assentados do programa de Reforma Agrária do INCRA, em 2000, Magalhães (2011, p. 111) mostra que:

Praticamente não há diferença entre os agricultores do PCT e do INCRA no que diz respeito à parcela da produção destinada ao consumo familiar. A proporção destinada ao consumo para o PCT foi de 55,20% e para o INCRA foi de 54,27%, sem significância estatística para a diferença. A produção de subsistência é importante, porque pode evitar a exposição ao risco da segurança alimentar. Um passo importante foi dado, mas talvez seja insuficiente para promover a superação das condições de pobreza por meio da geração de um ciclo de crescimento fundamentado na produção agrícola.

Outro fator similar entre os dois programas está nos custos de produção que, em 2000, foram cerca de R\$ 490 no PCT e, no caso do INCRA, o mesmo valor era cerca de R\$ 550 (MAGALHÃES, 2011). Assim, é possível afirmar que existem diversos problemas para que a produção se desenvolva de forma adequada. Entretanto, além das dificuldades externas (acesso ao crédito, a assistência técnica de qualidade, infraestrutura etc), existem dificuldades internas ao lote que diminuem a eficiência da produção, entre elas o baixo valor liberado pelo SIC (que impede que os beneficiários invistam em novas tecnologias de produção) e a alta participação da produção para o autoconsumo, que, apesar de relevante para a manutenção da segurança alimentar da família, impede que as mesmas invistam na produção para comercialização.

Conforme aponta Magalhães *et al.* (2011, p. 26):

Os beneficiários sofrem restrições de crédito para realizar os investimentos necessários, o que modifica qualitativamente a estrutura produtiva. Os recursos fornecidos pelo Programa Cédula da Terra para instalação inicial apresentam um limite superior, de acordo com as regras de funcionamento do programa. [...] Que a produção não responda ao aumento da área de cultura pode ser explicado pelas características de um sistema predominante. Esses sistemas são baseados em um consórcio de culturas mistas e de rotação da reprodução animal. A área disponível para exploração é maior do que a família tem a capacidade de usar, o que destaca as limitações tecnológicas dos beneficiários para a produção agrícola. O papel das condições climáticas e de solo, em muitas áreas, não é o adequado para o cultivo, o que também explica o resultado obtido na estimativa da função de produção.⁵⁸ (Tradução minha.)

Nesse caso, é nítido que o programa apresenta diversos problemas que inviabilizam o seu sucesso e que influenciaram no processo de rotatividade do programa, pois de 1997 até 2006 cerca de 35% dos beneficiários saíram do PCT (com predominância no período entre 2002-2006) e, em sua grande maioria, conseguiram ser substituídos por outras famílias que assumiram as suas dívidas (SILVEIRA *et al.*, 2007).

Entretanto, vale ressaltar que grande parte dos problemas aqui apresentados não diferem entre as duas vias implementadas no país, pois os maiores obstáculos encontram-se nas condições de infraestrutura, acesso à saúde, educação, crédito, assistência técnica, alta participação da produção para o autoconsumo e, no caso do PCT, também contribuem o baixo valor liberado pelo SIC e a baixa participação coletiva (tanto na produção, quanto na tomada de decisões nas associações). Outros problemas identificados nas duas pesquisas foram a falta de informações em relação aos impactos dos projetos sobre o meio ambiente e sobre a comunidade ao seu entorno, fatores fundamentais para o desenvolvimento desses indivíduos e da sociedade, como já demonstrado no capítulo anterior.

⁵⁸ “[...] the beneficiaries face credit restrictions to perform the needed investments, which would qualitatively change the productive structure. The resources provided by the Cédula da Terra Program for initial installation in the settlement had an upper limit given by the operating rules of the program itself. [...] that production does not respond to increase of the cultivated area can be explained by the features of the predominant production systems in the settlements. Those systems are based on a consortium of mixed cultures and rotation with animal breeding. The available area for exploitation is larger than the family’s ability to use it, which highlights the technological limitations of the settlers for agricultural production. The role of climatic and soil conditions in many areas are not suitable for farming, which also explains the result obtained in estimating the production function.”

5.3 Uma síntese comparativa

De acordo com o demonstrado, é possível fazer uma comparação dos diversos aspectos apresentados das duas vias de Reforma Agrária executadas no Brasil. Tal análise pode ser dividida em duas etapas principais: na primeira os aspectos comuns e, na segunda, os aspectos divergentes.

No que diz respeito aos aspectos comuns, a chegada aos programas aumentou o acesso à moradia, à infraestrutura básica e elevou a segurança alimentar, levando grande parte dos indivíduos a afirmar que a sua condição de vida posterior é melhor do que aquela anterior. No entanto, ao considerar a extrema miséria a qual quase todos estavam submetidos, esses ganhos podem deturpar a real contribuição promovida pelos projetos. Nesse sentido, percebe-se que os programas não foram eficazes para mudar por completo a realidade dessas famílias, visto a baixa renda auferida e a predominância da produção para o autoconsumo.

Outro aspecto em comum diz respeito às dificuldades de acesso ao financiamento e apoio à produção. Além do acesso, Ramos (2009, p. 73) destaca que tão importante quanto o crédito e a assistência:

[...] trata-se de fazer com que o recurso seja liberado na época certa e [...] o mais importante é que, uma vez iniciada uma cultura ou criação, ela seja acompanhada de perto, seja monitorada e, principalmente, haja rapidez na indicação de alternativas de eliminação de pragas e doenças.

O quadro é consideravelmente pior nos assentamentos realizados pelo INCRA, onde menos da metade tem acesso (com baixa qualidade) a esses serviços. No caso do PCT, o acesso é relativamente maior, mas a imposição de um teto máximo de cerca de US\$ 11.000 para os financiamentos faz com que os beneficiários não consigam investir em novas técnicas produtivas. Derivada dessa limitação está a falta de condições de apoio à comercialização e escoamento da produção, pois, conforme salienta Ramos (2009), não há projetos articulados de beneficiamento dos produtos e

estratégias de escoamento da produção de modo a agregar valor às mercadorias e acessar novos mercados consumidores.

No que diz respeito aos aspectos divergentes entre cada via (conforme o quadro abaixo), no caso do INCRA, as principais vantagens são: a inexistência de dívida ao obter acesso à terra, que proporciona uma retenção maior da renda no lote e a amplitude dos projetos que, atualmente, estão presentes em todos os estados brasileiros. Os principais aspectos desfavoráveis dizem respeito a: falta de estímulo para o aumento da produtividade, a excessiva lentidão e/ou burocracia existente na consolidação dos assentamentos, o que atrasa a regularização dos lotes, encarece os projetos e afasta os técnicos do governo da realidade vivida no interior dos assentamentos.

Tais problemas deveriam ter sido substituídos por um processo descentralizado (conduzido pela demanda) nos projetos do PCT. Entretanto, percebe-se que há assimetrias de informações e falta de estímulo para a atividade associativa, imposição de um limite máximo para financiamento da produção e excessivo endividamento oriundo da dívida adquirida na compra da terra.⁵⁹ No entanto, as principais vantagens estão no baixo custo dos projetos, na rapidez em consolidar os mesmos e o estímulo para aumentar a produtividade (que é imposto ao produtor na medida em que o mesmo contrai uma dívida ao comprar o lote de terra).

Portanto, pode-se afirmar que, em ambos os casos, as limitações apresentadas fazem com que os projetos não consigam se desenvolver da maneira correta, o que prejudica consideravelmente a capacidade de transformação da realidade desses locais. Desse modo, é nítido que muitas são as mudanças necessárias para que os projetos sejam bem sucedidos e, nesse sentido, convém destacar a importância das políticas agrícolas articuladas com maior cooperativismo e/ou associativismo dentro dos próprios projetos.

⁵⁹ Percebe-se que a dívida adquirida no PCT adquire caráter dúbio para o beneficiário, pois por um lado o estimula a aumentar a produção, no entanto, a falta de condições para produzir e comercializar impossibilita maiores ganhos monetários, o que restringe o pagamento da dívida e eleva o endividamento, obrigando a renegociação deste.

QUADRO 4
Esforço de síntese comparativa da Reforma Agrária tradicional e de mercado

PRÓS E CONTRAS	REFORMA AGRÁRIA TRADICIONAL (INCRA)	REFORMA AGRÁRIA VIA MERCADO (BIRD)
Aspectos Favoráveis/Positivos	1) Inexistência de dívida para ter acesso à terra; 2) Retenção da renda gerada no lote; 3) Projetos em escala nacional.	1) Menor custo de implementação; 2) Descentralização das ações acelera a consolidação dos projetos; 3) Dívida estimula o beneficiário a produzir.
Aspectos Desfavoráveis/Negativos	1) Falta de estímulo para elevar a produtividade; 2) Elevada burocracia nos processos jurídicos e/ou legais; 3) Altos custos de implementação em relação a via de mercado.	1) Baixa atividade associativa; 2) Limites para financiamento; 3) Endividamento excessivo.

Fonte: elaborado através das leituras realizadas.

5.4 Observações finais

1. Ao analisar as duas vias em execução da Reforma Agrária no Brasil, fica evidente que nenhuma delas foi capaz de mudar qualitativamente e por completo as condições de vida dos assentados e beneficiários, devido à persistência de problemas relacionados, especialmente, à falta de infraestrutura e políticas agrícolas de estímulo à produção;
2. Deve-se considerar que, no caso do PCT, como o indivíduo adquire uma dívida, a dificuldade que o mesmo encontra para saldá-la faz com que o projeto torne-se extremamente oneroso e, por vezes, leve a desistência dos que acreditaram nessa alternativa. Por outro lado, a intensa burocracia e lentidão dos projetos liderados pelo INCRA, unida aos diversos problemas de implementação, prejudica o bom andamento dos assentamentos.
3. De acordo com as informações disponíveis, podemos destacar três aspectos principais: o primeiro diz respeito à governança dos projetos: é preciso diminuir a burocracia existente nos projetos de assentamento do

INCRA e, no caso do PCT, identificar os conflitos existentes entre os diversos agentes envolvidos, bem como incorporar a preocupação com os impactos ambientais e regionais de tais ações. No segundo aspecto, estão as políticas de apoio ao produtor (a serem realizadas no período e na forma correta) necessárias para o pleno desenvolvimento da produção e, por último, o estímulo as atividades associativas no interior dos projetos.

4. Percebe-se que o público para a Reforma Agrária no Brasil é gigantesco e que todas as formas de inserção dessa população serão válidas, desde que as mesmas sejam bem planejadas e executadas, com o objetivo único de retirar essa população da miséria e inseri-las em um novo contexto de desenvolvimento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão referente à terra, em especial a sua apropriação e distribuição, é um tema polêmico e que sempre esteve presente (com maior ou menor intensidade) em todos os países, pois esse é um elemento básico para todas as atividades produtivas. Com o avanço do capitalismo e as mudanças nas relações entre capital e trabalho, diversas foram as interpretações sobre se e como o camponês seria integrado a esse sistema.

Ao observar a realidade de alguns países, percebe-se que o avanço capitalista foi acompanhado de transformações na estrutura agrária que permitiram a Reforma Agrária na sua concepção clássica, onde há uma alteração, geralmente forçada, na estrutura agrária impondo perdas econômicas, já que se faz uma redistribuição do ativo terra.

Percebe-se que quase todos os países atualmente considerados desenvolvidos passaram por esse processo, que foi fundamental para garantir a construção de uma sociedade democrática. Ao observar o caso do Brasil, é importante lembrar que o país originou-se como colônia com exploração regida pelo trabalho escravo, pelo latifúndio e pela monocultura. Mesmo após a Independência e o fim da escravidão, a estrutura agrária não sofreu modificações, pois grande parte do poder econômico, social e principalmente político permaneceram nas mãos dos grandes proprietários rurais. Em períodos posteriores, foram perdidas oportunidades de alterar aquela estrutura, notadamente na década de 1930, após o Golpe Militar de 1964 e, mais recentemente, com a Constituição de 1988.

Dessa forma, ao analisar as diversas correntes e interpretações sobre esse tema no Brasil temos: em um primeiro momento, os autores clássicos (compostos por Alberto Passos Guimarães, Celso Furtado, Caio Prado Júnior e Ignácio Rangel), cuja grande parte das suas obras foram escritas entre 1960 e 1980 e todos (apesar de suas divergências) chamaram a atenção para a existência da Questão Agrária e para a necessidade da Reforma Agrária como a política capaz de redistribuir ativos e contribuir para a diminuição das desigualdades. Em um segundo momento, a partir do final da

década de 1960, com a modernização do latifúndio e o fortalecimento dos chamados complexos agroindustriais, as interpretações a respeito da Questão e Reforma Agrária ficaram mais divergentes e polarizadas.

Nesse sentido, em relação à Questão Agrária foi possível identificar duas visões fundamentais: uma ligada àqueles que defendem a existência de uma Questão Agrária a ser resolvida no Brasil e, na segunda visão, temos a emergência de autores que acreditam que essa Questão foi superada com o desenvolvimento urbano e industrial da economia brasileira, bem como o fortalecimento dos complexos agroindustriais no campo.

Derivada dessas interpretações, em relação a Reforma Agrária é possível destacar quatro visões principais: a primeira ligada a autores que defendem a necessidade de uma Reforma Agrária nos seus moldes clássicos; a segunda que identifica a Reforma como um processo exclusivamente social e sem impactos econômicos significativos; a terceira está ligada a novas interpretações acerca da maneira como a Reforma Agrária pode ser implementada (com destaque para a Reforma Agrária pela “via do mercado”) e, por último, uma visão radical onde se acredita que não haja mais uma Questão Agrária no Brasil, em decorrência do assalariamento do pequeno produtor, do desenvolvimento urbano-industrial e do domínio dos complexos agroindustriais, que teriam extinguido o público da Reforma no país, a qual, além disto, passou a ter altos custos.

Especificamente quanto a esses dois argumentos, foi mostrado que o custo para a realização de um assentamento no Brasil foi estimado em R\$ 30.000 por família, apresentando grande disparidade regional, além de que, ao desagregar os custos envolvidos, são os processos burocráticos que mais o encarecem e que podem, e muito, serem minimizados. Em termos comparativos, indicou-se que a geração de um posto de trabalho em outros setores da economia (como a indústria, o comércio, a indústria e os serviços) está acima de R\$ 30.000 por posto. Além disso, apontou-se que o dispêndio com a Reforma Agrária não absorve 1% dos gastos fiscais totais da União.

Em relação ao público, viu-se que, de acordo com diversos estudos, este sempre foi superior a um milhão de famílias. No entanto, cabe considerar a emergência de um “novo” público, a demanda urbana, caracterizada pela população indigente que

vive nas grandes zonas urbanas brasileiras e que, por conta disso, a estimativa acerca do número de pessoas (segundo a linha de indigência) é de quase 15 milhões, ou seja, cerca de três milhões de famílias. Essa estimativa é indicativa da dimensão do público para a Reforma e nos mostra que (independente da metodologia usada) ela é relevante, ao contrário do que afirmam alguns estudiosos.

Sendo assim, podemos afirmar que a Reforma Agrária ainda é necessária para o desenvolvimento nacional. Existem, porém, alguns condicionantes para que ela seja bem desenvolvida. Dentre eles, deve-se destacar: a importância do quadro natural (terras de qualidade impactam diretamente sobre a produtividade); as políticas de infraestrutura e as agrícolas como apoio para a viabilidade dos assentados. Além disso, a constituição de um projeto de assentamento acarreta, além dos benefícios para a população assentada (especialmente quanto aos rendimentos, posse de bens duráveis, valor da produção, acesso à moradia, saúde, educação, infraestrutura etc.), impactos benéficos no entorno dos PA's.

Diversas pesquisas analisaram o impacto dos assentamentos no Brasil e mostraram a melhoria nas condições de vida dos assentados, especialmente no que se refere à segurança alimentar e a condições dignas de moradia, mas ainda há muito o que melhorar, visto o grande déficit em infraestrutura, saúde, educação, acesso ao crédito e assistência técnica de qualidade. Em relação ao meio ambiente, são raros os trabalhos que analisaram a sua relação com os assentamentos. O que está demonstrado é que a agropecuária realizada pela base familiar causa menos impacto do que a patronal.

A grande maioria dos estudos sobre assentamentos, realizada no início da década de 2000, não avaliou a nova proposta para o reordenamento fundiário brasileiro, a “Reforma Agrária pela via do mercado”. Tal proposta tem como princípio fundamental a dispensa da prévia desapropriação pelo governo, o que diminui a burocracia, os conflitos fundiários e a lentidão da Reforma pela via tradicional. É preciso notar que isto surgiu em uma década na qual estavam em curso medidas de cunho liberal e grandes ajustes macroeconômicos (entre eles o corte de gastos públicos) para “libertar” as economias subdesenvolvidas dos processos inflacionários, os quais implicavam em aumento da pobreza, especialmente nas áreas rurais.

Mesmo sendo poucas as pesquisas que avaliam essas políticas e considerando as suas limitações, precariedade e insuficiência de avaliações disponíveis sobre as condições anteriores e posteriores dos indivíduos, é possível destacar observações conclusivas sobre elas. Em primeiro lugar, é evidente a melhora nas condições de vida dos assentados e beneficiários, pois os mesmos estão em condições relativamente melhores em relação à sua situação anterior em função da “conquista da terra”, da moradia e produção para subsistência. Outra constatação diz respeito à carência ou insuficiência de infraestrutura e políticas para o desenvolvimento das atividades produtivas, em especial quanto ao crédito e assistência técnica de qualidade, assim como o baixo grau de instrução e de acesso a serviços de saúde, transporte e energia elétrica.

Entretanto, é preciso frisar que, no caso da via proposta pelo BIRD, o maior limite está nas dívidas que os beneficiários contraem para adquirirem um lote de terra, o que muitas vezes decorre da dificuldade em obterem renda suficiente (como visto, cerca de 30% da renda bruta fica comprometida para o pagamento da dívida). Assim, se o PCT mostrou-se uma alternativa mais barata e ágil de se realizar a Reforma no país, não se pode dizer que ele tenha eficácia comprovada para modificar significativamente a condição de vida dos beneficiários.

Diante da análise desenvolvida, pode-se afirmar que muitos são os desafios para que uma efetiva política de Reforma Agrária seja colocada em prática no Brasil, a qual possa “pagar a dívida histórica” de exclusão a que foi submetida grande parte da população brasileira. É relevante que o debate acerca da importância da Reforma Agrária como estratégia de desenvolvimento seja devidamente feito e levado a sério, para que se busquem melhores alternativas e se viabilizem novos rumos e, assim, seja possível avaliar corretamente seus resultados e impactos.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. Estudos Rurais. São Paulo — Rio de Janeiro — Campinas: ed. UNICAMP, 1991.
- ARBIX, G. Políticas do desperdício e assimetria entre público e privado na indústria automobilística. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 48, p. 109–228, fev. 2002.
- BARAN, P. A. A Morfologia do subdesenvolvimento. In: _____. **A economia política do desenvolvimento**. São Paulo: Abril Cultural, 1986. (Primeira edição: 1957).
- BERGAMASCO, S. M. P. P. A Realidade dos assentamentos rurais por detrás dos números. **Estudos Avançados da USP**, v. 11, n. 31, p. 37–49, dez.1997.
- BERGAMASCO, S. M. P. P. **Estudo prospectivo da demanda por terra**: cenários possíveis para a reforma agrária. Brasília, FAO/INCRA. 2000
- BERGAMASCO, S. M. P. P.; NORDER, L. A. Assentamentos rurais e o MST em São Paulo: do conflito social à diversidade dos impactos locais. In: _____. **Combatendo a desigualdade social**: o MST e a reforma agrária no Brasil. Ministério do Desenvolvimento Agrário (NEAD). São Paulo: ed. UNESP, 2009, p. 55–95.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira**. Série Agricultura Sustentável. Brasília, 2000.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário/MDA. **Plano Nacional de Reforma Agrária (Proposta)**: paz, produção e qualidade de vida no meio rural. Brasília, 2003.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário/MDA. **Estudos de Reordenamento Agrário**: avaliação de impacto do projeto Cédula da Terra, Brasília, n. 3, 2008.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário/MDA. **Estudos de Reordenamento Agrário**: Programa Nacional de Crédito Fundiário: uma avaliação qualitativa (2003–2010), Brasília, n. 7, 2011.
- BRUNO, R. A Reforma Agrária de Mercado. In: _____. **Relatório preliminar de avaliação do projeto Cédula da Terra**. Brasília: Unicamp/NEAD/MDA, 2000, p. 1–300.
- BUAINAIN, A. M; MAGALHÃES, M.; SILVEIRA, J. M. da. Estudo de Avaliação de Impacto do Programa Cédula da Terra. In: _____. **Relatório preliminar de avaliação do projeto Cédula da Terra**. Brasília: Unicamp/NEAD/MDA, 2000, p.1–170.
- BUAINAIN, A. M. Reflexões sobre o modelo Vigente de Reforma Agrária. In: _____. **Revolução no campo**, Rio de Janeiro, ano 5, n. 3, p. 49–64, set. 2004.
- BUAINAIN, A. M. Reforma Agrária por Conflitos. In: _____. **Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil**. Campinas: ed. UNICAMP, 2008, p. 17–128.

- CARTER, M. Desigualdade social, democracia e reforma agrária no Brasil. In: _____. **Combatendo a desigualdade social: o MST e a REFORMA AGRÁRIA no Brasil**. Ministério do Desenvolvimento Agrário (NEAD). São Paulo: ed. UNESP, 2009, p. 15–55.
- CHAYANOV, A. V. Los principios básicos de la organización de la unidad económica campesina. In: _____. **La organización de la unidad económica campesina**. Buenos Aires: Nueva Visión, 1925, p. 85–104. (Primeira Edição: 1925).
- DATALUTA. **Banco de dados da Luta pela Terra**: relatório 2009. Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária (NERA) da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP). Presidente Prudente, 2010.
- DÉ CARLI, G. **História da reforma agrária**. Brasília: Brasiliense, 1985.
- DE SCHUTTER, O. Le droit à l'alimentation dans un monde de ressources rares. In: _____. **L'économie politique de la faim: garantir le droit à l'alimentation dans un monde de ressources rares**. Leçon inaugurale du Groupe ESA, 2010.
- DEL GROSSI, M. E. *et al.* Estimativa das famílias potenciais beneficiárias de programas de assentamento rurais no Brasil. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 37., Rio de Janeiro. **Anais...**, 2000.
- DELGADO, G. C. Expansão e modernização do setor agropecuário no pós guerra: um estudo da reflexão agrária. **Estudos Avançados da USP**: Dossiê Desenvolvimento Rural, v. 15, n. 43, p. 157–172, set./dez. 2001.
- D'INCAO, M. C. Um Retrocesso Programático. **Revista Teoria e Debate**, n. 17, p. 17–47, 1º trimestre de 1992.
- ENGELS, F. **O problema camponês na França e na Alemanha**. In: SILVA, José Graziano da; STOLCKE, (Org.). **A questão agrária**. São Paulo: Brasiliense, 1981, p. 59–80.
- ESTERCI, N.; VALLE, R. S. T. Reforma agrária e meio ambiente. In: FÓRUM SOCIAL MUNDIAL. Documento especial do Instituto Sócioambiental. Janeiro de 2003.
- FAVARETTO, M. S. **Questão agrária brasileira na atualidade: um estudo de caso de assentamento de marginalizados urbanos**. 2010. 78 f. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) — Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- FRANK, A. G. Tipos de reformas agrárias. In: DELGADO, O. (Org.). **Reformas agrárias en la América Latina**. México — Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1965, p. 184–8.
- FURTADO, C. **Análise do “modelo” Brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Civilização Brasileira, 1986.
- FURTADO, C. **Os desafios da nova geração**. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DA REDCELSOFURTADO, 3., Rio de Janeiro, 2004.
- GASQUES, J. G.; VILLA VERDE, C. M. **O Financiamento da Reforma Agrária no Brasil**. Texto para Discussão n. 652. Brasília, IPEA, 1999.

GASQUES, J. G.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R. **A demanda de terra para a reforma agrária no Brasil num contexto de transformação da agricultura**. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 27., Belém. **Anais...**, v. 1, 1999.

GASQUES, J. G.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R. A demanda da terra para a reforma agrária no Brasil. In: PEIXOTO, A. *et al.* (Org.). **Reforma agrária e desenvolvimento sustentável**. Brasília, 2000.

GEORGE, P. Condições Naturais e Condições Humanas do Desenvolvimento da Agricultura. In: _____. **Geografia agrícola do mundo**. Coleção "Saber Atual". São Paulo: Difusão Européia do Mundo, 1963, p. 25–75.

GEORGESCU-ROEGEN, N. Teoria econômica e teoria agrária. In: _____. **Ensaio sobre café e desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: ed USP, 1973, p. 374–400.

GERMER, C. O sentido histórico da reforma agrária como processo de redistribuição da terra e da riqueza. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária**, v. 2, n. 1, p. 41–56, nov./dez. 2007.

GOMES, M. C.; MELO, P. F. Reforma Agrária na Bahia: o difícil caminho do desenvolvimento. In: INSTITUTO DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA/INCRA. **Relatórios de discussão**. Brasília, 2010, p. 1–28.

GRAZIANO, F. **A tragédia da terra**: o fracasso da reforma agrária no Brasil. Fundação de Estudos e Pesquisas em Agronomia, Medicina Veterinária e Zootecnia. São Paulo, 1991.

GRAZIANO, F. Breve história da reforma agrária: distributismo e inclusão no campo. **Revolução no Campo**, Rio de Janeiro, ano 5, n. 3, p. 5–30, 2004.

GUIMARÃES, P. A. **Quatro séculos de latifúndio**. 5. ed. São Paulo, Paz e Terra, 1968. 255 p.

HOFFMANN, R., NEY, M. G. Desigualdade de renda na agricultura: o efeito da posse da terra. **EconomiA**, Niterói, v. 4, n. 1, p. 113–52, jan./jun. 2003.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA/IPEA. Reforma agrária e concentração fundiária. In: _____. **Perspectivas da política social no Brasil**. Livro 8. Brasília, 2010.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA/INCRA; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO/FAO. **Avaliação da eficácia dos projetos de assentamento 2**: determinantes de sucesso e insucesso nos assentamentos. Brasília, 1998.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA/INCRA. **Reforma agrária e desenvolvimento sustentável**. 2009. Brasília. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_docman&Itemid=273>. Acesso em: 15 fev. 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA/INCRA. **Pesquisa sobre a qualidade de vida, produção e renda nos assentamentos de reforma agrária do Brasil**: primeiros resultados. Brasília, NEAD/MDA, 2010.

LEITE, S. Impactos regionais da reforma agrária no Brasil: aspectos políticos, econômicos e sociais. In: PEIXOTO, A. *et al.* (Org.). **Reforma agrária e desenvolvimento sustentável**. Brasília, MDA, 2000, p. 37–54.

LEITE, S.; ÁVILA, R. V. de. Reforma agrária e desenvolvimento na América Latina: rompendo com o reducionismo das abordagens economicistas. **Revista de Estudos Rurais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 1–23, jul./set. 2006.

LEITE, S.; HEREDIA, B.; MEDEIROS, L.; PALMEIRA, M.; CINTRÃO, R. **Impactos dos assentamentos**: um estudo sobre o meio rural brasileiro. NEAD Estudos. São Paulo: ed. UNESP, 2004.

LÊNIN, I. V. **O Programa Agrário da social-democracia na primeira revolução russa de 1905-1907**. São Paulo: Ciências Humanas, 1980a. (Primeira Edição: 1917).

LÊNIN, I. V. **Capitalismo e agricultura nos Estados Unidos da América**. São Paulo: Brasil Debates, 1980b. (Primeira Edição: 1915).

LINHARES, M. Y.; SILVA, F. C. T. **Terra prometida**: uma história da questão agrária no Brasil. São Paulo: Campus, 1999.

LINS, M. Uma agenda atual das políticas públicas. In: BUAINAIN, A. M. (Org). **Luta pela Terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil**. Campinas: ed. UNICAMP, 2008, p. 321–38.

LIPTON, M. Output, efficiency and growth goals: beyond the inverse relationship. In: _____. **Land reform in developing countries**: property rights and property wrongs. Londres: British Library, 2009.

KAGEYAMA, A. A. A questão agrária nos autores clássicos. **Revista Reforma Agrária**, São Paulo, v. 23, n. 3, p. 5–16, set./dez. 1993.

KAGEYAMA, A. A. Os rurais e os agricultores de São Paulo no Censo de 2000. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 20, n. 3, p. 413–51, 2003.

KAUTSKY, K. **A questão agrária**. São Paulo: Flama, 1968. (Primeira Edição: 1898).

MAGALHÃES, M. M. **Eficiência de produção segundo diferentes mecanismos de acesso à terra na reforma agrária brasileira**. 2011. Tese (Doutorado em Agronomia) — Universidade Estadual “Júlio de Mesquita Filho”, Botucatu.

MAGALHÃES, M. M.; SOUZA FILHO, H. M.; SOUSA, M. R.; SILVEIRA, J. M. J.; BUAINAIN, A. M. Land reform in NE Brazil: a stochastic frontier production efficiency evaluation. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 49, n. 1, p. 9–30, jan./mar. 2011.

MARQUES, V. P. M. A. **Aspectos orçamentários e financeiros da reforma agrária no Brasil, 2000–2005**. Estudos NEAD. Brasília, 2007.

MARSHALL, A. Renda da terra. In: _____. **Princípios de economia**: tratado introdutório. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988, p. 239–44. (Primeira Edição: 1920).

MARTINS, J. S. Reforma agrária: o impossível diálogo. São Paulo: ed. USP, 2000.

MARX, K. A gênese da renda fundiária. In: _____. **O capital: crítica da economia política**. Livro Terceiro. 5. ed. São Paulo: Civilização Brasileira, 1986. (Primeira Edição: 1890).

MELLO, C. J. H. **Focalização de políticas públicas: teoria e prática**. 2004. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) — Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

MELLOR, J. W. Agricultura e formação de capital. O planejamento do desenvolvimento agrícola. **Economia & Desenvolvimento**, v. 6, n. 1, p. 10–200, set./out. 1996.

MILL, J. S. A produção em pequena escala e a produção em grande escala. In: _____. **Princípios de economia política**. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1983, p. 127–44. (Coleção Os Economistas). (Primeira Edição: 1909).

MOORE JR, B. **As origens sociais da ditadura e da democracia: senhores e camponeses na construção do mundo moderno**. Lisboa: Editora Cosmos/Martins Fontes, 1983.

MULLER, G. São Paulo — o núcleo do padrão agrário moderno. In: _____. **A questão agrária hoje**. Porto Alegre: ed. UFRGS, 1994, p. 221–37.

MYRDAL, G. **Subdesenvolvimento**. Brasília: Editora de Brasília, 1970.

NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os desafios do futuro. **Estudos Avançados da USP: dossiê desenvolvimento rural**, São Paulo, v. n. 43, p. 83–100, 2001.

NAVARRO, Z. A vida e os tempos da questão agrária no Brasil. In: _____. **As questões agrária e da infraestrutura de transportes para o agronegócio**. Viçosa: UFV/DER, 2011, p. 1–30.

OLIVEIRA, A. U. **Modo capitalista de produção e agricultura**. 3. ed. São Paulo: Ática, 1990. 88 p.

OLIVEIRA, Mauro Marcio. **Procera** — relatório final da consultoria. Brasília, 1996 (acordo Incra/PNUD).

OLIVEIRA, A. M. **A Contra-reforma agrária do banco mundial e os camponeses no Ceará – Brasil**. 2005. Tese (Doutorado em Geografia) — Universidade de São Paulo, São Paulo.

PEREIRA, L. B. **Limites e obstáculos ao processo de reforma agrária no Brasil**. 2004. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) — Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

PEREIRA, J. M. M. **A política de reforma agrária de mercado do banco mundial: fundamentos, perspectivas e contradições**. Hucitec, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA/IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio/PNAD**. Microdados de 2008.

PIMENTEL, A. C. S.; CAVALCANTI, A. S.; MELO, L. M.; VITAL, T.; SAMPAIO, Y. Evolução das condições de vida dos assentados e pequenos agricultores da Zona da

Mata de Pernambuco. **Revista Economia e Desenvolvimento**, Recife: ed. da UFPE, v. 4, n. 2, p. 221–58 jul./dez. 2005.

PRADO JÚNIOR, C. **A revolução brasileira**. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1966.

PRADO JÚNIOR, C. **A questão agrária no Brasil**. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1987.

RAMOS, P. Agricultura e (sub)desenvolvimento: aspectos teóricos e elementos para uma reinterpretação do caso brasileiro. In: _____. **Reforma Agrária**. Associação Brasileira de Reforma Agrária, 1998, p. 77–98.

RAMOS, A. R. L.; MENDONÇA, R. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, Ricardo (Org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/IPEA, 2000, p. 21–43.

RAMOS, L.; MENDONÇA, M. L. **Desigualdade de rendimentos no Brasil nas décadas de 80 e 90: evolução e principais determinantes**. Texto para discussão nº 803. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA). Brasília, 1–17, jun. 2001. P. 10–70.

RAMOS, P. Propriedade, estrutura fundiária e desenvolvimento (rural). **Economia**, São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, n. 11, p. 141–56, out. 2001.

RAMOS, P. Índices de rendimento da agropecuária brasileira. In: **NEAD/Debate**. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília, 2005.

RAMOS, P. Referencial teórico e analítico sobre a agropecuária brasileira. In: _____. **Dimensões do Agronegócio Brasileiro**. NEAD Estudos. Brasília, MDA, 2007.

RAMOS, P. Políticas públicas e perspectivas de viabilização dos assentamentos rurais. **Retratos de Assentamentos**, v. 1, n. 12, p. 69–88, set. 2009.

RAMOS, P. expansão agropecuária e agricultura familiar no Brasil: O que os dados do Censo de 2006 revelam? **Retratos de Assentamentos**, v. 1, n. 13, p. 75–106, set. 2010.

RANGEL, I. **Questão agrária, industrialização e crise urbana no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Nova Cultural, 2000.

REYDON, B. P.; PLATA, L. A. **Intervenção estatal no mercado de terras: a experiência recente no Brasil**. Série Pesquisa. NEA/Unicamp e INCRA, 2000.

REYDON, B. P.; PLATA, L. E. A. O Plano Real e o mercado de terras no Brasil: lições para a democratização do acesso à terra. In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO/MDA. **Mercado de terras no Brasil: estrutura e dinâmica**. Brasília, 2006.

ROMEIRO, A. R. Reforma agrária e distribuição de renda. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária/ABRA**, v. 21, n. 1, p. 4–22, jan./abr. 1991.

SANTOS, R. de O. C. **Estudo das políticas de obtenção dos assentamentos de reforma agrária no Brasil entre 1985 e 2009**. 2010. 92 p. Monografia (Graduação em Geografia) — Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual “Júlio de Mesquita Filho”, Presidente Prudente.

SARRIS, A. **O papel da agricultura no desenvolvimento econômico e na diminuição da pobreza**: uma base empírica e conceitual. Brasília, NEAD, 2001.

SAUER, S. A terra por uma Cédula: Estudo sobre a “Reforma Agrária de Mercado”. In: _____. **O Banco Mundial e a terra**: ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia. São Paulo: Viramundo, 2004.

SAY, J. B. Os redimentos da terra. In: _____. **Tratado de economia política**. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Cultural, 1983, p. 337–45 (Coleção Os Economistas). (Primeira Edição: 1872).

SCHILLING, P. R. Do “caminho brasileiro de reforma agrária” — 1962. In: STÉDILE, J. P. (Org.). **A questão agrária no Brasil**: o debate tradicional: 1500–1960. São Paulo: Expressão Popular, 2005, p. 233–58.

SILVA, J. G. **O que é questão agrária**. São Paulo: Brasiliense, 1980.

SILVA, J. G. O Desenvolvimento do Capitalismo no Campo Brasileiro e a Reforma Agrária. In: **A questão agrária hoje**. Porto Alegre: ed. UFRGS, 1994, p. 70–140.

SILVA, J. G. Estatuto da Terra (ET), trinta anos. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária**, v.15, n. 1, p. 8–18, jan./abr. 1995.

SILVA, R. P. **Assentamento rural**: um novo momento de ocupação econômica no Pontal do Paranapanema. 2003. 101 p. Dissertação (Mestrado em Economia) — Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

SILVA, P. A. O. **Impactos das políticas públicas sobre a pobreza no meio rural brasileiro, entre 2003 e 2006**. 2009. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) — Pontifícia Universidade Católica de Campinas. In: Conselho Regional de Economia de São Paulo, 2ª região, 2009.

SILVEIRA, J. M. J. da; MAIA, A. G.; MORIZOT, A; GUANZIROLI, C.; NEDER, H. D.; SOUZA-FILHO, H. M.; MAGALHÃES, M. M. **Estudo de avaliação de impacto do projeto Cédula da Terra (PCT) 2006**. Convênio FECAMP e IE/Unicamp. Relatório final, Campinas, 2007.

SODRÉ, N. W. **Formação histórica do Brasil — 1962**. In: STÉDILE, J. P. (Org.). **A questão agrária no Brasil**: o debate tradicional: 1500–1960. São Paulo: Expressão Popular, 2005, p. 111–26.

SPAROVEK, G. **A qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira**. Convênio USP/MDA/FAO. São Paulo, 2003.

SPAROVEK, G. Avaliação de impacto do Programa Nacional de Crédito Fundiário. **Estudos de Reordenamento Agrário**, Brasília: IICA/MDA/PCT-Crédito Fundiário, n. 6, 2008.

VEIGA, J. E. **O que é reforma agrária**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

VEIGA, J. E. **Reforma agrária hoje**. STÉDILE, J. P. (Org.) **A questão agrária hoje**. Porto Alegre: ed. UFRGS, 1994, p. 298–305.

VINHAS, M. Problemas agrário-camponeses do Brasil. In: STÉDILE, J. P. (Org.). **A questão agrária no Brasil**: o debate tradicional: 1500–1960. São Paulo: Expressão Popular, 2005, p. 127–170.