

DILEMAS DA QUESTÃO AGRÁRIA BRASILEIRA tem futuro a reforma agrária?

Rubem Murilo Leão Rêgo

A análise da questão agrária brasileira tem sempre se confrontado com a discussão sobre a necessidade ou não da realização de uma reforma agrária. É antiga a presença, particularmente no pensamento de esquerda ou progressista no Brasil, da reivindicação por uma transformação de nossa estrutura de distribuição da propriedade fundiária. As históricas razões desta exigência estão centradas em dois fatos incontestáveis: a ocorrência de um dos níveis mais elevados do mundo de concentração da propriedade fundiária e a persistência de uma condição de pobreza e miserabilidade que atinge parte expressiva da população brasileira, excluída das possibilidades de trabalho para a produção das condições mínimas para sua subsistência.

É evidentemente correto afirmar que a agricultura brasileira passou por processos de transformação das bases de sua organização produtiva, de modo a superar tradicionais condições de atraso e alcançar níveis de produtividade relativamente comparáveis a situações existentes em países capitalistas modernos. Hoje esse processo pode ser constatado pelo desenvolvimento dos complexos agroindustriais brasileiros, que são respon-

sáveis pela maior parte da produção de valores em nossa atividade agrária. Mas a realidade perversa é que este processo de desenvolvimento é extremamente desigual tanto no âmbito das relações entre as diversas regiões do país, como entre as próprias unidades produtivas agrárias.

Os efeitos perversos de uma estrutura agrária baseada na predominância da forma latifundiária de apropriação territorial já foram objeto de debates e proposições de superação desde o último quartel do século XIX. Vários dos ideólogos da Abolição da Escravatura, ocorrida em 1888, entre eles André Rebouças, vieram a se constituir em “defensores de medidas de distribuição da propriedade que dessem fim ao monopólio da terra e criassem uma ampla camada de pequenos proprietários” (1). As proposições que emergiram durante a primeira fase do período republicano, depois de 1889 até 1930, formuladas por intelectuais e políticos urbanos e por uma parcela mais modernizante de nossas elites, foram seguidamente marginalizadas. As formas como se consolidaram as estruturas e relações de poder - o chamado “pacto oligárquico” -, montadas sobre as lideranças dos chefes políticos regionais e dos “coronéis”, resultaram na submissão e dependência de amplas camadas sociais de trabalhadores rurais a uma política de clientela que se apoiava na reprodução de relações de lealdade quase absoluta e no conformismo. O próprio caráter extensivo do modo de exploração agropecuário, que fixava a força de trabalho através do acesso a pequenas parcelas de terras para cultivos de subsistência, constituía-se em fundamento dessa submissão e dependência.

Neste período, afora as conhecidas manifestações de protesto de caráter messiânico - como Canudos, Juazeiro e Contestado - e as explosões de banditismo, como o cangaço, foram efêmeros os episódios de efetiva e eficaz contestação da altamente concentrada estrutura fundiária existente no Brasil.

Após 1930 apareceram novamente análises sobre a questão agrária, particularmente de origem tenentista, que viam na predominância da monocultura de exportação e no baixo grau de aproveitamento da terra as raízes dos males da sociedade brasileira. Propugnavam “reduzir ao mínimo possível todas as formas de latifúndio” e estimular a formação e a manutenção da

pequena propriedade rural “mediante a transferência direta de lotes de terras cultiváveis para o trabalhador agrícola (...), auxiliando-o a formar, em terra própria, a concretização de seu modesto patrimônio como elemento básico de sua prosperidade e de seu bem-estar” (2). Outra vez, a recomposição das relações de poder como consequência da crise do “pacto oligárquico” resultou na reafirmação de entraves legais, políticos e institucionais para a concretização de qualquer medida de alteração efetiva da estrutura fundiária. O novo acordo entre as elites dominantes - o “pacto agrário” - resultou de fato em uma acomodação entre os interesses das novas camadas sociais urbanas em expansão, dos grupos dominantes regionais e de um novo aparelho de Estado em crescimento. A ascensão política dos interesses industrializantes a um aparelho de Estado mais centralizado não revelou ter força suficiente para desalojar as elites regionais e agrárias do poder. Por outro lado, por todo esse período até o início da década de 50, era extremamente baixo o potencial de mobilização política e social da discussão da questão agrária. Submetido às relações tradicionais de dominação, o campesinato, ou o conjunto dos trabalhadores do campo, estava ausente da participação em defesa de seus interesses. Quase sempre, as posições tomadas em relação à questão agrária resultaram em propostas de medidas a serem encaminhadas pelo aparelho do Estado, ora enfatizando a necessidade de diversificação da produção agrícola e o aumento da produtividade, ora defendendo a extensão de medidas de proteção de natureza trabalhista aos trabalhadores rurais, ora apontando para a urgência de uma política de redistribuição da posse e propriedade da terra, objetivando a criação de uma ampla camada de pequenos e médios proprietários rurais. Em 1935, a ANL - Aliança Nacional Libertadora defendia em um de seus itens programáticos a “proteção aos pequenos e médios proprietários e lavradores e entrega das terras dos grandes proprietários aos camponeses e trabalhadores rurais que a cultivam, por considerarmos terem sido eles os que as valorizaram com o seu trabalho e, portanto, são os seus únicos e legítimos proprietários” (3).

Embora fossem sólidos e organizados os interesses que uma eventual reformulação agrária viesse a atingir, eram frágeis e desarticulados os seus prováveis beneficiários. Desta forma, ao mesmo tempo que a realidade social impunha que as forças políticas de um ou outro modo fizessem proposições e aprovassem medidas legais que visassem amenizar as condições de desigualdade social pela correção da má distribuição da posse da terra, a forte articulação política dos interesses agrários dominantes foi sempre responsável pela

(1) CAMARGO, A. de A. A questão agrária: crise de poder e reformas de base (1930-1964). In: FAUSTO, B. *O Brasil Republicano III*. São Paulo, Difel, 1981, p. 130.

(2) CLUBE 3 de OUTUBRO. Esboço do programa de reconstrução política e social do Brasil. Apud CAMARGO, A. de A. Op. cit., p. 134.

(3) Apud CAMARGO, A. de A. Op. cit., p. 139.

continuada protelação de qualquer reforma efetiva para a alteração da estrutura fundiária. A rearticulação das forças conservadoras e o seu predomínio na composição do Congresso Nacional, no imediato pós-guerra, foram responsáveis por mais um período de amortecimento da questão agrária.

A década de 50 presencia a emergência de vários movimentos de protesto de camponeses e trabalhadores rurais. Em regiões diversas explodem processos de luta aberta pela posse da terra (Paraná, São Paulo, Goiás, Pernambuco, Paraíba), mesmo que localizados e não articulados entre si. Por outro lado, esta mobilização é fortalecida pelo início do processo de expansão dos sindicatos rurais, no final da década, lutando por melhores condições de trabalho e de salário e pela extensão, ao campo, das medidas de proteção previdenciárias e trabalhistas que já beneficiavam os trabalhadores urbanos. Cresciam, entre os segmentos sociais interessados, as demandas por uma efetiva política de redistribuição da posse da terra. Mas as ações governamentais procuram, mais uma vez, eludir a questão: no mesmo momento em que a questão agrária cada vez mais se politiza, a política governamental se volta para o problema dos desequilíbrios regionais, isto é, para a tomada de medidas que visassem à recuperação de áreas marginalizadas do processo de desenvolvimento nacional. Surgem a Operação Nordeste e a Sudene (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste), que, subordinando o problema da concentração fundiária e do latifúndio a uma política de desenvolvimento regional, resultam apenas no fortalecimento de disposições reformistas moderadas. Mas, por outro lado, ao se tornarem visíveis as condições de miséria vividas por grande parte dos trabalhadores rurais nordestinos, cresce a consciência política sobre a necessidade de amplas reformas de estrutura - as então chamadas "reformas de base" - que possibilitem a integração do campesinato e outras camadas sociais rurais ao processo de desenvolvimento e à cidadania.

Conquistado este relativo consenso sobre a necessidade de reformulação da estrutura fundiária, a questão que emerge no início do anos 60 é como implementar efetivamente um processo redistributivo da posse da

terra e de modernização do regime de propriedade. A longa disputa política que se seguiu, durante os governos Jânio Quadros e João Goulart, travou-se em torno da alteração de dispositivos constitucionais que, exigindo a "prévia e justa indenização em dinheiro" para os casos de desapropriação de terras, inviabilizavam economicamente a efetivação da reforma agrária. As mudanças legais que permitissem ao Estado realizar a "desapropriação por interesse social" e atingir as grandes propriedades improdutivas ou subutilizadas (os latifúndios) não conseguiram aprovação congressual. Uma vez mais, a rearticulação das forças conservadoras, tradicionalmente dominantes no Poder Legislativo, demonstrou ser mais forte e ter mais poder que as forças reformistas que apoiavam as medidas de mudança. Isto ocorre apesar da grande expansão do movimento sindical rural, da criação de mais de uma centena de organizações, da instalação da Contag - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura e do fortalecimento do movimento camponês através das chamadas Ligas Camponesas, particularmente no Nordeste. Segundo Aspásia Alcântara de Camargo, "nunca tantas forças se manifestaram convencidas da necessidade e da urgência de uma reforma agrária. (...) No entanto, a multiplicidade de propostas encobre interesses e compromissos de natureza diversa". "As repetidas controvérsias em torno da reforma agrária (...) esbarravam sempre na constitucionalidade/inconstitucionalidade das modificações aventadas, ficando, no entanto, evidente que, mais além das intrincadas interpretações jurídicas, dominavam critérios políticos de interpretação do texto constitucional" (4).

O golpe militar de 1964, apoiado politicamente pelas forças tradicionais do ruralismo conservador brasileiro, veio destruir qualquer possibilidade de uma radical transformação da estrutura fundiária. Esse período, caracterizado pelo "autoritarismo burocrático" (5) das ditaduras militares instaladas em vários países da América Latina, tratou a questão agrária sob a ótica das políticas públicas, procurando, por um lado, expandir a presença do aparelho de Estado no campo através de agressivas políticas de modernização que objetivavam estabelecer uma plena mercantilização do trabalho rural e uma intensa capitalização agrícola de fazendas tradicionais e pequenas unidades de produção familiares, e, por outro, desmobilizar pela força repressiva os movimentos camponeses e de trabalhadores rurais, desenvolvendo uma "estratégia de domesticação" (6) e cooptação desses trabalhadores através tanto da extensão ao campo dos direitos sociais e trabalhistas como da implementação de políticas e projetos de colonização de novas áreas agrícolas (7).

(4) CAMARGO, A. de A. Op. cit., p. 201.

(5) O'DONELL, G. *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism*. Berkeley, University of California, Institute of International Studies, 1973. Apud REIS, E. P. Brasil: cem anos de questão agrária. *Dados - Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, 32 (3), 1989, p. 283.

(6) Uma interessante análise desta questão encontra-se em: PALMEIRA, M. *Modernização, Estado e questão agrária*. *Estudos Avançados*. São Paulo, USP, 3 (7), set.-dez. 1989.

(7) Ver: REIS, E. P. Op. cit., p. 294-295.

Modernização da agricultura brasileira: mudanças e persistências na questão agrária

O processo de modernização das atividades agrárias no Brasil vem se desenrolando, em várias etapas, desde o final do século XIX. A contínua transformação e superação das relações sociais atrasadas de produção - como a transição para o trabalho livre e a superação de formas extra-econômicas de sujeição da força de trabalho rural -, a incorporação de inovações tecnológicas em várias fases do processo produtivo, a diversificação e a substituição de culturas agrícolas que de alguma forma contribuíram para o enfraquecimento da monocultura, etc. constituíram mudanças que caracterizam o processo de modernização agrária. No momento atual, esse processo expressa-se na transformação das relações de trabalho e na implantação de uma nova base técnica de produção que se consubstancia na progressiva "empresarialização" da agricultura e no surgimento e expansão dos "complexos agroindustriais". Esta modernização ganha expressão nacional a partir de meados dos anos 50 com a progressiva incorporação de máquinas, elementos químicos, novas ferramentas, novas culturas ou novas variedades. Transforma em agricultura moderna, intensiva e mecanizada amplos setores tanto da grande propriedade como da produção artesanal camponesa (8).

Entretanto, ressalte-se que esta modernização, como que abreviando etapas, acopla num mesmo momento os processos de mecanização e de quimificação das atividades agrárias, com conseqüências sociais dramáticas. Aí podem ser encontradas as principais raízes do amplo processo migratório posterior, expressão do movimento de expulsão e expropriação das condições de vida de amplas camadas de trabalhadores rurais.

Segundo Geraldo Müller, a transformação significativa que ocorre na agricultura brasileira é a mudança de predomínio de um conjunto de atividades baseadas na forma latifúndio-minifúndio para o predomínio das atividades que têm como fundamento o complexo agroindustrial. É a isto que se pode chamar modernização agrária, que consistiria na "ampliação do modo

capitalista intensivo de produzir e de distribuir nas atividades agrárias" (9). Este processo foi particularmente intensivo após 1970, quando vai se concretizando uma crescente interdependência entre o capital agrário, tradicionalmente articulado com o capital comercial, e as outras formas do capital industrial e financeiro. Afirma o autor: "estes graus de interdependência têm implicações na determinação do lugar da agricultura no desenvolvimento nacional, porquanto os interesses sociais nucleados no capital comercial e assentados na propriedade territorial e na generosidade da natureza foram deslocados pelos interesses nucleados no capital industrial e financeiro e na agricultura moderna" (10). É importante observar que, se em 1967 a agropecuária brasileira contava com vinte empresas com patrimônio líquido de cerca de 1 milhão de dólares, em 1980 este número chegava a mais de 500 empresas deste porte. Esse processo contou com enorme patrocínio do aparelho de Estado do regime militar: subsídios creditícios e incentivos fiscais possibilitaram a "empresarialização" das atividades agrárias, juntamente com a expansão, em largas dimensões, da especulação fundiária. O aparelho estatal, portanto, "patrocinou a superação do predomínio do modo de produzir tradicional pela industrialização, sem mexer nos interesses privados consolidados, tomando a estrutura fundiária e os interesses sociais organizados como dados" (11).

Portanto, o que veio efetivamente mudar o perfil da produção agrária brasileira foi o desencadeamento do processo de industrialização das atividades rurais, ocorrido essencialmente após a consolidação do setor produtivo industrial das indústrias de base e que tornou as atividades produtivas agrárias vinculadas aos complexos agroindustriais as responsáveis, hoje, por grande parte da produção de valores na agricultura.

Porém, a agroindustrialização do campo brasileiro foi acompanhada por um enorme processo de exclusão social de trabalhadores rurais - assalariados permanentes e residentes nos grandes domínios, assalariados temporários, parceiros e pequenos produtores minifundiários -, agravando não somente as condições de miséria em que já viviam, mas também promovendo expressivo êxodo das populações rurais à procura de postos de trabalho nos mercados urbanos - há estimativas de que, entre 1960 e 1980, cerca de 30 milhões de brasileiros migraram do campo para a cidade.

O resultado é que este processo de industrialização provocou, estranhamente, o agravamento dos níveis de concentração fundiária já historicamente existentes no Brasil. E porque "estranhamente"? Sabe-se que o suposto técnico de todo processo de industrialização é

(8) As considerações a seguir baseiam-se em:

KAGEYAMA, A. et alii. O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: IPEA. *Agricultura e Políticas Públicas*. Brasília, nº 127, 1990, cap. II, p. 113-223.

MÜLLER, G. Cem anos de República - notas sobre as transformações estruturais no campo. *Estudos Avançados*. São Paulo, USP, 3 (7), set.-dez. 1989, p. 109-136.

(9) MÜLLER, G. Op. cit., p. 110.

(10) Idem, ibidem, p. 127.

(11) Idem, ibidem, p. 132.

o de que cada atividade industrial se utiliza ou se apropria de meios de produção na medida ou à proporção que estes lhe são essenciais para a consecução de seu processo produtivo. Uma atividade industrial não se apropria de mais instalações do que precisa, nem de mais força de trabalho do que lhe é necessária, nem detém estoques de matérias-primas inúmeras vezes superior às necessidades de seu ciclo produtivo. A não ser que a apropriação em quantidades superiores às necessárias de um destes elementos esteja determinada por interesses (financeiros, sociais e mesmo políticos) externos ao dinamismo do ciclo produtivo.

Também na agricultura o processo de industrialização poderia ter esta configuração. No que se fundamenta uma suposta necessidade econômica das empresas rurais e agroindustriais em contar com um estoque de terras muitas vezes superior ao que pode ser utilizado realmente em suas atividades produtivas?

A apropriação de terras como "reserva de valor", com objetivos meramente especulativos, constitui elemento próprio de uma lógica econômica do padrão moderno de acumulação capitalista? Ou diz respeito, de fato, a uma forma histórica específica e particular de obtenção e distribuição capitalistas do excedente econômico?

Certamente, as respostas a estas questões colocam "na ordem do dia" a questão da reforma agrária, porque revelariam os fundamentos políticos e especulativos dos processos de apropriação territorial no Brasil. Utilizando-se dos dados censitários, pode-se fazer uma interessante demonstração deste processo de concentração fundiária: "A propriedade da terra manteve-se tão concentrada quanto o era antes do golpe (golpe militar de 1964): em 1980, 50,4% dos estabelecimentos rurais tinham menos de 10ha de terra e, em conjunto, possuíam apenas 2,4% das terras do país. Em compensação, 0,9% dos estabelecimentos tinham mais de 1.000ha e, em conjunto, abrangiam 45% das terras.(...) Entre 1950 e 1980 as áreas aproveitadas do país passaram de 127 milhões de ha para 228 milhões de ha (...). Das terras novas do país, ocupadas entre 1950 e 1960, 85% foram ocupadas por estabelecimentos com menos de 100ha e 15% por estabelecimentos com mais de 100ha. Já parcialmente sob a ditadura militar, entre 1960 e 1970, 35% das novas terras foram para estabelecimentos com menos de 100ha e 65% para os que tinham mais de 100ha. Entre 1970 e 1980, 6% das

terras foram ocupadas pelos pequenos estabelecimentos e 94% pelos grandes" (12).

É fato que esse processo de industrialização das atividades rurais, ao incorporar insumos modernos ao processo produtivo, tecnificar e mecanizar a produção e integrar-se aos modernos circuitos de comercialização, fez aumentar significativamente a produtividade, possibilitando a expansão da produção de matérias-primas e alimentos - em que pese esse fato ter ocorrido prioritariamente nos setores de agricultura de exportação, provocando um desnível de produtividade entre essa atividade e a produção "doméstica" ou para mercado interno, bem como uma problemática articulação com o preservado caráter extensivo da produção agrária. Acrescente-se ainda outra característica desse processo: ao privilegiar a via da quimificação, está promovendo a substituição do tradicional caráter predatório da agricultura brasileira por um outro modelo que tem gerado graves impactos ambientais negativos sobre os recursos naturais.

No entanto, por consistir em um processo de "modernização sem ruptura", isto é, uma modernização que ocorre sem uma alteração significativa da arcaizada estrutura de distribuição da propriedade rural, gerou vários "efeitos perversos": "a propriedade tornou-se mais concentrada, as disparidades de renda aumentaram, o êxodo rural acentuou-se, aumentou a taxa de exploração da força de trabalho nas atividades agrícolas, cresceu a taxa de auto-exploração nas propriedades menores, piorou a qualidade de vida da população trabalhadora no campo"(13).

Ressalte-se, então, que essa estrutura fundiária concentrada, apesar de ter se constituído apenas em relativo entrave ao crescimento econômico e à acumulação de capital, configurou-se em grave obstáculo a um processo de desenvolvimento sócio-econômico que, para concretizar o objetivo de elevar a qualidade de vida da população em geral, deveria ter necessariamente um caráter redistributivo da riqueza que consegue gerar. Se por um lado a continuidade de uma estrutura agrária concentrada provocou enorme êxodo rural, sempre a taxas superiores à capacidade de geração de empregos no setor urbano-industrial, por outro lado o aumento da produção agrícola no Brasil, expresso na ocorrência das "super-safras", não tem resultado nem na redução da miséria de amplas camadas da população nem na melhoria de seu padrão alimentar. A extensão da subnutrição e da fome que assolam enormes parcelas da população brasileira, conjugada às freqüentes necessidades de importações, mesmo conjunturais, de alimentos básicos, exhibe tanto os limites técnico-produtivos quanto as implica-

(12) MARTINS, J. de S. *Libertação na Terra dos Aflitos (Igreja e Questão Agrária no Brasil)*. São Paulo, s/d, mimeo.

(13) PALMEIRA, M. Op. cit., p. 87.

ções políticas do caráter restritivo e seletivo dessa expansão modernizadora.

De fato, esse processo de modernização teve como conseqüência uma expulsão sistemática de trabalhadores rurais de diferentes categorias, do interior dos grandes domínios, e a criação de crescentes dificuldades de acesso à terra para esses trabalhadores expropriados.

É justamente a dupla dimensão desse processo - aumento da produtividade e da capacidade de produção agrária, de um lado, e exclusão e miséria sociais reafirmadas pela continuidade do caráter concentrado da estrutura de propriedade, de outro - que determina a permanência da reivindicação quanto à concretização de uma reforma agrária.

A trajetória recente da reforma agrária no Brasil

A análise da atualidade de uma reivindicação como a reforma agrária coloca dois problemas inquietantes: primeiro, o significado da mudança do perfil de distribuição espacial da população, e, segundo, as conseqüências sociais restritivas das políticas agrárias implementadas durante o período da ditadura militar no Brasil.

Apesar da contínua diminuição da população rural em relação à urbana, os níveis brasileiros atuais desta distribuição espacial ainda apontam para a permanência de um contingente populacional rural próximo a 30% da população total, praticamente invertendo as proporções existentes em 1940.

Afora o clássico movimento de urbanização resultante tanto do desenvolvimento capitalista urbano-industrial como da expansão das relações de produção capitalistas nas atividades agrárias, várias estimativas ou estudos destacam a grandeza que este movimento migratório assumiu, no caso brasileiro, particularmente durante a década de 70. Porém, se esses deslocamentos populacionais acompanham diferentes tipos de crises no setor agropecuário, no contexto brasileiro nem sempre têm sido resultado de uma força de atração exercida por um regular crescimento das atividades econômicas urbanas. Em determinados períodos esses deslocamentos têm se constituído em expressivo processo de expropriação camponesa e de proletarização. Mesmo tomados de forma aproximada, os dados sobre pessoal ocupado nas atividades agrárias, entre 1940 e 1980, são reveladores deste processo: os empregados

Tabela 1
Participação Relativa da População Economicamente Ativa (PEA) Rural na PEA Total
Brasil
1940-1985

Anos	Participação da PEA Rural na PEA Total
1940	66,7
1950	60,5
1960	54,5
1970	44,6
1980	30,1
1985	28,5

Fonte: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Apud ROMEIRO, A.R. Reforma agrária e distribuição de renda. *Revista Reforma Agrária*. São Paulo, Associação Brasileira de Reforma Agrária - Abra, 21(1), jan.-abr. 1991, p. 16.

permanentes e residentes nas propriedades diminuíram de 40% para 13% do pessoal ocupado, os empregados temporários e não-residentes aumentaram de 10% para 21% e os "responsáveis e membros não-remunerados da família" (categoria censitária que inclui os pequenos produtores) passaram de 50% para 66% (14).

Comparando-se estas informações com aquelas que revelam a elevação do grau de concentração da propriedade fundiária, e relacionando-os com a acentuada expansão da marginalização, desemprego e pobreza urbanos, pode-se ter idéia do perverso efeito social que o processo de *modernizzazione squilibrata* produziu no contexto da sociedade brasileira: à reprodução de um padrão latifundista e concentracionista de propriedade corresponde um processo de proletarização e minifundiáriação de amplas parcelas de trabalhadores rurais e camponeses.

Além disso, o volume de pessoas que, no Brasil de hoje, ainda se encontram vinculadas às atividades produtivas rurais recoloca a importância que seus interesses devem ter na construção de uma sociedade democrática.

A política agrária do período autoritário-militar se apoiou em uma forte intervenção do Estado na questão agrária, tendo como referência básica a legislação específica contida no Estatuto da Terra, promulgado em 1964 por este regime de governo. Se por um lado esta legislação veio, de fato, reconhecer institucionalmente a existência de uma "questão agrária" - mesmo procurando "ordenar" as relações de conflito entre os setores que compunham a sociedade agrária ao estabelecer, por força de lei, especificidades de interesses contidos nas categorias de latifundiário, minifundiário, empresário rural, arrendatário, parceiro, colono, traba-

(14) Estes dados são aproximações, apenas para ilustração, de informações contidas nos diferentes trabalhos citados ao longo deste artigo.

lhador assalariado, etc. -, por outro ela legalizou a prioridade atribuída a uma via de desenvolvimento da agricultura: a da modernização do latifúndio (15). Isto possibilitou, ao lado do fortalecimento do velho capital agrário, a penetração de grandes grupos econômicos em atividades agrícolas e agroindustriais e a coalizão de interesses de diferentes capitais em torno da especulação com a terra, na expectativa de rendimentos futuros derivados de sua valorização ou como "reserva de valor", evidenciando o caráter anti-reformista dessa política.

Concomitantemente, para confrontar-se com a continuidade das demandas sociais dos trabalhadores rurais em relação ao acesso e posse da terra, o regime militar implementou uma política de colonização de novas áreas nas regiões de fronteira agrícola, particularmente nas regiões Oeste, Centro-Oeste e Norte, através de agências estatais e empresas privadas de colonização, com o duplo objetivo de eliminar as tensões sociais existentes nas áreas de conflito em torno da posse da terra e de promover a integração de trabalhadores rurais e camponeses expropriados ao padrão estabelecido de desenvolvimento agrário. Esse período foi denominado, por vários estudiosos, como o "ciclo da colonização contra a reforma agrária", que persistiu entre 1970 e 1984 (16).

A concretização desta política agrária provocou rearranjos significativos na estrutura social rural, tais como: a reprodução de uma camada de pequenos produtores e camponeses nas áreas de fronteira que procuram repetir o antigo padrão dual de produção de subsistência e para mercado, mas constantemente ameaçados na posse de suas terras; a expansão de setores rurais em que um amplo processo de proletarianização tem na greve a forma adequada de luta por melhores salários e condições de trabalho; a transformação de uma parte minoritária de pequenos produtores e camponeses em pequenos, médios e mesmo grandes proprietários capitalistas e produtores modernizados, constituindo com isso tanto uma pequena burguesia como uma renovada burguesia agrária; e a constitui-

ção de significativos grupos de trabalhadores rurais sem-terra, compreendidos por parceiros minifundistas expulsos em consequência da tecnificação ocorrida nas grandes propriedades ou da extrema fragmentação das pequenas propriedades e minifúndios (17). Esta nova configuração dos grupos sociais rurais veio certamente introduzir novas reivindicações e demandas sociais, contribuindo para que a questão da reforma agrária fosse recolocada em termos diferentes daqueles dominantes nas décadas de 50 e 60.

Apesar destas medidas do governo militar, que procuravam tanto transformar a base técnica da agricultura via "empresarialização" das atividades agrárias, quanto "domesticar" as reivindicações dos trabalhadores rurais, coube ao movimento sindical rural superar o tecnicismo burocrático contido nas propostas governamentais, transformando a questão da reforma agrária em uma questão política (18). A Contag sustenta, então, contra a política oficial de contra-reforma, a bandeira da reforma agrária como instrumento de democratização da sociedade. As realizações do 3º Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais, em 1979, e do 4º Congresso, em 1985, foram fatos decisivos para que ressurgisse, no período pós-ditadura militar, o debate político sobre a necessidade da reforma agrária no seio das forças sociais democratizadoras da sociedade brasileira.

Com o término do governo militar e a instauração do governo civil que se convencionou chamar de "Nova República", em 1985, o recém-criado Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário apresentou a "Proposta para o I Plano Nacional de Reforma Agrária" (19), que começava fazendo um diagnóstico das condições sociais vigentes no campo e reconhecendo que "a concentração da propriedade fundiária produziu não apenas uma situação social de injustiça, demonstrada pelas enormes áreas não-exploradas das grandes propriedades lado a lado dos milhões de trabalhadores sem-terra, como ainda verificou-se um aumento dos conflitos agrários com um número crescente de mortos em várias regiões brasileiras" (20). Procurando legitimar politicamente esta proposta, o governo a apresenta ao 4º Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais, realizado em Brasília em maio de 1985, enfatizando a necessidade de atendimento às demandas dos movimentos sociais dos trabalhadores na agricultura.

Objetivando combater o "latifúndio improdutivo" - cujos proprietários foram largamente beneficiados pelas políticas agrárias do governo militar -, propunha a desapropriação das parcelas de terras improdutivas para nelas realizar o assentamento de trabalhadores sem-terra, posseiros, arrendatários, parceiros, minifundistas

(15) PALMEIRA, M. Op. cit., p. 96.

(16) TAVARES dos SANTOS, J. V. *A Colonização Agrícola, uma Solução para a Crise Agrária Brasileira?* Porto Alegre, 1988, mimeo.

IANNI, O. *Colonização e Contra-Reforma Agrária na Amazônia*. Petrópolis, Ed. Vozes, 1979.

(17) REIS, E. P. Op. cit., p. 296.

MÜLLER, G. Op. cit., p. 135.

LOUREIRO, M. R. G. *Terra, Família e Capital*. Petrópolis, Ed. Vozes, 1987.

(18) Entre outros autores, também Moacir Palmeira, (op. cit., p. 101) analisa a questão sob este prisma.

(19) A análise de todo o processo de proposição, regulamentação, modificação, boicote e praticamente anulação deste plano de reforma agrária não cabe ser feita em detalhes aqui, merecendo um trabalho específico. Reserve-me, então, a algumas sintéticas considerações.

(20) TAVARES dos SANTOS, J. V. Op. cit., p. 6.

e assalariados agrícolas. Esta população potencialmente beneficiária perfazia, então, um total aproximado de 7 milhões de pessoas. A meta global deste plano seria assentar, entre 1985 a 1989, cerca de 1 milhão e 400 mil famílias, em parcelas de terras adequadas à instalação de uma produção familiar, nas várias regiões do país, e para tanto demandando a “desapropriação por interesse social” de terras pertencentes a proprietários latifundiários - a serem pagas com “títulos da dívida agrária” (TDA) e a preços a serem calculados com base no valor do imóvel declarado pelo próprio proprietário para efeito de pagamento do Imposto Territorial Rural - que alcançavam o montante de 409,9 milhões de hectares, somado a cerca de 71,7 milhões de hectares de terras públicas.

As reações dos interesses contrários a uma proposta deste tipo não se fizeram esperar. Apesar dos apoios dados à proposta pelos partidos políticos de esquerda (Partido dos Trabalhadores, Partido Comunista Brasileiro, Partido Comunista do Brasil e Partido Socialista Brasileiro) e de parte do Partido do Movimento Democrático Brasileiro, reconstituiu-se uma forte coalizão política entre os interesses do tradicional setor dos grandes e médios proprietários agropecuaristas e os dos setores da média e grande burguesia agrária e agroindustrial, filhas diletas da política de modernização da agricultura anteriormente descrita. Paralelamente às manifestações das tradicionais associações de classe dos grandes proprietários, contrárias aos termos propostos para a reforma agrária, constituiu-se uma nova organização política representando aqueles interesses agrários “modernos”: a UDR - União Democrática Ruralista, que desenvolve uma intensa e rápida mobilização dos vários setores da burguesia agrária, cooptando também o apoio de pequenos e médios proprietários rurais amedrontados pela imediata “ameaça da reforma agrária”.

O resultado deste processo foi que o presidente da República só veio assinar o plano de reforma agrária em outubro de 1985, após inúmeras revisões das suas metas e novas versões, que tanto reduzia substancialmente o número de famílias a serem assentadas (cerca de 450.000) até 1987, como mudava os critérios de desapropriação das terras, priorizava a implantação de uma política nacional de desenvolvimento agrário em relação à política de reforma agrária, limitava as áreas sujeitas a desapropriação às parcelas improdutivas dos latifúndios e enfatizava o uso de terras públicas. Vários outros decretos presidenciais obstaculizaram a efetiva

intervenção na estrutura da propriedade fundiária, como, por exemplo, o Decreto-Lei 2.363, de outubro de 1987, que estabelecia que nenhuma área “em produção” poderia ser desapropriada, qualquer que fosse o seu tamanho, e que as propriedades de superfície inferior a certos limites, segundo critérios regionais diferentes, também não poderiam ser objeto de desapropriação.

Além do mais, agravou-se este quadro com a aprovação, pela Assembléia Nacional Constituinte de 1988, de dispositivo constitucional que isentou de desapropriação a “propriedade produtiva”.

A derrota da proposta de reforma agrária fica evidenciada no resultado a que se chegou ao final do período de governo da “Nova República”: somente 11.526 famílias tinham sido assentadas em 299 projetos e em uma superfície total de cerca de 2 milhões de hectares de terras, sendo que 50% destas famílias foram alocadas na região Centro-Oeste, ou seja, numa área em que a disponibilidade de terras desocupadas é maior (21).

Conclusão: os dilemas atuais

Apesar desta trajetória de fracassos políticos, a reivindicação pela reforma agrária continua presente na sociedade brasileira, tanto no movimento sindical rural e no movimento social dos trabalhadores sem-terra, quanto nos partidos políticos de esquerda ou progressistas. Torna-se importante, portanto, indagar sobre as razões que justificam essa persistência e confrontá-las com os efeitos das transformações ocorridas na estrutura produtiva rural e com a conseqüente mudança no quadro de conflitos sociais em face da emergência de categorias sociais que não têm na reivindicação de acesso à posse da terra o eixo principal de suas lutas políticas.

Mesmo considerando a dimensão do processo migratório antes analisado, ainda se pode registrar a permanência, contando com a continuidade do modelo fundiário concentracionista nos últimos anos, de aproximadamente 5 milhões de famílias de trabalhadores rurais sem-terra ou minifundistas com terra insuficiente. Some-se a esses a estimativa da existência de cerca de 3 milhões de famílias rurais assalariadas, que em parte também reivindicam o acesso à terra.

Ao lado disto, os rearranjos na estrutura das classes rurais, superando os termos em que se colocavam as relações de conflito no campo existentes há três décadas atrás, contribuíram para a diversidade das formas de expressão das lutas sociais atuais: a dos trabalhadores assalariados, permanentes ou temporários,

(21) Informações de 1988 colhidas por:
TAVARES dos SANTOS, J. V. Op. cit., p. 21.

pelo respeito aos direitos sociais trabalhistas e melhores condições de trabalho; a dos pequenos produtores pelo acesso a créditos e ao financiamento de meios tecnológicos essenciais para o aumento da produtividade de suas unidades de produção e pela adequada fixação dos valores de seu produto; e as lutas pela democratização da posse da terra como instrumento de criação de fontes de trabalho para milhões de trabalhadores rurais. Todos estes segmentos estão, de uma ou outra forma, lutando por medidas econômicas, políticas e sociais que impliquem a possibilidade do exercício pleno de sua cidadania.

Torna-se evidente, então, que a luta pela reforma agrária nem se restringe a uma mera distribuição de parcelas de terra a trabalhadores rurais pauperizados, destecnicificados e atomizados, nem deve se apoiar na possibilidade de organização de uma estrutura produtiva fundada na reprodução da "bucólica unidade familiar de produção agrícola".

Entretanto, as possibilidades de execução de uma política que implique a consolidação do exercício da cidadania exigem, de um lado, a afirmação de mecanismos que ampliem o acesso a formas sociais diversas de utilização produtiva das terras agricultáveis e, de outro, a negação daqueles que, mesmo produzindo conseqüências modernizadoras em alguns setores produtivos, têm como um de seus fundamentos a reprodução de processos excludentes, monopolizadores e concentracionistas dos meios de produção essenciais às atividades agrárias, entre eles a terra. Em nenhum sentido esta separação prejudicaria a expansão do aparelho produtivo agrário - até mesmo porque o tornaria "mais concorrencial". Pelo contrário, é a reprodução dos mecanismos concentradores da terra, embutidos nas políticas econômicas governamentais, que além de inibir a expansão de meios de elevação da produtividade - reproduzindo processos produtivos extensivos, mesmo que mecanizados - ainda é a principal responsável pela extensão da violência social no campo brasileiro e pela exclusão social que promove a reprodução da miséria não apenas nos limites do espaço agrário.

Se a presente análise pode indicar que a realização de uma reforma agrária se justifica no Brasil de hoje como uma necessária "política social" - e, portanto, ela ainda tem futuro -, a sua concretização dependerá da força que uma rearticulação de interesses políticos e sociais transformadores possa conseguir para desestruturar as fortes sobrevivências do conservador "pacto agrário". ■

POPULAÇÃO PAULISTA

Um tema que agora
está nos mapas

ATLAS DA POPULAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO



Um inédito empreendimento editorial.

O primeiro Atlas da População feito no Brasil. No formato 45x63 cm, o *Atlas da População do Estado de São Paulo* tem 134 páginas e 183 mapas distribuídos em 29 pranchas.

Sua realização tornou-se possível graças ao esforço conjunto da Secretaria de Planejamento e Gestão do Governo do Estado de São Paulo, da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - SEADE e do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

Para maiores informações ligue para:
(011) 227-9788

Central de Dados e Referências - CDR
SEADE