
A QUESTÃO AGRÁRIA E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

*Humberto Mendes de Sá Formiga**

1. Introdução

A discussão sobre mecanismos de consolidação dos direitos individuais e coletivos, definidos pela Constituição Federal de 1988, no imenso espaço rural do País, com ênfase na sustentabilidade das atividades econômicas agropecuárias e na redução dos fluxos migratórios, conduz ao cerne dos problemas agrários brasileiros e à necessidade do debate sobre a oportunidade e a conveniência da execução de um projeto nacional de reforma agrária, no atual estágio de desenvolvimento das relações de produção no campo e em face da elevada concentração da propriedade da terra verificada no Brasil.

A despeito das polêmicas que cercam o tema, a discussão sobre os direitos individuais e coletivos dos trabalhadores rurais, à luz da legislação vigente, ainda se mostra indispensável, vinte anos depois de promulgada a “Constituição Cidadã”. As motivações mais recentes para reflexões sobre a questão vêm do contexto das recorrentes manifestações coordenadas por movimentos populares em prol da execução de ações de reforma agrária e na reação armada de proprietários rurais em regiões com tradição de conflitos envolvendo a posse da terra.

O problema inicial do debate surge da dificuldade de se abandonar o hábito de reduzir a expressão “reforma agrária” a um fenômeno único e universal, caracterizado apenas pela distribuição massiva de terras coordenada pelo Estado. A esse respeito, Filippi (2005, p. 21-51) adverte que, pelas diferenças substanciais entre estudos de casos – do reordenamento territorial na Inglaterra da Revolução Industrial até os movimentos reformistas latino-americanos, ocorridos no México, na Guatemala e em Cuba, passando pelas repartições de terras decorrentes da Revolução Francesa, da Revolução Soviética e da Revolução Nacionalista Chinesa –, não há um modelo único de reforma agrária. A concepção distributivista contida no conceito reducionista empobrece, por vezes, a exploração do tema e gera sérios obstáculos ao diálogo entre governos, proprietários de terras e representantes dos movimentos sociais.

* **HUMBERTO MENDES FORMIGA** é Especialista em Contabilidade e Auditoria pela Universidade de Brasília (UnB). É Consultor Legislativo do Senado Federal.

Mais adequado seria o entendimento das múltiplas possibilidades de soluções adaptadas às características do território brasileiro, o que afastaria as compreensões monolíticas e dogmáticas dos processos agrários e evitaria o tratamento de ações de reforma agrária como algo definido *a priori*. Entretanto, não se avança em direção à objetividade sugerida e à apreensão das especificidades regionais e locais sem o acompanhamento sistematizado de dados que permitam a leitura menos ideologizada das transformações rurais. No Brasil, a displicência do Estado começa na carência de planejamento no intuito de produzir informações que permitam uma melhor interpretação das relações dinâmicas entre o campo e a cidade.

Este artigo traz algumas reflexões sobre a questão agrária brasileira. Esperamos, pela seleção das fontes e a partir das considerações que a seguir apresentaremos, lograr a superação das dificuldades da abordagem proposta, de forma a oferecer modesta contribuição no sentido de avaliar a exequibilidade de ações de reforma agrária no País. Essa contribuição vem revestida de ponderações sobre aspectos como qualidade dos dados disponíveis, características da legislação vigente, peculiaridades da questão agrária brasileira, violência no campo, experiência dos projetos de assentamentos, desafios da inserção da agricultura familiar no mercado e conflitos no plano institucional.

2. A necessidade de informações

Não bastasse a questão agrária se constituir em tema de larga complexidade política, as dificuldades de abordagem se ampliam muito, diante da precariedade das estatísticas disponíveis. Essa limitação comporta frequentemente o risco de se converter uma análise em manifestação de caráter meramente ideológico.

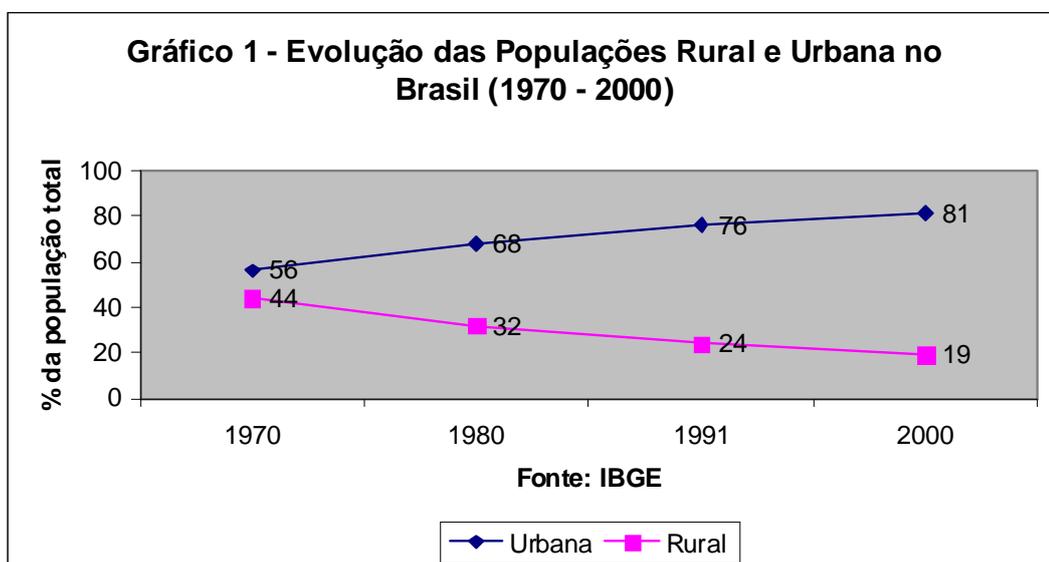
Embora o IBGE, pela qualidade dos dados que divulga, seja fonte obrigatória em análises dessa natureza, os censos agropecuários realizados não têm sido regulares (não houve censo entre 1996 e 2007) e sua abrangência apresenta-se insuficiente para refletir a dinâmica dos processos agrários. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) também disponibilizam informações importantes. No entanto, o viés político e as mudanças de critério entre os registros oficiais tornam árdua a compreensão dos dados e inviabilizam comparações entre diferentes governos ou com a situação agrária de outros países.

Como demonstra Filippi (2005, p. 21),

a questão da terra é apenas a parte visível de uma multitude de fenômenos sociais e econômicos que nos conduzem a uma análise mais ampla. Nessa direção o autor assinala que analisar criticamente a questão da terra em um conjunto de países requer, necessariamente, uma abordagem multidisciplinar.

Por outro lado, a escassez de informações conduz ao tratamento superficial dos questionamentos elaborados. Pode-se ilustrar essa dificuldade com as informações do Gráfico 1, elaborado a partir de dados do IBGE, que mostra com clareza a velocidade do processo de urbanização no Brasil, ocorrido nas últimas três décadas do século XX, quando o impressionante êxodo rural resultou no crescimento de 44,6% da população urbana, reduzindo a população rural em 2000 para menos da metade da existente em 1970. No entanto, a apreensão das causas e consequências econômicas e sociais do fenômeno ilustrado demanda, minimamente, informações regionalizadas e mais detalhadas sobre a aceleração da automação nos processos de produção rurais e sobre a participação dos migrantes no número de empregos urbanos gerados na indústria e no setor de serviços. Nesse ponto, quando o detalhamento se faz necessário, os números disponíveis mostram-se limitantes, e o recurso ao compartilhamento dos pontos de vista de outros estudos se torna um caminho necessário, mas nem sempre satisfatório.

Em se tratando de assentamentos rurais, torna-se importante registrar que trabalhos coordenados pelo Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD), vinculado ao MDA, apresentam agregados nacionais sobre as atividades econômicas desenvolvidas.



O enredamento das ações de reforma agrária, além de sua afinidade com fenômenos populacionais, como a distribuição dos domicílios entre o campo e a cidade, o crescimento demográfico e as correntes migratórias, decorre do seu entrelaçamento com aspectos econômicos, tais como distribuição fundiária, inflação do preço dos alimentos, geração e distribuição de renda e taxa de emprego industrial. Além desses componentes, a realidade agrária interage com outros aspectos altamente relevantes, como conservação do meio

ambiente, automação agrícola e o recente desenvolvimento de processos biotecnológicos aplicados à produção agropecuária. Por se desenvolver em meio a esse conjunto de influências mútuas, informações precisas são essenciais ao aperfeiçoamento da compreensão da questão agrária no Brasil e à formulação de propostas mais consistentes que visem à mitigação dos impasses políticos, para que não se reduza a questão agrária ao dualismo de ser contrário ou favorável à execução de um plano de reforma agrária.

Evidentemente, os obstáculos mencionados não inviabilizam a apreciação das correlações entre os aspectos citados e a questão agrária. Porém, é essencial ter presente que a carência de dados primários confiáveis, o viés do radicalismo ideológico e o recurso a extrapolações simplistas podem desvirtuar as mais bem intencionadas avaliações. Assim, o desafio da elaboração de uma análise sóbria torna-se maior à medida que são introduzidas conformações políticas reducionistas, que com frequência permeiam os conflitos agrários.

3. A legislação e a questão agrária

A legislação agrária atual deriva de dispositivos constitucionais que conservaram, em boa medida, o que a legislação anterior à Assembleia Nacional Constituinte de 1988 já contemplava, revelando o domínio da visão da chamada “bancada ruralista” e ilustrando que, se, por um lado, a legislação é requisito necessário à elaboração de planos de reforma agrária, por outro a sua execução depende muito da conjuntura política. A esse respeito, Graziano Neto (1996, p. 16) faz a seguinte reflexão, sobre a forma de atuação dos movimentos sociais, durante a série de conflitos deflagrados no início da gestão de FHC:

Se os movimentos que defendem a reforma agrária não se contivessem, se a esquerda não atuasse de forma mais inteligente, ponderada, haveria um confronto. E na radicalização, ganhariam os donos do poder. Assim foi em 1988, na Constituinte.

É importante reconhecer, no entanto, que a Constituição Federal assegura o suporte legislativo primordial para ações de reforma agrária, tratando diretamente do assunto por meio dos artigos 184 a 191 no título que disciplina a ordem econômica e financeira do País. Embora o texto constitucional resultante estimule o distributivismo controlado da terra, enfatiza os problemas relativos à desapropriação e silencia quanto a etapas posteriores, indispensáveis à viabilidade de planos de reforma agrária. No que tange à sustentabilidade das atividades dos assentados, por exemplo, o texto limita-se a orientar que deverão ser compatibilizadas as ações de política agrícola e reforma agrária, transferindo o embate político para a legislação infraconstitucional.

Outras disposições constitucionais são relevantes para o entendimento da polarização que envolve a questão agrária, como as determinações contidas nos arts. 5º, 153 e 170.

Na difícil missão de harmonizar os interesses envolvidos, o art. 5º da Lei Maior estabelece a garantia do direito de propriedade (inciso XXII), a obrigatoriedade do cumprimento da função social da propriedade (inciso XXIII) e a vedação de penhora para pagamento de débitos decorrentes das atividades produtivas da pequena propriedade rural (inciso XXVI).

A garantia à propriedade rural e a obrigatoriedade do cumprimento de sua função social mereceram novo destaque nos incisos II e III do art. 170 da Constituição, ao estabelecer que a ordem econômica tem por fim assegurar a todos a existência digna, com a observância da propriedade privada e da função social da propriedade.

Na prática, a garantia do direito de propriedade e a determinação dos índices de produtividade transformaram-se no foco das discórdias entre proprietários rurais e trabalhadores sem terras. Por um lado, o direito à inviolabilidade da propriedade privada tem sido costumeiramente desrespeitado pelas invasões de terra promovidas pelos integrantes de movimentos sociais que defendem a necessidade das ações de reforma agrária. Por outro lado, o cumprimento da função social da propriedade (art. 184, CF) é cada vez mais questionado, sobretudo porque se baseia em índices de produtividade ultrapassados pelo desenvolvimento tecnológico experimentado pela agropecuária nacional nas últimas três décadas.

Com efeito, a Lei Agrária, Lei nº 8.629, de 1993, estabelece que os indicadores de produtividade rural devem ser ajustados periodicamente, em decorrência da necessidade de considerar os avanços tecnológicos e o desenvolvimento regional havidos. A redefinição dos indicadores agropecuários cabe aos Ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA) e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), que não conseguem aprovar a proposta de atualização dos índices.

O art. 153 da Constituição Federal também expressa a distância que separa a ação do Estado e o uso dos instrumentos disponibilizados pela legislação. O inciso VI do referido artigo coloca o Imposto Territorial Rural (ITR) como tributo de competência da União e o § 4º, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, estabelece que o imposto será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas. Entretanto, não há registro de que as alíquotas fixadas pela União tenham causado incômodo nem mesmo aos detentores dos maiores imóveis rurais do País. De acordo com a Lei nº 9.393, de 1996, e correspondente regulamentação, para os imóveis rurais cujas áreas se situem no intervalo de 500 a 1.000

hectares, a alíquota do ITR varia de 0,15% a 4,7%, que correspondem, respectivamente, a graus de utilização do imóvel maior que 80% e menor que 30%. Disso resulta que, para um hipotético imóvel rural de 1.000 ha que não desenvolvesse nenhuma atividade produtiva, a alíquota que incidiria sobre o valor da terra nua, desconsiderados os valores das benfeitorias existentes, não ultrapassaria 4,7%.

Não se observam, por outro lado, pressões dos Estados no sentido de elevar, respeitando-se a progressividade do tributo, a arrecadação do ITR, metade da qual pertence a eles, nos termos do art. 157 da Constituição, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003.

O art. 243 prevê a destinação ao assentamento de colonos das terras expropriadas, sem direito a indenização, em razão da exploração de culturas ilegais de plantas psicotrópicas, mas esquiva-se de incluir entre as hipóteses de expropriação a prática de manter trabalhadores em condições semelhantes às de trabalho escravo. Assim, não se registra o aumento de terras destinadas a ações de reforma agrária por expropriação direta, o que torna decorativo o disposto no referido artigo.

Há que se considerar, por outro lado, os avanços observados na regularização fundiária permitida pelo que disciplina o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que reconhece a propriedade definitiva das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

Assim, com lastro no que disciplina a Constituição Federal, identificam-se avanços e recuos na democratização da posse da terra no Brasil que deixam entrever a incorporação à legislação dos conflitos reais que decorrem sobremaneira da concentração fundiária existente e do processo de exclusão social em áreas metropolitanas. Entretanto, não se pode desconhecer a predominância do conservadorismo político na questão agrária.

A questão agrária perdeu espaço, desde a promulgação da Constituição de 1988, no debate político nacional, como se depreende da observação dos conteúdos programáticos dos principais partidos políticos do País.

Por ocasião de sua fundação, no ano de promulgação da nova Constituição Federal, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) entendia que a política de reforma agrária teria de combinar tributação progressiva e desapropriações de acordo com as peculiaridades de cada região, de modo a garantir melhor distribuição das terras. No texto do novo programa partidário, de 2007, o PSDB considera que “mudanças na legislação e o empenho do governo tiraram do limbo a reforma agrária, que em oito anos distribuiu terra a quase 500 mil famílias”. Sendo essa a única referência do texto à expressão “reforma agrária”, o tema parece

se esgotar para o Partido. Para o partido Democratas, “a reforma agrária fracassou porque a agricultura mudou”, sendo, portanto, algo que ficou no passado. O Partido dos Trabalhadores deixou de projetar metas de assentamentos, prática comum antes de chegar à Presidência da República. Para o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), a reforma agrária serve para “aliviar as tensões” presentes nas megalópoles e para interiorizar o desenvolvimento. No entanto o PMDB ainda expressa um idealismo praticamente abandonado pelos partidos de maior representatividade nacional, mas presente em partidos de menor expressão eleitoral, no que tange à valorização de ações de reforma agrária no País.

No Congresso Nacional, as contradições tomam corpo quando a imprensa noticia invasões e as Comissões das Casas promovem audiências públicas para demonstrar interesse pelo tema, mas o debate não tem sobrevivido ao fim das manifestações e da repercussão na mídia.

No Governo Federal, o conservadorismo se faz sentir nas manifestações promovidas pelo MST nos meses de abril, quando o fantasma da tragédia de Eldorado dos Carajás se faz lembrar, e novas metas governamentais são anunciadas à revelia de planejamentos e previsões orçamentárias.

Na legislação, o reflexo desse tradicionalismo está na própria Constituição, que, tendo herdado o que já disciplinara o governo militar na elaboração do Estatuto da Terra – Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 –, mantém-se original nesse ponto, sem que nenhuma das inúmeras Emendas à Constituição aprovadas tenha promovido qualquer alteração nas disposições constitucionais sobre reforma agrária nos últimos 20 anos. Embora as disposições constitucionais tenham sido reguladas pela Lei Agrária (Lei nº 8.629, de 1993), a questão apresenta-se fortemente dominada por uma visão política conservadora, hegemônica no Congresso Nacional e no Poder Executivo, que detém a prerrogativa de iniciar o processo legislativo e aprofundar o debate acerca do tema.

A esse respeito, é curioso observar a intenção do Estatuto da Terra, ostentada em seu art. 1º, de regular “os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola”. Nos vinte anos de governo militar, a agricultura participou do “milagre econômico”, com o aperfeiçoamento das Políticas Agrícolas, mas as ações de reforma agrária não saíram do papel, apesar de terem suas bases definidas na legislação.

Diante do conservadorismo que predomina no tratamento pelo Estado da questão agrária, a construção do impasse apresenta-se às vezes como estratégia de enfrentamento político, perdendo-se o foco sobre o que realmente importaria: buscar um modelo de

desenvolvimento rural que contemple também instrumentos de viabilização econômica da agricultura familiar e dos assentamentos rurais, de forma a assegurar que as ações de desconcentração da posse da terra não sejam revertidas facilmente pelo mercado. Nesse aspecto, Neto (1996, p. 29) revela sua experiência de interação com o MST na execução das ações de reforma agrária:

As ações efetuadas pelo movimento social ultrapassavam os limites da boa intenção na questão agrária. O jogo era político demais. Buscava-se o confronto e não a solução. E, pior, nessas ações provocativas estavam fazendo ressurgir um forte movimento reacionário na agricultura.

4. A violência no campo

As estratégias governamentais de atuação sobre a estrutura fundiária brasileira nunca experimentou a distribuição de terras em larga escala. As opções adotadas foram a política de colonização, com o objetivo de ocupação estratégica do território, sobretudo da região Norte, e a política de assentamentos rurais, hoje presente em todas as regiões.

Uma das principais críticas feitas atualmente pelos movimentos sociais ligados aos trabalhadores rurais sem-terra é a acusação de que os governos formam favelas rurais e concentram assentamentos em locais distantes dos centros de consumo, com carência de infraestrutura e em regiões de fronteira agrícola. Por sua vez os governos justificam que concentram os assentamentos em regiões de fronteira agrícola porque isso reduz os custos quando comparados com a aquisição de terras em regiões de exploração agrícola intensa, como o Sudeste.

Líderes dos movimentos sociais argumentam que se o governo alterasse os atuais índices de produtividade rural, ainda baseados na realidade da década de 1970, e a partir deles obtivesse mais terras por meio de desapropriações de imóveis rurais improdutivos, não precisaria pagar valores tão elevados pela aquisição da terra necessária para as ações de reforma agrária. Esses mesmos movimentos sociais têm usado a morosidade das ações governamentais e a bandeira do socialismo utópico para justificar a ocupação de terras por todo o País.

O Jornal *O Estado de S. Paulo* noticiou, no dia 7 de julho de 2008, que o Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária (Nera), vinculado à Universidade Estadual Paulista (Unesp), revelou em estudo que nos últimos 19 anos foram realizadas 7.561 invasões ou ocupações de terras, com indícios de que os conflitos tendem a se agravar. O estudo mostra que, no período de 1988 a 2007, houve uma média de 400 invasões por ano, ou seja, mais de uma ocupação por dia. Outra informação importante do estudo é a demonstração de que o governo assenta mais onde há menos invasões.

Segundo o estudo, enquanto os sem-terra pressionam por terras nas regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste, os assentamentos concentram-se na região Norte. Assim, entre 1995 e 2006, período em que foram assentadas quase um milhão de famílias, cerca de 40% foram para a região Norte, e 30% foram para o Nordeste. Por outro lado, apenas 5% das famílias foram assentadas na área de maior foco de conflitos, a região Sudeste.

Em junho de 2008, os principais jornais do País noticiaram que integrantes dos movimentos sociais Via Campesina e Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) realizaram uma série de protestos em 13 Estados brasileiros, nos quais centenas de manifestantes invadiram prédios, bloquearam estradas e uma ferrovia. As ações da “Jornada de Luta da Via Campesina” aconteceram no Rio Grande do Sul, Bahia, São Paulo, Pernambuco, Paraíba, Ceará, Espírito Santo, Santa Catarina, Alagoas, Paraná, Tocantins e Rondônia.

Protestos como o divulgado têm acontecido com regularidade nas últimas duas décadas, e muitos desses conflitos acabaram em tragédia, tendo a mais grave delas ocorrido no Município de Eldorado dos Carajás, no sul do Estado do Pará, em 1996. No confronto, dezenove sem-terra foram mortos pela Polícia Militar do Estado e mais de sessenta ficaram feridos. O enfrentamento ocorreu quando mais de mil pessoas que estavam acampadas marchavam em protesto contra a demora do governo federal na desapropriação de terras que seriam destinadas a ações de reforma agrária.

Em agosto de 1995, outro grave confronto havia se registrado no Município de Corumbiara, no Estado de Rondônia, deixando um saldo de dez sem-terra e dois policiais mortos.

A estratégia dos que lutam por reforma agrária tem direcionado as ações para a desapropriação de terras porque esta é considerada condição indispensável à possibilidade da reestruturação fundiária almejada pelos trabalhadores rurais, mediante a redistribuição da terra e o apoio do Estado aos beneficiários das novas unidades.

Não por acaso, a Constituição Federal, ao tratar das políticas agrícola e fundiária e da reforma agrária, no capítulo III da Ordem Econômica e Financeira, disciplina inicialmente no art. 184 que

compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

De acordo com Veiga (1984, p. 28), um dos principais obstáculos à promulgação de uma lei de reforma agrária entre 1946 e 1964 no Brasil foi a determinação constitucional de prévia e justa indenização em dinheiro de qualquer desapropriação por interesse social ou utilidade pública. Essa situação viria a mudar desde a aprovação do Estatuto da Terra, de forma que não há na atual legislação brasileira o ônus financeiro do desembolso imediato por parte do Estado das indenizações oriundas de desapropriações de imóveis rurais destinados à reforma agrária.

Por outro lado, as terras que preenchem os requisitos legais para ações de desapropriação para fins de reforma agrária diminuíram ao longo das duas últimas décadas, em decorrência da eficiência na execução da política agrícola, que permitiu a transformação de imóveis improdutivos em empresas rurais tecnificadas, importantes para a significativa participação da agropecuária na balança comercial brasileira. Como sintetizou o Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim (MRE, 2003), “referir-se à agricultura brasileira e às realizações do agronegócio implica necessariamente incorrer em superlativos”.

Sem dúvida, os avanços da agricultura brasileira trouxeram também a modernização do latifúndio e, com esta, a redução da oferta de imóveis rurais desapropriáveis, embora parte dessa modernização possa, de fato, estar maquiada pela morosidade na atualização dos índices de produtividade da agropecuária. Em razão dessa realidade, torna-se inevitável também a constatação de que as disposições do art. 185 da Constituição Federal, que tornaram a propriedade produtiva insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária, constituem-se em grande obstáculo à desconcentração da propriedade da terra buscada pelos trabalhadores sem-terra.

Entretanto, as invasões seguem acontecendo, inclusive em propriedades consideradas produtivas pelos critérios atuais, numa afronta evidente ao direito de propriedade estabelecido constitucionalmente, e a resistência mais visível para a ausência de ações mais vigorosas de desconcentração da propriedade rural no País permanece sendo a representação política conservadora.

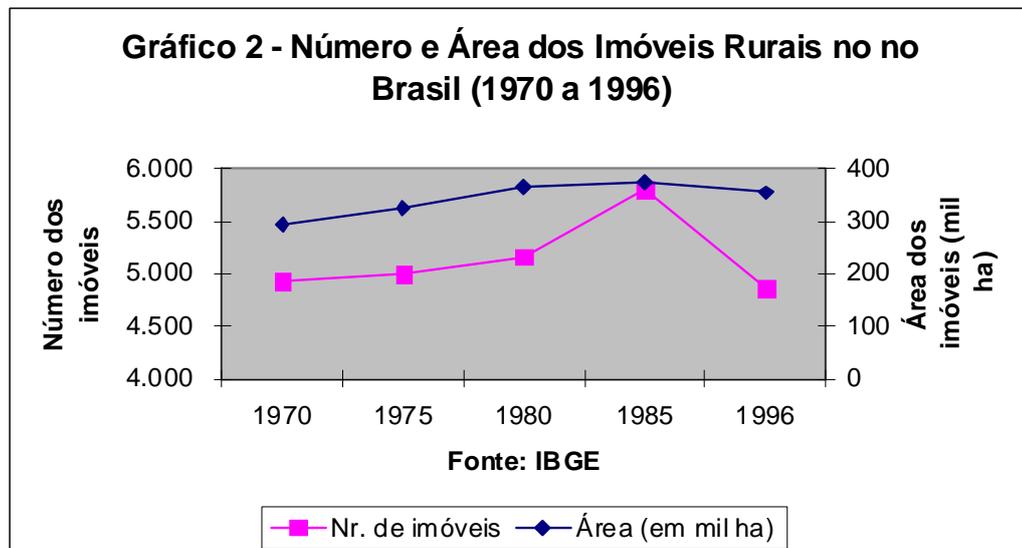
Assim, no Congresso Nacional, nos primeiros oito anos do século XXI, o número de audiências para aprofundar o debate sobre a questão agrária no Brasil não chegou a meia dúzia, numa demonstração evidente de que o tema se encontra enfraquecido na pauta do legislativo.

Todavia, apesar do propalado e reconhecido avanço da agricultura empresarial, as manifestações que a sociedade brasileira tem testemunhado nos acampamentos que se multiplicaram às margens das estradas, nos últimos anos, deixam a nítida sensação de que a

reforma agrária é um capítulo inconcluso da política nacional. Nesse sentido, Medeiros (2003 p. 93) observa que “a vitalidade da luta por terra é uma das facetas do desenvolvimento concentrador de riquezas que caracterizou a formação da sociedade brasileira” e assinala ainda que o tema reforma agrária “vem ganhando novos significados ao longo do tempo, incorporando novos valores e novos temas, não sendo mais apenas uma demanda por terras”, embora seja essa sua dimensão mais visível.

5. As ações de reforma agrária e o mercado

O total de estabelecimentos agrícolas, conforme o Censo Agropecuário de 1996, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), era de 4,8 milhões e a área ocupada atingiu 353,6 milhões de hectares. Os imóveis rurais com áreas inferiores a 100 hectares representavam 89% das propriedades, detendo apenas 20% da área total. No entanto, as propriedades com área superior a mil hectares representavam 1% do total dos imóveis e detinham 45% da área total. O Gráfico 2 apresenta o número e a área dos imóveis rurais no Brasil entre 1970 e 1996.



De acordo com o cadastro do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), 4,2 milhões de imóveis ocupam uma área de 420,3 milhões de hectares. Segundo o INCRA, os imóveis rurais com mais de mil hectares representam 1,6% do total, detendo 46,8% da área cadastrada, enquanto as propriedades com até 10 hectares equivalem a 32,9% dos imóveis e detêm, no entanto, somente 1,6% da área total. Esses números corroboram os dados levantados pelo IBGE, revelando a forte concentração fundiária existente no País.

Diante do quadro, a desconcentração da propriedade da terra no Brasil é utilizada como bandeira política por movimentos populares, como o MST, que atuam pressionando os governos para priorizarem a expansão distributivista que tem sido a marca da política de assentamentos rurais implantados a partir da década de 1990. Esses movimentos se posicionam contrários ao uso da terra pelo mercado como reserva de valor.

Para Rezende (2003, p. 244-5), a detenção da terra como patrimônio no Brasil independe de sua efetiva valorização, pois faz parte de uma estratégia comum de diversificação de ativos. Os proprietários que adotam essa estratégia de investimento tendem a subutilizar o imóvel com fins de produção agropecuária, em razão da atividade agrícola não ser trivial, estar sujeita a riscos climáticos e mercadológicos e apresentar custos de implantação frequentemente elevados. Além disso, a possibilidade de arrendamento é dificultada pelas ameaças aos direitos de propriedade, advindas de disposições do Estatuto da Terra, que prioriza para fins de desapropriação as áreas onde existe elevada ocorrência de arrendatários e parceiros. De acordo com o autor, o governo deveria estimular o arrendamento agrícola – retirando o viés antiarrendamento presente na legislação atual e no comportamento do Judiciário –, uma vez que não faz sentido a imobilização dos recursos dos pequenos agricultores na aquisição de terras. Ressalta também as dificuldades derivadas do alto custo dos programas de reforma agrária baseados em doação de terras, benfeitorias e dinheiro, diante da obtenção de fracos resultados.

Evidentemente, essa estratégia de diversificação de ativos precisaria levar em conta que, constitucionalmente, à terra é atribuída uma função social e sua subutilização a transforma em investimento exposto ao risco de desapropriação para fins de reforma agrária. Por outro lado, o estímulo ao arrendamento melhora sem dúvida o rendimento da terra como ativo, embora nada assegure aos arrendatários que os investidores proprietários manterão no longo prazo a terra disponível.

Quanto ao juízo sobre os “altos custos” da reforma agrária e sobre os “fracos resultados” alcançados, Graziano Neto (1996, p. 115) observa que

as cooperativas e associações de produtores rurais, bem como as agroindústrias, precisam ser incorporadas, auxiliando na pavimentação de um futuro melhor para os assentamentos, especialmente quanto à comercialização de seus produtos [para a efetivação de] uma reforma agrária que há de ser melhor planejada e mais democrática, que não se resuma à desapropriação de terras ocupadas nem se norteie pela luta ideológica.

Nesse aspecto, Sauer (2007, p. 8), expressando algumas das preocupações de intelectuais engajados na luta por ações de reforma agrária, levanta o problema da eficiência produtiva, enfatizando que

a viabilidade dos assentamentos da reforma agrária é um referencial fundamental para diminuir resistências na opinião pública e justificar investimentos tão necessários à sua implantação e fortalecimento, e acrescentando que é preciso demonstrar que a reforma agrária e os assentamentos são economicamente viáveis e socialmente justos.

Sauer (2007, p. 20 e 26) registrou a palestra de abertura proferida por Leonardo Boff na Conferência Nacional da Terra e da Água, realizada em Brasília em 2004, na qual questiona a modernidade do agronegócio brasileiro, que “reproduz velhas condições sociais de trabalho do tempo da escravidão”, mencionando o sentido da luta pela reforma agrária como uma opção pela vida, no conflito entre esta e a propriedade. Ressalta ainda que milhões estão procurando terra para trabalhar e, “como não se faz a reforma agrária, ocupamos”.

Cabe observar que, ao generalizar ao agronegócio nacional a prática de relações trabalhistas ilegais e nela concentrar o enfoque, os defensores da agricultura familiar e das ações de reforma agrária criam óbices à possibilidade do amadurecimento do diálogo no âmbito político. Essa abordagem simplista deixa à margem da análise a contribuição que a agropecuária empresarial empresta à economia brasileira, inclusive na integração fundamental com a agricultura familiar, na geração de emprego e na elevação da renda de trabalhadores rurais e urbanos. Por outro lado, há que se levar em conta que os incentivos às invasões ferem o direito de propriedade estabelecido pela Constituição Federal promulgada em 1988.

Nesse sentido, é forçoso reconhecer que a omissão do Estado, seja ao ignorar a demanda histórica de trabalhadores rurais por terras seja ao permitir o descumprimento do direito de propriedade assegurado pela Constituição, alimenta simultaneamente a violência no campo e na cidade.

De fato, o Estado brasileiro tem se revelado inerte diante da contradição histórica da convivência da elevadíssima concentração fundiária com um contingente de excluídos da possibilidade de explorar a terra própria. Parte desses ex-trabalhadores rurais já fez a migração para as áreas urbanas, sem passar por qualquer processo de capacitação que lhes permitisse oportunidade de uma vida urbana digna, e outra parte segue o mesmo destino, em que pese a resistência oferecida na forma de movimentos reivindicatórios em favor da execução de um plano de reforma agrária.

Agindo sob a pressão dos movimentos reivindicatórios, o Estado tem anunciado metas ambiciosas, no intuito de arrefecer os ânimos de invasores de imóveis rurais particulares e prédios públicos, mas as ações necessárias para o atendimento das metas anunciadas

raramente têm sido executadas. Dessa forma, a leitura que os movimentos sociais têm feito desse comportamento é a de que o Estado só se dispõe a adotar ações de reforma agrária sob pressão e na iminência dos conflitos.

De fato, como demonstra Leite (2004, p. 41), de uma amostra de 92 assentamentos, implantados entre 1985 e 1997, apenas 4 tiveram a desapropriação das terras realizadas sem a existência de conflitos e, das 88 ocorrências de conflito, em apenas 6 situações o INCRA tomou a iniciativa do pedido de desapropriação. Nas demais fases dos programas de assentamento, a postura defensiva do Estado se mantém. A mesma pesquisa constata que em 71% dos assentamentos a presença da escola foi produto da demanda dos assentados, sendo que 73% dos assentamentos só oferecem ensino até a 4ª série do ensino fundamental.

Tomando como referência os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e de Luiz Inácio Lula da Silva, Scolese (2005, p. 78-90) expõe em parte essa forma de atuação do Estado. Segundo o autor, a criação do Ministério Extraordinário de Política Fundiária em 1996, duas semanas após o massacre de Eldorado dos Carajás (PA), evidencia os improvisos característicos de governos acuados e reféns das pressões dos movimentos sociais radicais. Sobre as estatísticas do número de assentamentos realizados, o autor observa que, mesmo diante de um desempenho superior ao de seus antecessores (entre 1964 e 1994 foram assentadas apenas 218 mil famílias¹), o governo de FHC anunciou que assentara 44% a mais do que fora efetivamente realizado: assentou de fato 328,8 mil famílias entre 1995 e 2001, diferente do anúncio de 584,6 mil famílias assentadas, um número inflado pelo critério de considerar a capacidade total dos assentamentos, houvesse ou não famílias assentadas, e de contabilizar a regularização fundiária de famílias que já tinham a posse da terra havia anos.

Entre 1995 e 1997, de acordo com a Comissão Pastoral da Terra (2004), o número de invasões de propriedades rurais saltou de 145 para 455, alcançando nos primeiros quatro anos da gestão de FHC 1.443 ocupações. No segundo mandato, o número de invasões se reduziu, mas superou 1.200 ocupações, apesar do aumento no número de assentamentos e da edição da Medida Provisória nº 2.027-39, de 2000, que proíbe por dois anos qualquer avaliação ou vistoria em terras invadidas, dificultando os processos de desapropriação desses imóveis. As disposições da Medida Provisória se mantêm no governo do Partido dos Trabalhadores (PT).

A mudança de posição do PT em relação ao tema da reforma agrária foi observada por Scolese (2005, p. 85), ao registrar que, em 1994, o programa de governo do candidato Lula se

¹ De acordo com dados do INCRA e do MDA, o número de famílias assentadas foi de: 77.465 no período da ditadura militar, 83.687 no governo de José Sarney, 42.516 no governo de Fernando Collor e 14.365 no governo de Itamar Franco.

comprometia com o assentamento de 800 mil famílias; em 1998 a meta subiu para um milhão, mas, em 2002, os números foram suprimidos do programa do candidato que viria a suceder FHC na Presidência da República. Apesar da mudança de tom do candidato eleito, a expectativa era tamanha, que o número oficial de acampados saltara de 60 mil famílias, no final do governo de FHC, para mais de 200 mil no final do primeiro ano do governo de Lula. A frustração dos movimentos populares não tardaria e, em abril de 2004, a Ouvidoria Agrária Nacional registrou 109 ocupações, o maior número de invasões já ocorrido em um só mês no País. No mesmo ano, as pressões motivaram o governo a anunciar novas metas, mesmo sem orçamento para a sua efetivação, e mais uma vez os resultados mal alcançaram metade da promessa de assentar 115 mil famílias ao custo de R\$ 3,1 bilhões.

Embora a questão não possa ser reduzida a ter ou não orçamento para se executar ações de reforma agrária no País, os custos envolvidos nas experiências de assentamentos já implantados são essenciais na elaboração de uma proposta de desenvolvimento rural, que não constitui o objetivo da presente abordagem. Mas é importante registrar que, tomando por base a situação existente em 2004, o custo do assentamento de uma família seria de cerca de R\$ 27 mil reais. Considerando que, para o IBGE, uma família rural tem em média 4,2 pessoas, o custo médio do assentamento de cada membro das famílias acampadas seria de cerca de R\$ 6,5 mil reais. Não é difícil inferir que tipo de moradia é possível construir com uma fração desses valores, uma vez que se destinam também aos gastos com saúde, educação e investimentos em infra-estrutura.

Ao propalar “a maior reforma agrária do mundo”, o governo FHC divulgou custos mais “eficientes”. O que estava sendo sinalizado era que a execução das ações de reforma agrária não se lastreava em um planejamento, mas seguia uma lógica meramente distributivista, guiada pelos focos de conflitos e sem compromisso com a promoção dos novos empreendimentos ao universo da agricultura familiar, por meio do provimento de uma mínima infra-estrutura.

A quantidade de famílias que pleiteiam a condição de serem assentadas no âmbito das ações de reforma agrária é outro elemento fundamental ao planejamento do desenvolvimento rural brasileiro, tendo em vista a redução dos conflitos agrários e a inclusão social. Levando em conta que muitos dos assentamentos implantados são denominados “favelas rurais”, dada a precariedade da infra-estrutura disponibilizada pela política de assentamentos, parte do que já se considera como problema agrário resolvido gera, na verdade, uma nova demanda. Assim, tanto a demanda por assentamentos quanto os impactos orçamentários envolvidos são difíceis de precisar.

A experiência dos projetos de assentamentos intensificados após a estabilização econômica demonstra que as ações de reforma agrária não terminam com a realização dos assentamentos da demanda existente. Sobressai o entendimento de que a realização mais importante será criar os mecanismos suficientes para a emancipação das unidades assentadas por meio do aperfeiçoamento de sua competitividade, integração ao mercado e viabilidade econômica.

Agrava esse desafio o fato de que a intensificação do uso da tecnologia no campo transformou muitos latifúndios em empresas rurais competitivas e poupadoras de mão de obra. Muitas dessas empresas contribuem para que o País exporte e, simultaneamente, abasteça os grandes centros urbanos, concorrendo direta ou indiretamente com a agricultura familiar, que encontra dificuldades para manter sua renda.

Assim, conhecimento, tecnologia e crédito surgem como demandas permanentes da agricultura familiar, com que os governos terão de conviver, para que a concentração fundiária não se torne ainda maior do que a atualmente existente, o que agravaria os problemas sociais no campo e na cidade. Para piorar o quadro, quanto mais aumentar o número de assentados sem perspectivas de emancipação em curto prazo, maior será o impacto orçamentário das ações de reforma agrária.

No entanto, não se pode restringir a dificuldade de geração e manutenção da renda agrícola da agricultura familiar apenas à competição direta com a grande propriedade, haja vista não haver forte concorrência direta na produção de alguns alimentos, como mandioca e feijão, por exemplo. As causas podem estar relacionadas em maior grau à estagnação dos sistemas de produção e ao baixo investimento em pesquisas voltadas para a realidade da produção familiar, na qual a disponibilidade de força de trabalho é uma característica sempre presente. No que tange à renda agropecuária, seguramente, a intensificação das transformações recentes, no âmbito do mercado, das relações de produção na agricultura merece uma maior atenção. Para Silva (1980, p. 61), a renda do pequeno produtor, nas regiões de agricultura mais desenvolvida, encontra-se comprometida, de um lado, pela compra de insumos em um mercado oligopolista (poucos vendedores) e, de outro lado, pela venda de sua produção em mercado também oligopsônico ou mesmo monopsônico (predominância de um grande comprador).

Estudando os efeitos sobre o emprego e a renda decorrentes da implantação da Revolução Verde em vários países, Conway (2003, p. 110) traz revelações importantes que poderiam ser inseridas no debate sobre a questão agrária. De acordo com a maioria dos trabalhos consultados, o autor concluiu que todas as classes se beneficiaram com a introdução

da irrigação combinada com o plantio das novas variedades, mas os fatores determinantes foram a extensão da mecanização, que substituiu o trabalho humano, e a disponibilidade de empregos alternativos. Nos primeiros anos da Revolução Verde, a introdução da irrigação, o uso maior de fertilizantes e as variedades modernas elevaram a demanda em cerca de 20%, mas o subsequente crescimento da mecanização reverteu parcialmente esses ganhos. Em alguns casos, o uso de colheitadeiras provocou uma queda de até 95% no emprego. Segundo o autor o salário real se restringiu também pelo crescimento da oferta de trabalho rural a taxas de 2-3% ao ano.

No Brasil, Leite (2001, p. 118) assinala que a mudança na orientação do financiamento para a agricultura, com ênfase nas soluções de mercado, salienta a clara separação entre a agricultura empresarial e a pequena agricultura amparada apenas pelos mecanismos sociais de sustentação. Para o autor, com a perda do poder de regulação do Estado, a distância entre os dois tipos de agricultura só tende a aumentar no futuro, havendo pouca margem para a condução de uma política agrícola que possa reverter a perspectiva de concentração da produção e da renda. Apesar da elevação dos recursos do crédito agrícola destinado à agricultura familiar, nos últimos anos, a observação do autor continua atual, pois estruturalmente não se observam sinais de mudança na competitividade da produção agrícola de pequena escala.

6. Conflitos no plano institucional

A construção de um projeto político de desenvolvimento de longo prazo que contemple os requisitos do desenvolvimento rural sustentável sob os pontos de vista econômico, ambiental e social envolve estreita relação com as estratégias e diretrizes adotadas para o crescimento da economia nacional.

Assim, os programas de reforma agrária, os planos agrícolas e os programas específicos de desenvolvimento rural são políticas setoriais que mantêm forte interação com a política macroeconômica, que se compõe das políticas fiscal, monetária, comercial e cambial.

Nesse sentido, o Estado intervém na agricultura mediante as ações da política macroeconômica e, setorialmente, por meio das políticas agrícola e agrária e dos programas específicos de desenvolvimento rural, compondo um conjunto de ações que podem se harmonizar, mas frequentemente se chocam.

Atualmente, a intervenção do Estado nas atividades agropecuárias ocorre indistintamente nos países em desenvolvimento e nos desenvolvidos, como ilustram os planos agrícolas anuais de Brasil, Rússia, Índia, China, Estados Unidos e países da União Europeia.

No bojo desses planos, as soluções para algumas questões agrárias vêm diluídas, assumindo a forma de subsídios diretos e indiretos aos pequenos produtores, diferenciação de encargos financeiros para a agricultura familiar, incentivos fiscais e programas fundiários.

Teoricamente, a política agrícola lida, no plano imediato, com elementos conjunturais (preços dos insumos, disponibilidade de crédito e condições favoráveis de comercialização) e, no médio e longo prazo, preocupa-se com os componentes estruturais da produção agropecuária (sistema de produção, pesquisa agropecuária, infra-estrutura básica, logística e conservação de recursos naturais). A política agrária trata fundamentalmente da intervenção do Estado objetivando a desconcentração da propriedade rural, no plano imediato, valendo-se da distribuição de terras próprias ou adquiridas por compra ou desapropriação. No médio e longo prazo, a política agrária vale-se dos mesmos elementos estruturais da política agrícola, além também do apoio de outras ações de inclusão social.

No Brasil, as ações da política agrícola e da política agrária têm sido alvo de interpretações extremistas. Os agentes políticos adeptos da reforma agrária desqualificam os resultados obtidos a partir da implementação das ações de política agrícola, enquanto os simpatizantes desta, em nome da modernização, condenam intransigentemente qualquer iniciativa que resulte na desconcentração da estrutura fundiária do País. A dificuldade de diálogo entre essas correntes de pensamento determina desde a forma de atuação das entidades representativas privadas até a estrutura ministerial do governo federal. Entretanto, a batalha política que se trava por meio das expressões peculiares dos agentes permite que a abordagem do desenvolvimento rural se resuma às questões de produção e produtividade.

Desde os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, várias entidades participam ativamente das deliberações políticas sobre a agropecuária brasileira. Entre elas, encontram-se a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), Organização das Cooperativas do Brasil (OCB), Sociedade Rural Brasileira (SRB), que manifestam interesses conservadores em relação à questão agrária. Em outra frente, estão a Comissão Pastoral da Terra (CPT), a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), entre outras entidades, que propõem a desconcentração da propriedade da terra.

Medeiros (2003, p. 73) identificou a separação da questão agrária da questão agrícola, no plano da institucionalidade, ao longo dos oito anos de governo de Fernando Henrique Cardoso, quando o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) passou a tratar exclusivamente da produção empresarial, enquanto o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) passou a tratar das questões da agricultura familiar e dos assentamentos.

No governo Lula, a luta por espaço institucional se repete, no contexto de uma nova coalizão de forças políticas tradicionais. De um lado, entidades como CNA e OCB cultivam a simpatia do MAPA. Por outro lado, CPT, MST e Contag angariam espaço no Inbra e no MDA.

O embate ideológico pode ser representado no antagonismo existente entre o “paradigma do capitalismo agrário”, objeto de estudo de Abramovay (1992) e o “paradigma da questão agrária”, que norteia o MST e algumas correntes do pensamento de esquerda, como ilustra Fernandes (2001).

O “paradigma do capitalismo agrário” propõe a solução do problema agrário pelo mercado, pela integração às inversões capitalistas e com políticas públicas definidas pelo Estado, afastando a busca de solução fora da realidade capitalista.

Menos conciliatório, o “paradigma da questão agrária” assume que os problemas agrários emergem da desigualdade, da contradição e dos conflitos inerentes ao processo de geração e capitalização da renda agrícola, no qual ocorre a concentração da propriedade rural e a reação da luta pela terra, conflito inamovível dentro do capitalismo. Em razão desse pressuposto, o sistema capitalista precisaria ser superado e, enquanto isso não ocorre, os conflitos agrários precisam ser administrados politicamente.

Para agravar o desentendimento, várias correntes do desenvolvimento sustentável identificam “uma forte contradição entre os princípios básicos de funcionamento do sistema capitalista e a preservação de um equilíbrio do meio ambiente” (CUNHA, 2005, p. 40).

O resultado mais nefasto do extremismo político-ideológico disseminado nas instituições públicas e privadas encontra-se na baixa efetividade da implementação das políticas agrícola e agrária – apesar do relativo sucesso da agricultura empresarial –, implicando maiores gastos para o Estado e recorrentes crises, marcadas por conflitos e mortes no campo.

A expressão “crise agrária” refere-se à ocorrência de baixos níveis de emprego e renda no campo, normalmente acompanhada de intensos movimentos migratórios da zona rural para as cidades, a taxas maiores do que a geração de empregos urbanos pode atender. Já a crise agrícola decorre basicamente de instabilidade de preços ou baixa produção. Normalmente, as crises agrária e agrícola se correlacionam, às vezes se agravando mutuamente.

Politicamente, nos momentos em que as duas visões competem entre si, a polarização ideológica ganha força, acarretando mais dificuldades para a elaboração e a eficácia das ações governamentais. Por outro lado, apesar dos raros momentos em que o entendimento político se viabiliza, a agropecuária brasileira experimenta avanços estruturais, por via do

aperfeiçoamento de instrumentos de crédito, mecanismos de garantia de preços, seguros contra adversidades climáticas e investimento público em pesquisa, entre outros.

Em se tratando de política agrícola e política agrária – similarmente à dissonância que se verifica entre as ações de política agrícola e as de meio ambiente –, a regra não tem sido a cooperação, dificultada pelo já aludido extremismo ideológico.

7. Considerações finais

A promulgação da Constituição de 1988 pouco acrescentou, no plano imediato, à resolução da questão agrária brasileira. Entretanto, o processo de recriação das instituições democráticas, no contexto da reabertura política, um de seus mais importantes tributos, contribuiu para que o País conseguisse construir um ambiente de estabilidade econômica e amenizar problemas sociais atávicos.

Apesar do conservadorismo político predominante e da perda de espaço do tema na agenda política nacional, as ações de reforma agrária ganharam força nos últimos vinte anos. Os projetos de assentamentos realizados nos governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva mostraram a insuficiência do distributivismo de terras e revelaram que ações de reforma agrária, para alcançar o objetivo de emancipar a família assentada numa condição de dignidade, exigem do Estado planejamento e orçamento. Muitas das experiências de assentamentos ao sabor dos improvisos governamentais, frequentemente sob a intensificação dos conflitos agrários, levaram ao mau uso dos recursos e à postergação dos problemas.

O recurso a métodos extremistas para convocar os governos a atuarem pragmaticamente na solução de problemas setoriais da agropecuária tem sido prática corriqueira nesses vinte anos de vigência da nova Constituição. O entendimento dos que desafiam a ordem vigente parece ser o de que a Carta retrata apenas uma ordem eleita entre inúmeras ordens possíveis e igualmente viáveis. Os que defendem a intensificação de ações de reforma agrária demonstram, no recurso extremo às invasões e ao enfrentamento físico, que o pacto constitucional não dirimiu muitos dos conflitos objetivos, entre eles o representado pela dificuldade do acesso à terra. Por outro lado, em nome de avanços na política agrícola, usaram-se as ações de obstruir rodovias ou fazer “tratoções” na Esplanada dos Ministérios como meio de convidar o governo para negociar. Para os que querem avanços nas ações de reforma agrária ou para os que querem ver a agropecuária empresarial mais fortalecida, os fins acabam justificando todos os meios.

Nessa intransigência de interesses conflitantes e extremistas, o Estado democrático de direito expõe as contradições da representação política e a necessidade de articulação entre as forças representativas.

Nesse sentido, a alta competitividade da agricultura empresarial, a rigidez da estrutura fundiária e a tendência histórica à manutenção da elevada concentração da posse da terra impõem a necessidade de maior articulação política para que se estabeleçam vínculos entre o planejamento governamental, suas manifestações de política agrária e os projetos nacionais de desenvolvimento. Não se deve esquecer que a agricultura empresarial pode compor arranjos de integração com a agricultura familiar. No entanto, o êxito da proposta depende de que sua motivação política conjugue de forma multidisciplinar desenvolvimento regional, crescimento econômico, sustentabilidade ambiental e equacionamento das questões sociais rurais e urbanas.

Em direção à construção de maior espaço na representatividade política nacional e ao fortalecimento da agricultura familiar, os assentamentos já implantados têm pela frente três desafios descomuns. Primeiramente, pela precariedade em que se efetivou a maioria dos assentamentos, precisam demonstrar viabilidade econômico-financeira e sinalizar a possibilidade de emancipação, desonerando o Estado no médio prazo. Em segundo lugar, devem atender às expectativas de que a agricultura familiar pode contribuir para a sustentabilidade ambiental. Por fim, terão de reconhecer e aproveitar as oportunidades de contribuir para o aumento da produção de alimentos básicos, como proposta no anúncio do Plano Safra 2008-2009, em meio à atual crise mundial de alimentos.

A superação de cada desafio apresentado exige apoio tecnológico que pode ser buscado pela inclusão da agricultura familiar entre as prioridades da pesquisa pública, executada principalmente pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), e a revalorização do papel da assistência técnica e da extensão rural, na comunicação de tecnologias de produção mais adequadas às pequenas explorações. A agricultura familiar não pode prescindir do apoio diferenciado dos demais instrumentos de política agrícola (crédito, seguro rural e comercialização), sem os quais o êxodo rural e a concentração da terra se intensificarão, independentemente de novas ações de reforma agrária.

Não se pode perder de vista, no entanto, que o planejamento das políticas públicas depende fundamentalmente do conhecimento preciso sobre a realidade em que se pretendem mudanças. Nesse aspecto, o investimento governamental na obtenção de informações sobre a realidade agrária no Brasil precisa evoluir para qualificar o debate que precisa ser feito.

Finalmente, vale lembrar que a apreensão individual de qualquer realidade social é, por natureza, limitada, sendo impossível a familiaridade com todas as partes de sua totalidade. Isso condiciona qualquer observador a eleger pontos sobre os quais concentra a atenção da análise, abstraindo o que considera secundário, seja porque desconhece, seja porque julga irrelevante ou ainda porque não consegue se distanciar de interesses subjetivos. Nisso reside a precariedade de qualquer abordagem sobre problemas sociais, o que torna as conclusões aqui apresentadas – apesar do esforço empreendido em alcançar uma técnica desejável – um simples “talvez”. Assim, os pontos de vista elaborados têm muito mais a pretensão de servir à reflexão e ao fomento do necessário debate sobre as contradições existentes na questão agrária brasileira do que a de encerrar verdades incontestáveis.

Referências bibliográficas

ABRAMOVAY, R. *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. São Paulo: Hucitec, 1992.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. *Conflitos no campo: Brasil – 2003*. Goiânia: Editora Gráfica Terra, 2004.

FERNANDES, B. M. *Questão agrária. Pesquisa e MST*. São Paulo: Cortez, 2001.

FILIPPI, E. E. *Reforma agrária: experiências internacionais de reordenamento agrário e a evolução da questão da terra no Brasil*. Porto Alegre: UFRGS, 2005.

CONWAY, G. *Produção e alimentos no século XXI: biotecnologia e meio ambiente*. São Paulo: Estação Liberdade, 2003.

CUNHA, S. B.; GUERRA, A. J. T. (org.). *A questão ambiental: diferentes abordagens*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

GRAZIANO NETO, F. *Qual reforma agrária?* São Paulo: Geração Editorial, 1996.

LEITE, S. (org.). *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre: UFRGS, 2001.

LEITE, S.; HEREDIA, B.; MEDEIROS, L.; PALMEIRA, M.; CINTRÃO, R. (coord.) *Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro*. IICA/NEAD. São Paulo: Unesp, 2004.

MRE – MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Agronegócio no Brasil*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2006.

MEDEIROS, L. S. *Reforma agrária no Brasil: história e atualidade da luta pela terra*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

REZENDE, G. C. *Estado, macroeconomia e agricultura no Brasil*. Porto Alegre: UFRGS/IPEA, 2003.

SAUER, S. (coord.). *Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo – Conferência Nacional da Terra e da Água: reforma agrária, democracia e desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SCOLESE, E. *A reforma agrária*. São Paulo: Publifolha, 2005.

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

VEIGA, J. E. *O que é reforma agrária*. São Paulo: Abril Cultural / Brasiliense, 1984.