

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARA  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUARIA,  
CONTABILIDADE E SECRETARIADO  
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**REFORMA AGRARIA: uma estratégia de desenvolvimento?**

**EVERTON JOSÉ ALMEIDA DE SOUSA**

**Fortaleza, agosto / 1999**

# REFORMA AGRARIA: uma estratégia de desenvolvimento?

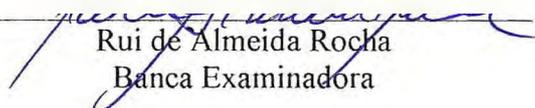
EVERTON JOSE ALMEIDA DE SOUSA

Orientador: Francisco José da Silva

Monografia apresentada à Faculdade de economia, Administração, Atuaria, Contabilidade e Secretariado, para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Esta monografia foi submetida à Coordenação do Curso de Ciências Econômicas, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas, outorgado pela Universidade Federal do Ceará – UFC e encontra-se à disposição dos interessados na Biblioteca da referida Universidade.

A citação de qualquer trecho desta monografia é permitida desde que feita com normas de Ética científica.

<hr/>	Media
Everton José Almeida de Sousa	11,5
<hr/>	Nota
Francisco José da Silva Prof. Orientador	10,0
<hr/>	Nota
Sandra Maria dos Santos Banca Examinadora	10,0
<hr/>	Nota
 Rui de Almeida Rocha Banca Examinadora	10,0

## AGRADECIMENTOS

Não poderia deixar de agradecer inicialmente a Deus, que me concedeu a vida em toda a sua plenitude.

Ao meu pai Antonio Miguel de Sousa pelo seu enorme esforço, apoio e incentivo, sem os quais jamais teria realizado este trabalho.

A minha mãe pela sua compreensão e confiança.

Ao meu orientador Francisco José da Silva pela sua competência e disponibilidade na construção deste trabalho.

Em especial ao professor Francisco de Assis Soares, pela motivação e incentivo.

Aos professores que participam da Banca Examinadora, agradeço desde já pela presteza e conferencio.

## SUMARIO

1 - INTRODUÇÃO.....	01
2 – DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: Uma abordagem Clássica .....	03
2.1 – Aspectos Básicos .....	03
2.2 – Formação da Riqueza .....	05
2.3 – Distribuição da Riqueza.....	06
2.3 – Estabilidade do Processo Econômico.....	07
3 – ESTRUTURA AGRARIA BRASILEIRA.....	09
3.1 – Formação e Evolução.....	09
3.2 - A modernização da agricultura.....	15
3.3 – A industrialização da agricultura.....	16
4 – REFORMA AGRARIA: Uma estratégia de desenvolvimento? .....	20
4.1 – Reforma Agraria: Conceituação.....	20
4.2 – O caso Brasileiro.....	22
4.3 - Assentamentos Rurais.....	27
4.4 – Produção Familiar.....	34
5 - CONCLUSÃO.....	41
6 – REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	43
7 – ANEXO.....	46

## 1 - INTRODUÇÃO

A discussão à respeito da reforma agrária tem se ampliado nos diversos segmentos não somente pelos líderes de esquerda ou pelo MST<sup>1</sup>, mas por diversos profissionais, das mais diversas áreas, como uma necessidade para o desenvolvimento com equidade e justiça social.

O eixo central de tal discussão está pautado principalmente pela questão da sustentabilidade do desenvolvimento e pela questão do emprego, tornando-se marcos centrais das contradições e desafios do desenvolvimento econômico deste fim de século.

Em sua essência, o atual modelo de desenvolvimento da agricultura brasileira tem revelado efeitos e conseqüências desastrosas para a maioria dos produtores rurais, como também para as populações urbanas.

No Brasil, onde não houve um processo de reforma agrária de modo pleno, predomina ainda os grandes latifúndios e uma grande concentração de renda, surgindo assim, a necessidade de rever estas questões que sempre passaram despercebidas.

Neste sentido é fundamental uma estratégia de desenvolvimento do espaço rural brasileiro, que priorize a ampliação e o fortalecimento da agricultura familiar, sob o prisma da equidade, sustentabilidade e competitividade.

Nesta perspectiva, a reforma agrária deverá ser entendida como um instrumento econômico e político de transformação da sociedade, promovendo o desenvolvimento democrático da agricultura e o resgate da cidadania para milhões de camponeses que, expulsos da terra, se viram excluídos do processo produtivo.

O discurso em pauta sobre o agravamento da questão, mostra que ao setor rural coube o papel de favorecer a industrialização sem a necessidade de mudanças estruturais significativas, mantendo-se a concentração da terra e da renda nas mãos de poucos.

Nessas condições, o setor industrial não foi capaz de criar os empregos necessários à mão-de-obra oriunda do campo, fruto do processo de modernização conservadora da agricultura. Desse modo, a maneira adotada para resolver a questão

---

<sup>1</sup> Movimento dos Sem Terra.

agrícola serviu para agravar a questão agrária. Essa modernização, dificulta sobremaneira o ingresso na atividade produtiva de uma parte expressiva da população.

O presente trabalho tem por objetivo analisar o processo de reforma agrária como uma mola propulsora para o desenvolvimento, revertendo o quadro de miséria que a população encontra-se, tendo como suporte a produção familiar.

Dada a natureza do tema aqui desenvolvido, a metodologia utilizada constitui-se não somente de pesquisa, sobre a qual realiza-se esse estudo.

O tema não é novo na literatura nacional. A questão fundiária é tema central para o estabelecimento da Reforma Agrária, no debate sobre o papel da agricultura no processo de desenvolvimento econômico esta questão situa-se em algumas visões teóricas, tais como: política social e política distributiva. A primeira como uma forma de gerar emprego e renda, a segunda visa aumentar, com base na agricultura familiar, a retomada do crescimento econômico do País e a garantia da segurança alimentar.

O trabalho divide-se em três partes. Na primeira procura-se reconstruir a trajetória dos estudos sobre desenvolvimento econômico que será chamado de “debate clássico” (abordagem clássica). Na segunda parte discute-se a questão agrária brasileira, finalmente, na terceira parte aponta-se o que parece ser o significado da reforma agrária no Brasil e o seu andamento.

## 2 - DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: Abordagem Clássica

### 2.1 – Aspectos Básicos

O desenvolvimento econômico consiste na expansão contínua da renda per capita de uma economia, com melhorias sistemáticas do bem-estar da população.<sup>2</sup> O termo crescimento econômico abrange apenas a expansão do Produto Nacional Bruto – PNB, total ou per capita, sem qualquer referência a melhoria dos indicadores sociais<sup>3</sup> (SOUZA, 1996).

O desenvolvimento econômico tem se mostrado uma preocupação básica no decorrer do século XX. A obstinada busca de desenvolvimento passou a ser a grande preocupação e como a maioria dos países, o Brasil não esteve alheio a esta meta básica.

Historicamente vários foram os pensadores que contribuíram para o que hoje chamamos de Teoria do Desenvolvimento Econômico, resultado de um processo dialético e cumulativo do conhecimento humano. A estratégia de PREBISCH<sup>4</sup> para o desenvolvimento consistia na industrialização por substituição de importações, complementada por:

- ✓ Ingressos de capitais externos, principalmente na forma de empréstimos;
- ✓ Reforma agrária, para aumentar a oferta agrícola e a demanda de produtos industriais via elevação de renda;
- ✓ Ação do Estado na captação de recursos e importação de infra – estrutura, como energia, transportes, comunicação, etc.

Enquanto a corrente cepalina atribuíu o subdesenvolvimento à deterioração das relações de troca dos países pobres exportadores de produtos primários, um grupo de economistas do mundo acadêmico enfatizava a escassez de capital como o principal fator de entrave ao desenvolvimento.

<sup>2</sup> As melhorias do bem estar da população são medidas pela evolução dos indicadores sociais.

<sup>3</sup> Os indicadores sociais compreendem: número de pessoas que recebem um salário mínimo ou menos, expectativa de vida ao nascer, analfabetismo, etc.

<sup>4</sup> Economista argentino (1901 –1986), secretário executivo da Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL.

Serão abordados três aspectos básicos do desenvolvimento.

- ✓ O crescimento econômico;
- ✓ A repartição da riqueza; e
- ✓ A estabilidade do processo econômico.

Quanto ao primeiro pode-se realçar a contribuição teórica de Adam Smith, quanto ao segundo aspecto destaca-se a contribuição de David Ricardo; e quanto ao terceiro aspecto recorre-se à teoria de J. M. Keynes.

## 2.2 Formação da Riqueza

Em “A Riqueza das Nações”, Adam Smith comprovava então, como a divisão do trabalho proporcionava um maior aproveitamento da sua força produtiva. Esta divisão aumenta a quantidade produzida por três motivos:

- ✓ Porque o trabalhador desenvolve destreza crescente no desempenho das tarefas;
- ✓ Porque poupa-se tempo, já que o trabalhador não precisa mudar o tipo de trabalho que realiza;
- ✓ Porque pode-se inventar maquinaria para aumentar a produtividade, já que as tarefas foram simplificadas e rotinizadas.

Smith foi um grande defensor do “laissez-faire”, a não intervenção governamental nos negócios. Os governos seriam dispendiosos, corruptos e ineficientes. Com esta visão, encara o comércio externo como promovedor de uma maior divisão do trabalho, superando a estreiteza do mercado interno. As exportações também eliminam os produtos excedentes para os quais não há procura no mercado e trazem produtos para os quais há procura.

O funcionamento da economia devia orientar-se em síntese por duas concepções básicas:

- ✓ A metáfora da “mão invisível”, segundo a qual o mercado guiaria o interesse individual e coletivo dos agentes econômicos para o melhoramento harmonioso de todos;
- ✓ A doutrina das “vantagens comparativas”, visando a interação com o resto do mundo.

As idéias de Adam Smith, a despeito de defasagens teóricas evidenciadas com o decorrer da História, foram fatores decisivos que influenciaram em muito a mentalidade reinante na Europa e no mundo. O intenso crescimento econômico ocorrido nessa época trouxe também sérios problemas de justiça social e, especificamente, quanto à distribuição da *riqueza* que era gerada.

### **2.3 - A Distribuição da Riqueza**

David Ricardo mudou a ênfase da análise econômica da produção para a distribuição. Smith havia pesquisado a natureza e as causas da riqueza das nações, aumentando com sua contribuição teórica a baixa produtividade da sociedade. Na época de Ricardo essa produtividade aumentara consideravelmente, enquanto que a distribuição da renda não acompanhara o crescimento da mesma. Ricardo enfatizou que os lucros e os salários variam inversamente.

Para (RICARDO, 1985) o produto da terra – tudo que se obtém de sua superfície pela aplicação combinada de trabalho, maquinaria e capital- se divide entre três classes da sociedade, a saber: O proprietário da terra, o dono do capital necessário para seu cultivo e os trabalhadores cujos esforços são empregados no seu cultivo.

Dessa forma, os lucros são um resíduo que fica nas mãos do capitalista, depois que ele paga a renda do proprietário da terra e o salário ao trabalhador. Assim a proporção da produção absorvida pelo lucro só poderá aumentar se a proporção absorvida pelos salários diminuir.

## *2.4 - A Estabilidade do Processo Econômico*

As nações ocidentais capitalistas aplicavam inalteravelmente os princípios liberais às suas economias, a despeito das seguidas crises ocorridas pouco antes de 1929. Sérias dúvidas quanto ao perfeito automatismo de tais princípios não foram suficientes para convencer as classes dirigentes dos países capitalistas de que muitas das teorias liberais mostravam-se extremamente defasadas quanto a realidade do processo econômico. Finalmente a Grande Depressão de 1930, que se seguiu ao colapso do mercado de títulos de Wall Street, confirmava as defasagens teóricas.

Keynes abandonou a visão microeconômica e passou a estudar as variáveis macroeconômicas<sup>5</sup> estabelecendo relações simplificadas entre essas variáveis, ele pode mostrar que elas eram susceptíveis de mudanças a curto prazo e que podiam ser influenciadas por decisões políticas. Defendia uma intervenção parcial ou moderada do Estado na economia.

O Governo, portanto, deveria intervir ativamente para promover o pleno emprego, aumentando a despesa deficitária governamental e redistribuindo a renda. A abordagem Keynesiana é bastante útil, mesmo para os que não aceitam as formulações normativas Keynesianas frente à depressão. Com Keynes, houve a possibilidade do subsequente desenvolvimento.

Um outro aspecto a ressaltar é que a própria noção de Desenvolvimento Econômico recebe alterações, principalmente, quando se compara as diferentes ênfases e prioridades entre as nações desenvolvidas e as demais.

Procurando portanto, voltar a análise crítica para as economias que ainda não atingiram estágios avançados de desenvolvimentos, pode-se sintetizar três itens fundamentais do Desenvolvimento Econômico (OSER & BLANCHFIELD, 1983).

### *1. Crescimento Econômico ou Formação da Riqueza*

#### *1.1. Melhoria ou expansão dos recursos produtivos*

---

<sup>5</sup> Renda nacional, consumo total, investimento total, nível de emprego. ...

- 1.1.1. Adequação de tais recursos ao tamanho e à estrutura da população
- 1.1.2. Modernização e ampliação da capacidade instalada de produção
- 1.1.3. Exploração das reservas naturais, condicionada à preservação do meio ambiente.
- 1.2. implantação de infra – estrutura adequada, que possibilite a eficaz e intensa utilização dos recursos humanos, de capital e naturais.
- 1.3. Adequação de poupanças internas e externa ao processo de acumulação.
2. Repartição ou Distribuição da Riqueza
  - 2.1. Redução de desníveis regionais
  - 2.2. Melhoria da estrutura de repartição da renda e conseqüente acesso ao produto entre os grupos ou classes sociais e entre os indivíduos, de acordo com a justa participação de cada um na geração desse produto
3. Estabilidade do Processo Econômico
  - 3.1. Garantia de empregos para a população economicamente “mobilizável”, com uma expansão suficiente para incorporar à população economicamente ativa os fluxos decorrentes do crescimento demográfico.
  - 3.2. Estabilidade dos preços dos bens e serviços.

Só assim é possível entender o subdesenvolvimento brasileiro no plano da história. É nesse plano que busca-se realçar alguns dos grandes obstáculos ao desenvolvimentos econômico do Brasil.

A grande questão era escolher uma entre as estratégias de crescimento diversificado. As teorias de desenvolvimento agrícola (HAYAMI , 1972) podem ser divididas em: modelo de conservação de fatores, modelo de impacto urbano – industrial e modelo de fatores de alto retorno.

O modelo de conservação de fatores, atribui o aumento da produção agrícola a três fatores: a intensificação dos sistemas de produção, envolvendo o cultivo de vários produtos. O segundo tipo, é o que se pode chamar de reciclagem de insumos, dada a rotação de culturas na mesma área,; e o terceiro tipo está relacionado com o uso eficiente dos recursos naturais.

Quanto ao modelo de impacto-urbano industrial se aplica ao caso de países desenvolvidos. Idealizado por SCHULTZ. Apud HAYAMI (1972), para analisar o desenvolvimento da agricultura dos EUA, o qual tinha como maior preocupação o fracasso da política de preços e de produção agrícola naquele país.

O modelo de fatores de alto retorno foi desenvolvido a partir da dificuldade de se aplicar o modelo de difusão em alguns casos. Isto é, em primeiro lugar, verificou-se que a tecnologia agrícola é específica quanto a clima e dotação de recursos (HAYAMI, 1972).

Dessa forma, o desenvolvimento da agricultura dos países subdesenvolvidos estariam condicionados à eficiência com que fossem detectados as limitações relativas de fatores.

Nos anos 80/90 a agricultura encontra-se em uma nova realidade, as transformações ocorridas decorrem, principalmente da crise fiscal, que tem tornado o governo mais seletivo nas suas intervenções.

Segundo (TEIXEIRA, 1996), pode-se destacar quatro importantes mudanças que coloca o setor agrícola em um novo cenário:

- ✓ O corte analítico agricultura / indústria perde importância, a medida que as variáveis de decisão, principalmente o preço, da produção na agricultura dependem cada vez mais da indústria;
- ✓ A dinâmica do CAI<sup>6</sup>, principalmente após 1980 é dada por dois elementos: pelo desenvolvimento de produtos cada vez mais diferenciados, destinados a mercados cada vez mais específicos e; pelas pressões oriundas do mercado internacional, dada a globalização dos mercados;
- ✓ Os novos produtos de consumo, tem propiciado incremento das relações contratuais;
- ✓ A globalização dos mercados tem feito com que a tecnologia e os processos se tornem muito semelhantes<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Complexo agro-industrial.

<sup>7</sup> Logicamente com algum respeito às diferenças nas dotações dos fatores de produção.

Essas novas técnicas têm proporcionado, em geral ganhos expressivos em escala. Essas mudanças, acompanhadas de todo o processo histórico da formação econômica brasileira gerou a exclusão de uma grande parcela da agricultura.

Existe ainda outra versão, que questiona a modernização agrícola brasileira, como insustentável, e socialmente injusta e economicamente inviável.<sup>8</sup>

Tendo em vista, que foi dada uma visão geral do desenvolvimento econômico, o capítulo seguinte discorre sobre a estrutura agrária brasileira, formando a base sobre a qual se discutirá a necessidade urgente de reforma agrária para que o Brasil atinja um desenvolvimento econômico pleno e sustentado.

---

<sup>8</sup> Decorre do conceito de desenvolvimento sustentável: socialmente justo e economicamente viável.

### 3 - ESTRUTURA AGRÁRIA BRASILEIRA

#### 3.1 - Formação e Evolução

Nesse capítulo, analisa-se aspectos específicos pertinentes à fase inicial do processo de formação econômica do Brasil. A partir do declínio da economia açucareira, decorrente da concorrência antilhana, a economia colonial entra em decadência. Portugal, num retorno aos conceitos “mercantilistas” decide estimular a economia mineira.

Entendendo o advento da revolução industrial, como uma revolução dos têxteis, é preciso analisar o porque do Brasil não ter acompanhado o desenvolvimento dos outros países.

Nessa mesma fase, em que a economia mineira tomava importância, era o grupo de grandes agricultores escravistas que constituía a classe dominante. A renda concentrada não favorecia o crescimento do mercado interno, ao mesmo tempo em que estimulava a reprodução dos padrões culturais de consumo das elites européias.

Desde os primórdios do descobrimento, a questão agrária brasileira é sinônimo de concentração de terras e de renda, explicitando-se pela forma adotada por Portugal para a colonização do território recém – descoberto.

Em 1534, foram criadas as Capitanias Hereditárias na qual optou-se pela distribuição de grandes lotes de terras, com extensão de 180 a 600 km , como também as Sesmarias, visando à organização político administrativa da colônia que sob a subordinação à Portugal, impõe o cultivo de um só produto, desenvolvendo-se com base na exploração da mão de obra escrava (LARANJEIRA,1983).

Segundo LARANJEIRAS (1983), isto se deu com a criação do Governo Geral, através do qual incentivou-se o sistema colonial: grandes plantações com apenas uma cultura de valor comercial (monocultura), ou seja, o sistema colonial caracterizou-se por uma economia voltada para o mercado externo, pelo trabalho escravo e pela monocultura implantados no latifúndio.

Assim, o Sistema sesmaria, configurou-se no primeiro instituto de direito agrário brasileiro, como instrumento jurídico de criação da propriedade privada da terra (LARANJEIRAS, 1983).

Segundo SILVA (1989), o latifúndio escravista era o eixo da atividade econômica da colônia, definindo as duas classes sociais: os senhores e os escravos. Entre essas duas classes, ou seja, existiam aqueles que não se enquadravam em nenhuma das duas classes, que desempenhavam uma série de atividades, alguns ocupavam certos pedaços de terras, onde produziam sua subsistência e vendiam parte da produção nas feiras das cidades, o que originou a pequena produção no Brasil e a sua estreita ligação com a produção de alimentos, onde as autoridades passam a estimular os pequenos agricultores a expandir sua produção para suprir as necessidades de alimentos.

No início do século XIX, é suspenso o sistema Sesmaria, promovendo o surgimento de grande número de pequenas propriedades, sem significar no entanto, apoio à pequena propriedade, como estratégia para o desenvolvimento econômico da colônia, predominava o latifúndio como núcleo da atividade econômica.

Por ocasião da independência em 1822, em face da ruptura com Portugal e da ausência de uma legislação que regulamentasse a posse da terra, tivemos um breve período em que homens livres passaram a ocupar pequenas áreas de terras devolutas, o que promulgou a aprovação da Lei n.º 601, conhecida como Lei de Terras em 1850. Regulamentando a posse da terra, consagrando o princípio de que a propriedade só seria adquirida por compra, herança e doação, dificultando o acesso à terra a grande parte da população (GUIMARÃES, 1981).

Segundo GUIMARÃES (1981), a Lei de Terras assentava-se sobre três objetivos:

- ✓ “proibir a aquisição de terras por outro meio que não a compra;
  - ✓ elevar os preços das terras e dificultar sua aquisição;
  - ✓ destinar o produto da venda das terras à importação de colonos”
- (GUIMARÃES, 1981:134).

Ao analisar os objetivos da Lei de Terras, SILVA (1989), conclui-se que enquanto “... a mão-de-obra era escrava, o latifúndio podia até conviver com terras de acesso

relativamente livre<sup>9</sup> (...). Mas quando a mão-de-obra se torna formalmente livre, todas as terras tem que ser escravizadas pelo regime de propriedade privada, pois homem livre com terra livre<sup>10</sup>, ninguém iria ser trabalhador dos latifúndios” (SILVA, 1989:25).

O fato é que o país atravessou momentos extremamente significativos durante o século XIX mas não significou mudanças significativas na distribuição da propriedade da terra, portando o sistema fundiário vem se mantendo ao longo dos anos, ver tabela 2.

A formação econômica do Brasil acabou favorecendo a permanência de enormes quantidades de terras nas mãos de poucos mantendo uma agricultura voltada para o mercado externo, tendo como principais produtos a cana-de-açúcar e o café.

O complexo cafeeiro, cria o espaço inicial para a industrialização, depois de ter funcionado com relativa eficiência até fins do terceiro decênio deste século, ver tabela 1. A crise mundial de 1929 o encontrou, entretanto, em situação extremamente vulnerável. Vê esse processo ganhar um dinamismo próprio pelas novas possibilidades que se abriam com o processo de substituição das importações (SILVA, 1989).

A partir de 1929, a crise do setor exportador é agravada, permitindo que parte das terras dedicadas à cultura de exportação fossem convertidas para a produção de matéria-prima destinada ao mercado urbano – industrial, gerando uma pressão negativa sobre o nível dos salários, tanto urbanos como rurais.

Assim, a controvérsia sobre o desenvolvimento econômico brasileiro, na qual estava inserida a questão agrária, pregava a intervenção do Estado na economia. A novidade ficava por conta dos “desenvolvimentistas” que encontrariam na Comissão Econômica para a América latina – CEPAL o rumo para elaboração e divulgação de novas idéias (MANTEGA, 1987).

Ocorre que, segundo KAGEYAMA (1993), com a desagregação do complexo rural na passagem para uma agricultura capitalista, na qual o mercado interno assume importância crescente, a mão-de-obra liberada do campo não foi devidamente absorvida pelos novos setores da economia, residindo aí a origem da questão agrária brasileira.

---

<sup>9</sup> Grifo nosso

<sup>10</sup> Grifo nosso.

Portanto, os resíduos do “modo de produção” associados à rigidez da estrutura fundiária estão na origem da questão agrária, que traz a Reforma Agrária como objetivo de destruir as relações do tipo feudal da agricultura brasileira (KAGEYAMA, 1993).

No entanto, segundo KAGEYAMA (1993), não é somente na concentração fundiária, que se pode analisar a questão agrária brasileira, mas também no plano populacional. Seja sob a forma de um excedente estrutural de mão-de-obra, seja sob o sistema de baixos salários, ou mesmo sob as formas “extensivas” de exploração do trabalho.

Todavia, a partir da década de 40, aumentam as mobilizações dos camponeses contra o caráter excludente da modernização, proporcionando o surgimento de várias organizações de base da classe trabalhadora rural. Pelo aprofundamento da divisão do trabalho a agricultura se converte assim num ramo da produção<sup>11</sup>. Neste sentido, o “termo” expressa certa independência da produção agrícola em relação às limitações naturais e à destreza do trabalho humano (emprego de máquinas, implementos...).

Alguns dos desafios impostos à agricultura podem ser vislumbrados por uma agricultura tradicional com uma relativa abundância de terras e mão de obra. Outros desafios dependem da introdução e da adoção em larga escala de inovações tecnológicas.

Segundo JOHNSTON Apud SHIROTA (1988), o setor agrícola teria um papel apenas passivo no processo de crescimento econômico, tendo como funções básicas:

- ✓ Aumentar as exportações agrícolas para os setores não agrícolas;
- ✓ Aumentar a oferta de alimentos a preços estáveis;
- ✓ Contribuir para a formação de capital, principalmente no setor não – agrícola;
- ✓ Contribuir para o fortalecimento do mercado para os produtos não agrícolas.

A agricultura teria, também o papel de aumentar a renda dos produtores agrícolas e melhorar as condições de vida dos trabalhadores rurais, derivando daí a formulação comumente aceita de que a agricultura precisaria modernizar-se dando suporte para o

---

<sup>11</sup> O processo de produção deixa em grande medida de ser artesanal e passa a ser regido pela cooperação, como na manufatura; o processo de trabalho deixa de ser individual para se tornar coletivo.

desenvolvimento da indústria, cumprindo assim eficazmente o seu papel (SILVA, 1985).

Inicia-se em meados da década de 1960, o processo de modernização da agricultura brasileira, principalmente por meio de políticas que davam ênfase à promoção da produtividade.

Segundo ALVES Apud TEIXEIRA (1996), a agricultura brasileira entra numa nova fase, chamada “modernização conservadora”, este adjetivo buscava marcar o caráter parcial e excludente do processo. Destaca-se que o processo de modernização da agricultura, originou uma estrutura de produção agrícola com diferenças profundas na estrutura de produção das propriedades. Esta diferenciação aconteceu principalmente por que só tiveram acesso ao crédito rural as grandes propriedades. Os pequenos produtores, menos capitalizados ficaram à margem.<sup>12</sup>

Segundo SILVA (1996), desse fato emerge toda uma problemática à respeito dos condicionantes estruturais e políticos do novo padrão agrícola inscrevendo-se aí as questões dos mercados (internos e externos) e preço, da tecnologia, do financiamento, da propriedade da terra, das classes sociais e , principalmente, das políticas agrícolas e agrária.

Para melhor compreender a importância dessa questão, faz-se necessário a distinção entre questão agrária e questão agrícola.

De acordo com SILVA(1989), muitas vezes, a maneira pela qual se resolve a questão agrícola pode servir para agravar a questão agrária, sendo assim, ‘a questão agrícola diz respeito aos aspectos ligados às mudanças na produção em se mesma: o que se produz, onde e quanto se produz. Já a questão agrária está ligada às transformações nas relações de produção: como se produz, de que forma se produz”.

No equacionamento da questão agrícola as variáveis importantes são as quantidades e os preços dos bens produzidos. Os principais indicadores da questão agrária são outros; a maneira como se produz, o nível de renda e o emprego dos trabalhadores rurais.

### 3.2 – *A modernização da agricultura*

A partir do pós – guerra, ao lado do crescimento extensivo da produção a agricultura brasileira passa implementar de forma mais decisiva – especialmente do ponto de vista da ação estatal – um processo de modernização de sua base técnica.

O termo “modernização” tem tido uma utilização muito ampla, referindo-se ora às transformações capitalistas na base técnica da produção ora à passagem de uma agricultura “natural” para uma que utiliza insumos fabricados industrialmente. Aqui o termo modernização será utilizado para designar o processo de transformação na base técnica da produção agropecuária no pós guerra.

O processo de modernização, ao mesmo tempo que implica a integração técnica intra – setorial que e a “mercantilização” da agricultura, promove a substituição de alimentos internos, abrindo espaço para a criação de indústrias de bens de capital e insumos para a agricultura. O Estado desempenhou um papel crucial nesta arrancada: de um lado estimulando a expansão das indústrias por meio de vários incentivos; de outro, assegurando – lhes mercados por meio da política de financiamento rural.

Um dos instrumentos reguladores, além de outros<sup>12</sup>, foi o crédito rural subsidiado de longo prazo através do Sistema Nacional de Crédito Rural – SNCR, também considerado como o principal instrumento da política de modernização conservadora até os anos 70. Isto é, o processo de desenvolvimento agrícola adotado no país, a partir da década de 60 foi através da política agrícola, especificamente a de crédito rural, implicando no crescimento da agricultura decorrente de um rápido processo de modernização.

O que se percebe é que o maior grau de modernização da produção agrícola não veio acompanhada de melhores condições de vida da população rural, que como já foi citado, tem um papel importante, não somente como produtora de matéria-prima e alimentos, mas também como mercado para o parque industrial em termos de máquinas e outros insumos agrícolas.

---

<sup>12</sup> A política de crédito rural é colocada como principal veículo do projeto modernizador para a agricultura.

<sup>13</sup> Como a política cambial, pesquisa e a extensão rural.

Ao longo do tempo as formas de produção foram incorporando um caráter diferente, moderno, o que se chamou de modernização da agricultura. Segundo MARTINE (1987), a modernização tem sido um fator negativo impulsionando não a produção, mas a concentração dos meios de produção, excluindo uma parcela bastante significativa da população: a dos pequenos produtores.

Considerada como a modernização conservadora, prescindiu das reformas estruturais necessárias ao desenvolvimento econômico propriamente dito. A modernização ocorreu através da importação de uma tecnologia poupadora de mão-de-obra, que aliada à concentração de terras ocasionou um êxodo rural significativo.

### **3.3 – A industrialização da agricultura**

A partir de meados dos anos 60 o processo de modernização atinge uma fase mais avançada, a da industrialização da agricultura. Esse processo, considerando como industrialização da agricultura se observou no expressivo aumento da produção agrícola, levando a que muitos acreditassem que a “questão agrária” estaria resolvida com o aumento da produção agrícola, decorrente da participação efetiva do Estado nesse processo.

A industrialização da agricultura brasileira é um processo relativamente recente, pós – 65. Três transformações básicas diferenciam a modernização da agricultura desse processo de “industrialização” (SILVA, 1998):

- ✓ Não se trata apenas de usar crescentemente insumos modernos, mas também de mudar as relações de trabalho;
- ✓ Houve uma mudança qualitativa - a mecanização
- ✓ a terceira transformação que muda qualitativamente o processo de modernização da agricultura brasileira nos anos 60 é a internacionalização do  $D^1_1$ .

É a partir dessas três transformações que ocorrem nos anos 60 que o processo de modernização da agricultura brasileira se torna irreversível, iniciando-se assim a industrialização da agricultura.

No entanto, a expansão do mercado interno provocado pela industrialização tornou-se mais acentuado, onde verifica-se um crescimento firme após a década de 30, que até então, o determinante mais forte era a agricultura para o mercado externo como mostra a tabela 01.

TABELA 01  
Composição do valor da produção agrícola, 1925/29 a 1939/43 Brasil  
(em percentagens)

Produtos	1925/29	1932/36	1939/43
Algodão	5,9	14,0	21,0
Arroz	5,2	6,7	11,0
Cacau	1,4	1,8	2,2
Café	48,0	29,5	16,1
Cana de Açúcar	3,5	5,7	7,5
Feijão	5,4	3,8	5,5
Fumo	2,9	2,6	2,2
Mandioca	4,7	6,8	7,0
Milho	16,3	15,9	6,0
Trigo	0,9	0,8	1,3
Outros	5,8	12,4	9,6
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Silva, (1996:15)

Apesar da predominância às culturas para o mercado externo, a partir da crise de 1929/33, os determinantes da dinâmica da economia passam a residir no mercado interno. Ver TABELA 01.

O processo de industrialização da agricultura não se resume à utilização de insumos industriais na produção agrícola, embora esse elemento seja um de seus componentes, A industrialização do campo é um momento específico do processo de modernização: a “reunificação agricultura – indústria” num patamar mais elevado do que o do simples consumo de bens industriais pela agricultura.

É um momento de modernização a partir do qual a indústria passa a comandar a direção, as formas e o ritmo da mudança na base técnica agrícola.

<sup>14</sup> Setor industrial produtor de bens de capital e insumos básicos.

A agricultura industrializada, ao contrário, está conectada com outros ramos da produção; para produzir ela depende dos insumos que recebe de determinadas indústrias; e não produz mais apenas bens de consumo final, mas basicamente bens intermediários ou matéria – prima para outras indústrias de transformação.

Para SILVA(1985), nos anos oitenta, as preocupações são inversas, ou seja, no final dos anos cinquenta, a preocupação era com a insuficiência da oferta de alimentos e matéria-prima, como também com o excesso de gente nos campos, nos anos oitenta, sobra gente nas cidades e falta nos campos, o que levou às propostas de uma efetiva Reforma Agrária, através da desapropriação por interesse social dos latifúndios improdutivos, de modo a permitir a correção das distorções atuais da estrutura agrária brasileira.

É nessa lógica perversa, que a discussão acerca da reforma agrária se intensifica, principalmente em épocas de crise, como a atual, onde o atraso e a miséria rural não param de crescer, em contraste com a concentração da riqueza e do poder territorial em mãos de uma minoria, como mostra a tabela abaixo.

TABELA 02  
Estrutura Fundiária – Brasil 1972, 1978 e 1992

ANOS	<10 ha		10 < 100 ha		100 < 1000 ha		> 1000 ha	
	% imóveis	% área	% imóveis	% área	% imóveis	% área	% imóveis	% área
1972	31,1	1,4	54,4	16,1	12,7	31,2	1,5	51,3
1978	28,5	1,0	55,6	13,3	14,1	27,1	1,8	58,6
1992	31,3	1,4	54,5	15,8	12,8	30,8	1,4	52,0

Fonte: Sistema Nacional de Cadastro Rural -- INCRA (Estatísticas Preliminares do Recadastramento de 1992). Extraída da Revista de Economia Política vol. 7 n.º 3, jul. / set. 1987

A análise da tabela 02, consiste de duas observações relacionadas à estrutura agrária brasileira. A primeira permite distinguir como se acha distribuído o espaço fundiário. A Segunda nos mostra como e em que proporção os produtores rurais ocupam tal espaço.

Os dados revelam que cerca de um milhão de imóveis rurais com área de até 10 hectares representam aproximadamente 31% dos imóveis que somados equivalem aproximadamente a 1% da área total. O outro extremo representado pelos imóveis de 1000 hectares ou mais, representando 1,4 % do total de imóveis, detém 52% da área total.

## 4 – REFORMA AGRÁRIA: Uma Estratégia de Desenvolvimento?

### 4.1 – Conceituação

Reforma Agrária é o processo de redistribuição da propriedade da terra promovida pelo Estado, sobretudo em áreas de agricultura tradicional e pouco produtiva. É a modificação da estrutura agrária de um país, ou região, com vista a uma distribuição mais eqüitativa da terra e da renda agrícola (VEIGA, 1990).

Seja qual for a definição, vai estar associada a profundas transformações sociais. De acordo com SANDRONI (1996)<sup>15</sup>, existem dois tipos de reforma agrária: a estrutural e a convencional.

A estrutural pressupõe um processo de transformação revolucionária fundamentado na modificação das normas tradicionais vigentes. A reforma convencional procura modificar o monopólio sobre a terra e sobre os recursos de desenvolvimento agrícola, sem mudar as normas institucionais da sociedade: enfocada como questão social não implica uma transformação do Estado (SANDRONI, In 3º fascículo / Universidade Aberta, 1996).

A questão da Reforma Agrária, tema central para o estabelecimento de uma política fundiária, tem sido redefinida no debate dos caminhos e papel da agricultura no processo de desenvolvimento econômico do país.

Para situar a discussão em torno das políticas que tem sido implementadas, visando a sua viabilização, é oportuno então colocar, mesmo que brevemente, as questões teóricas que perpassam este debate. As visões teóricas, hoje, acerca da Reforma Agrária, são (ALENTEJANO, 1996):

- ✓ A primeira, refere-se a concepção de Reforma Agrária como política social compensatória, entendendo que a modernização resolveu os problemas ligados ao desenvolvimentos das forças produtivas no campo, não cabendo mais uma ampla reformulação que atinja o setor modernizado;

---

<sup>15</sup> In 3º Fascículo do Curso de Reforma Agrária / Universidade Aberta, 19969.

- ✓ Na Segunda, a Reforma Agrária é vista como política distributiva, que visa sustentar, com base na agricultura familiar, a retomada do crescimento econômico do País e a garantia da segurança alimentar;
- ✓ A terceira concepção considera a Reforma Agrária uma política voltada à alteração das bases do atual modelo de desenvolvimento, questionando a modernização agrícola brasileira, por entendê-la como ecologicamente insustentável, socialmente perversa e economicamente cara.

Assim, poderia ser melhorado o perfil de distribuição de renda, garantindo a segurança alimentar e o crescimento econômico. Os mecanismos de políticas agrícolas devem então, segundo esta corrente, atender especificamente à agricultura familiar.

A Reforma Agrária, colocada em “prática” possui alguns elementos comuns às três correntes, no que se refere à busca de manutenção dos agricultores no campo, gerando trabalho e renda e de desenvolvimento de uma agricultura voltada para a produção familiar, que através dos assentamentos, visa inserir os agricultores mais fragilizados no sistema produtivo.

A perspectiva de implantação a curto prazo de uma Reforma Agrária no Brasil, reascendeu o debate sobre a questão. A Reforma Agrária foi bem sucedida em países como o Japão onde a baixa relação terra / trabalho sempre exigiu uma utilização intensiva e eficiente de todo pedaço de terra disponível.

Já o Imposto sobre a terra, tem sido particularmente bem sucedido em países como os EUA (Estados Unidos da América), onde a relação é inversa e ainda há uma disponibilidade muito grande de terras apropriadas para o cultivo.

O imposto sobre a terra americana por outro lado foi criado mais no sentido de estimular o uso da terra, por meio da penalização dos proprietários de terras, ociosas, do que propriamente para promover a redistribuição de propriedades. Evidentemente devido à progressividade, a sua aplicação eficiente serviu de certa forma, para evitar na agricultura dos EUA a tendência concentradora inerente ao sistema capitalista e manter uma estrutura fundiária melhor distribuída.

Nos outros países em que estes instrumentos foram utilizados, os *resultados* mostram de forma bastante nítida que onde a reforma agrária foi fortemente prescrita

como remédio capaz de resolver os problemas de pobreza, estagnação, baixa produtividade, etc, os resultados foram duvidosos, ou mesmo negativos, se algumas variáveis econômicas forem consideradas.

Já na Dinamarca e outros países da Europa, onde as condições eram semelhantes às do Japão, os resultados foram diferentes e a mudança na estrutura fundiária de imediato provocou ganhos substanciais de produtividade e impactos positivos na oferta de produtos agrícolas.

A reforma agrária Japonesa, teve seu êxito baseado em dois fatores fundamentais:

- ✓ o primeiro é que na época em que ela foi implementada, logo após a Segunda guerra mundial, a agricultura do Japão já era uma das mais eficientes do mundo, e a redistribuição de terras simplesmente tornou o arrendatário, proprietário, sem provocar distorções na organização da produção.
- ✓ O segundo é que os novos proprietários receberam na época grandes incentivos para melhorar a utilização da tecnologia, através da combinação de assistência técnica com pesquisa e educação, e de amplo apoio creditício.

#### *4.2 O caso brasileiro*

O caso brasileiro é bem mais complexo, pois trata-se de um país com densidade populacional variada e com uma agricultura altamente pluralista, nela convivendo (algumas vezes lado a lado) unidades de produção modernas e eficientes, como unidades de produção primitivas e rudimentares.

A reforma agrária no Brasil já polarizou grande parte dos debates em outras épocas. Na década de trinta, por exemplo, essa discussão girava em torno da crise do café. Nos anos 50 e início dos anos 60 a discussão sobre a questão agrária fazia parte da polêmica sobre os rumos que deveria seguir a industrialização brasileira.

No período de 67 a 73, o país entrou numa fase de crescimento acelerado da economia. Esse período ficou conhecido como “milagre brasileiro” e pouco se falou da questão agrária.

Em 1978/79 volta a ser discutido em pleno vigor a questão agrária. Evidentemente não significou um ressurgimento, esta questão nunca foi resolvida. Segundo RANGEL, apud SILVA (1989), a crise agrária brasileira já estava prevista desde a década de sessenta, onde houve uma excessiva liberação da população rural para os centros urbanos, daí os crescentes índices de migração de subemprego, além da mendicância, prostituição e criminalidade nas metrópoles.

O fato é que a penetração do capitalismo no campo só beneficiou os grandes capitais, uma característica do próprio sistema, acumulando riqueza de um lado e miséria do outro.

Durante a década de 80 os debates sobre a questão agrária no Brasil se desenvolveram com muita efervescência até nossos dias, este debate embora não tenha tido tão grande repercussão na opinião pública, hoje tem florescido (principalmente, através de grandes conflitos). Dessa forma, explicita-se a necessidade de uma reforma agrária através de acontecimentos, tais como (TEIXEIRA, 1996):

- ✓ Agravaram-se as desigualdades de renda e o desemprego nas áreas rurais;
- ✓ O veloz crescimento demográfico ameaça agravar as desigualdades;
- ✓ A abertura comercial recente e potencial na agricultura serão aproveitadas antes de tudo pelos grandes capitais o que, como consequência da já desigual estrutura agrária resultará no crescimento do seu poderio, excluindo ainda mais a classe dos pequenos agricultores;
- ✓ É preciso beneficiar os trabalhadores rurais e que estes possam apropriar-se um dia dos frutos do seu próprio trabalho.

No entanto, vale ressaltar que a garantia de que haja desenvolvimento rural e agrícola não significa a simples decretação e execução de um programa de reforma agrária, mas isso tem que vir acompanhado por programas governamentais complementares que transformem a potencialidade de melhoria em rentabilidade.

Assim, pode-se considerar, uma política voltada à alteração das bases do atual modelo de desenvolvimento, buscando alterar totalmente estrutura fundiária, estabelecendo um novo modelo de sociedade.

A efetivação dessa política, de Reforma Agrária, com o objetivo de inserir os agricultores menos favorecidos no sistema produtivo se dá através da implementação dos assentamentos, que vem crescendo em números, por força das pressões sociais crescentes.

Em relação ao Estatuto da Terra de 1964, teria plenas condições para promover soluções definitivas à questão agrária brasileira, no entanto as ações governamentais não foram significantes, não permitindo mudanças significativas no quadro de concentração fundiária no Brasil.

Para SILVA (1985), apesar da promulgação do estatuto da Terra, “ ... não se preconizava (...) destruir o latifúndio de forma radical, (...). Tratava-se, na verdade de superar lentamente, a partir de uma série de estímulos especiais, certas contradições que a propriedade improdutivo da terra gerava para o capitalismo.

Tratava-se, na verdade, de uma *modernização conservadora* do próprio latifúndio, razão pela qual o Estatuto não é uma Lei de reforma agrária, mas de desenvolvimento rural, como deixa claro o item 18 da mensagem 33: ‘ não se contenta o projeto em ser uma Lei de reforma Agrária (...) é uma Lei de Desenvolvimento Rural’ (SILVA, 1985:69).

De acordo com SILVA (1985), verifica-se um momento único na legislação, em que há um rompimento com a história da anti – reforma pós- 64, o Ato Institucional n.º. 9 de 25 de abril de 1969, que retirava a exigência da indenização prévia das desapropriações, e ainda inovava, introduzindo o valor declarado pelo proprietário para fins de pagamento do ITR, como parâmetro para as indenizações.

Apesar do governo Costa e Silva, ter deixado instrumentos jurídicos, considerados apropriados para execução de uma verdadeira Reforma Agrária, quase nada é realizado neste sentido pelos governos seguintes (SILVA, 1985).

Apartir dos argumentos históricos da proposta para elaboração do primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária (1º. PNRA) podem ser verificados algumas distorções<sup>16</sup> da ação Governamental no tocante à Reforma Agrária.

No 1º. PNRA, de 1966, constata-se como principal instrumento para a reforma agrária a tributação sem no entanto, proporcionar mudanças significativas no sistema de posse e uso da terra.

Segundo IANNI, Apud LARANJEIRA (1983), a colonização deve ser encarada sob dois aspectos:

- ✓ O primeiro implica em reduzir ao mínimo a terra vendida a colonos ou parceiros;
- ✓ O segundo é o de permitir, através dos núcleos de colonização, a "... produção de gêneros e força de trabalho para servir de base à criação e expansão da grande empresa agrícola, pecuária, agropecuária, agro-industrial, de mineração, extrativismo, etc., que o Estado passou a favorecer..." (LARANJEIRA, 1983:40).

Para SILVA (1985), existe uma diferença básica entre colonização e reforma agrária, ou seja, colonização se faz em terras não ocupadas, geralmente terras devolutas, enquanto a reforma agrária "...é, feito em terras privadas, implicando assim, basicamente, uma mudança de propriedade das terras para indivíduos que não são proprietários ..." (SILVA, 1985:74).

A tributação continuou, no segundo INCRA(1968) como instrumento capaz de provocar mudanças no uso social da terra, porém, na prática, a tributação não foi um instrumento eficaz, nem mesmo como fonte de receita, prevalecendo a inadimplência.

A partir de 1971, é criado o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, e passa a realizar basicamente colonização, ligando "os homens sem terra do Nordeste, com as terras sem homens..." (SILVA, 1985), que posteriormente transformaram-se em total fracasso, dado os altos custos e as dificuldades de colonos em terras hostis às suas origens.

---

<sup>16</sup> Pode-se visualizar o desvirtuamento das ações governamentais em relação à Reforma Agrária com a implantação do Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste – PROTERRA.

A luta pela Reforma Agrária começa a ganhar força e a formação da efêmera Nova República, renova-se o entusiasmo por mudanças na sociedade. No que se refere à Reforma Agrária, foi criado o Ministério da Reforma Agrária e do Desenvolvimento Agrário – MIRARD, que tinha como finalidade agilizar as desapropriações.

Foi executada, juntamente com o INCRA, a proposta para Elaboração do Primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República. De acordo com a proposta o objetivo geral do PNRA seria mudar "...a estrutura fundiária do país, distribuindo e redistribuindo a terra, assegurando um regime de posse e uso que atenda os princípios justiça social e aumento de produtividade". E os objetivos específicos estavam assim relacionados: (Proposta para Elaboração do 1º. PNRA da Nova República, 1985).

- ✓ Contribuir para o aumento da oferta de alimentos e matérias – primas buscando o atendimento prioritário do mercado interno;
- ✓ Possibilitar a criação de novos empregos no setor rural, de forma a ampliar o mercado interno e diminuir a subutilização da força de trabalho;
- ✓ Promover a diminuição do êxodo do campo, procurando atenuar a pressão populacional sobre as áreas urbanas e os problemas dela decorrentes.

Apesar de não ter sido recebida com unanimidade, a proposta contou com o apoio de expressivas instituições, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem – Terra (MST), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA) \, Companhia Nacional pela Reforma Agrária (CNRA). Porém, este apoio não foi suficiente para que fossem mantidos todas as proposições do Plano Propriamente dito, que ao final do governo da Nova República, não atingiu 10% de suas metas.

Por tratar-se de um Plano que previa distribuir terra, extinguir privilégios ..., muitos eram os interessados em sua apreciação e discussão. Tanto é assim, que só é oficializado depois de sofrer doze versões, permitindo um texto bem diferente da proposta, e no interesse dos donos do poder e da terra.

As articulações que levaram a tal desvirtuamento da proposta inserem-se numa série de atividades paralelas ao plano, que, aos poucos, foram tomando seu lugar como instrumento para promover a reforma (SILVA, 1986).

A Reforma Agrária (...) não é um instrumento complementar à política agrícola, (...). Ela é apenas uma dentre as várias prioridades sociais do governo, (...). Ela foi reduzida à sua dimensão social.

Para CARVALHO (1989), a não concretização do PNRA teve como principal causa "...a capitulação de amplos setores da intelectualidade de esquerda, ligada direta ou indiretamente às instituições que convergiam os interesses e aspirações das classes carentes do campo, perante as classes dominantes, via Estado" (CARVALHO, 1989:04).

As dificuldades para uma ação mínima no sentido da realização da Reforma agravam-se mais ainda a partir de 1987, no Congresso Constituinte, que promulga em 1988 um texto extremamente retrógrado no que se refere à questão da Reforma Agrária.

A atual Constituição parece ter chegado ao auge de proteção desse direito. Não bastando mantê-lo como direito fundamental (art. 5, XXII) vem agora enunciado como princípio da ordem econômica e financeira (art. 170, II) e mais ainda na garantia de sua continuidade e transmissão: 'é garantido o direito de herança (art. 5, XXX). Além disso, esta configuração do direito de propriedade vem sempre acompanhada de sua legitimação – a chamada função social da propriedade (art. 5, XX III) e art. 170, III).

Apesar de definir, no artigo 186, o que viria a ser função social da propriedade, torna-a sem clareza no artigo anterior, que isenta de desapropriação a pequena e média propriedade rural, e engloba na isenção a chamada propriedade "produtiva", dispondo em seu parágrafo único que a "...lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social" (Parágrafo único do art. 185).

#### **4.2 – Assentamentos Rurais**

" De uma forma genérica, os assentamentos rurais podem ser definidos como a criação de novas unidades de produção agrícola, por meio de políticas governamentais, visando o reordenamento do uso da terra ou com pouca terra" BERGAMASCO, 1996:07).

A múltipla origem destes assentamentos permite classificá-los em cinco tipos (BERGAMASCO, 1996:08):

- ✓ projetos de colonização, formulados durante o regime militar, a partir dos anos 70, visando a ocupação de áreas devolutas e a expansão da fronteira agrícola;
- ✓ reassentamentos de populações atingidas por “ barragens de usinas hidrelétricas”;
- ✓ planos estaduais de valorização de terras públicas e de regularização processória;
- ✓ programas de reforma agrária, via desapropriação por interesse social, com base no Estatuto da Terra (de 1964), parcialmente implementado a partir de 1986, sob a égide do plano Nacional de Reforma Agrária, iniciado no governo Sarney;
- ✓ a criação de reservas extrativistas para seringueiros da região amazônica e outras atividades relacionadas ao aproveitamento de recursos naturais renováveis.

É importante destacar que o Brasil tem uma superfície de 850 milhões de hectares. Deste total, 376 milhões são ocupadas por estabelecimentos rurais, dos quais 166 milhões são terras aproveitáveis e não exploradas. São terras que ficam retidas como bem especulativo por aqueles que se beneficiam dos créditos subsidiados, dos incentivos fiscais e dos investimentos governamentais (TEIXEIRA, 1996).

A viabilidade econômica e social dos assentamentos é um dos questionamentos levantados por aqueles que são contrários à realização de uma Reforma Agrária, ou não acreditam na mesma.

Para chegar-se a uma conclusão a respeito da viabilidade dos assentamentos, é necessário levar em consideração não apenas as diversidades históricas e políticas, mais também a questão regional, pois esta se apresenta como elemento importante nas avaliações sobre os assentamentos rurais.

TABELA 03

## Assentamentos de Reforma Agrária no Brasil – 1986/95

Região	Assentamentos (n.º)	Famílias	ha
Centro - Oeste	119	18.646	956.562
Nordeste	425	40.600	2.196.829
Sudeste	117	10.453	242.910
Sul	281	15.307	293.159
Norte	181	54.217	3.811.205
Total	1.123	139.223	7.811.205

Fonte: Instituto de Economia Agrícola: Prognóstico Agrícola, SP, v. 2, 1998.

A Região Sudeste foi a que apresentou número relativamente menor de assentamentos, devido às suas características de ocupação, concentrando áreas de exploração agrícola moderna e empresarial.

O número de famílias assentadas, veja Tabela 06, de 1964 a 1994 foi de 350.836 das quais 85.181 em projetos de colonização, 122.114 através de ações fundiárias estaduais e 143.514 em projetos de Reforma agrária do governo federal, e de 1995 a 1996 chega a 139.223 num total de 1.123 assentamentos correspondendo a uma área de 7.253.594 hectares (REVISTA CONCRAB, 1996).

TABELA 04

## Brasil – Assentamentos rurais até 1994

Tipo de assentamento	N.º de assentamentos	Área (milhões ha)	N.º famílias
De Reforma Agrária (Gov. Federal)	850	8,1	143.514
De ações fundiárias estaduais	726	5,0	122.114
De colonização (Gov. Federal)	49	14,1	85,181
TOTAIS	1.626	27,2	350.836

Fonte: TEIXEIRA, 1996: 65

Em 1995, através de um relatório, a FAO constatou as diferenças das rendas obtidas de uma região para outra, em relação à renda nos assentamentos.

TABELA 05 – Renda média nos assentamentos em salários mínimos /1993

Região	Salário Mínimo
Norte	4,18
Centro - Oeste	3,85
Nordeste	2,33
Sudeste	4,13
Sul	5,62
Média Nacional	3,70

Fonte: Revista CONCRAB,1996.

A tabela 05 mostra que a renda média nos assentamentos de reforma agrária no Brasil estaria em torno de 3,7 salários mínimos mensais por família, superior a média da renda obtida por qualquer categoria de trabalhadores rurais no campo. Essa renda geralmente é obtida através de três formas:

- ✓ Produtos comercializados → 37 %
- ✓ Pelo autoconsumo → 37 %
- ✓ Pelo assalariamento parcial da família, que as vezes trabalha em uma outra atividade, ou no sistema de troca de dias → 26 %

No entanto esses dados evidenciam que a geração de renda nos assentamentos estaria acompanhando os desequilíbrios regionais que caracterizam a economia brasileira. Em vista disso, o importante seria uma política de desenvolvimento que levasse em conta essa diversidade.

Segundo relatório da FAO<sup>17</sup> (1995), os assentamentos da região Nordeste precisariam de recursos para irrigação, enquanto os da região Norte precisariam de aprimoramento das vias de comunicação. Já na região Centro – Oeste deveria se priorizar a recuperação dos pobres solos do cerrado. Na região Sul, foi observado que os assentamentos demonstram grande capacidade de aproveitamento da política agrícola oficial, e em relação a região Sudeste, o fornecimento de assistência técnica era um importante problema a ser resolvido.

<sup>17</sup> Food and Agriculture( Organização das Nações Unidas para a Agricultura e alimentação)

Essa diferenciação no processo de obtenção de renda é devido a diversos fatores, dentre os quais estão: a existência, ou não de apoio governamental ao aprimoramento técnico econômico dos projetos, a qualidade do solo o acesso ao crédito, assistência técnica, o sistema local e regional de comercialização da produção a distância e o acesso aos centros consumidores, a experiência e os prévios recursos financeiros e produtivos da família.

A propriedade privada é definida de um lote familiar, onde cada família o utiliza conforme suas condições e decisões, ficando aos assentados o direito de vendê-lo a “quem quiser, quando quiser, como quiser”. Com relação ao abandono (desistência) dos assentamentos, apresentam-se um número relativamente alto.

Segundo ABRAMOVAY In REVISTA VEJA( 23/04/97), as pesquisas sobre as taxas de abandono mostram que, em geral, 30% dos assentados viram pequenos empresários rurais. Outros 30% conseguem apenas garantir a sobrevivência da família. Os 40% restantes tendem a vender a terra e abandonar o campo. Ainda assim, tem-se 60% de agricultores onde havia só um fazendeiro improdutivo.

As principais causas dos fracassos e do quadro de miséria são resumidas pela FAO (1995), e consistem em:

- ✓ Qualidade do solo;
- ✓ Insuficiência de crédito para investimento na terra;
- ✓ Políticas agrícolas desfavoráveis aos pequenos agricultores;
- ✓ Nível de escolaridade dos assentamentos (baixa escolaridade e formação técnica precária);
- ✓ Perdas de comercialização; e
- ✓ Falta de organização interna dos assentados (ausência de cooperativas e pouca integração com os municípios).

Portanto, não adianta assentar 60 ou 70 mil agricultores se tem 400 ou 500 mil perdendo suas terras. Ou seja, o problema não é só terra, mas a política agrícola. O Brasil Precisa de uma reforma que coloque no topo das políticas públicas a agricultura familiar, com política de crédito, de investimento, por sistema produtivo.

“É fundamental que se perceba que os Estados capitalistas do centro abandonaram seu fascínio pelo modelo inglês e se lançaram na defesa da agricultura familiar por que essa forma de produção era muito mais adequada ao funcionamento do sistema agrícola. Quem aceitava produzir em troca de uma renda corrente inferior aos salários urbanos – mesmo que a expectativa dos ganhos patrimoniais pudesse ser alta – eram principalmente os agricultores familiares” (VEIGA, 1991:200).

“ Os grandes capitais, ao contrário, preferiam migrar em busca de altas taxas de rentabilidade corrente. Só ficavam no setor agropecuário em geral, à obtenção de rendas diferenciais, muitas vezes garantidas pelo próprio Estado, através da concessão de altos subsídios (VEIGA, 1991:200).

Os espaços criados no sentido da Reforma Agrária (Estatuto da Terra, Planos Nacionais de Reforma Agrária – PNRA’s) foram medidas insuficientes, por que dependeram de decisões políticas que não aconteceram.

O problema agrário brasileiro permanece e agrava-se com reflexos estritamente negativos, tanto no campo como nas cidades, ressurgindo assim o debate sobre a reforma agrária. A reforma agrária é necessária não só para tirar da indigência milhões de trabalhadores que vivem às margens das estradas mas também por ser um instrumento de distribuição de renda, geração de emprego e construção da cidadania.

Quanto aos planos Regionais de Reforma Agrária – PRRA’s, que, de acordo com o Presidente Sarney seriam os instrumentos para corrigir eventuais debilidades do PNRA, os recuos também foram significativos.

TABELA 06

- Metas e realizações Governo Sarney: 1985 / 1991

	Metas Programadas do I PNRA	Metas Executadas	(%) das metas programadas
Assentamento (n.º de famílias)	1.400.000	90.000	6,4
Desapropriação (área em há)	43.000.000	4.500.000	10,5

Fonte: Adaptado de TEIXEIRA (1996)

No governo Sarney, apenas 6% das metas com relação ao número de famílias assentadas foram realizadas. Com relação à área desapropriada, 10% da meta foi realizada, como mostra o Tabela 06.

ABRAMOVAY (1992), ao analisar a política fundiária do governo Collor, entende que "... não houve novas desapropriações, nem novos assentamentos no período. Mais do que isso, a opção de adotar o caminho da compra indicava uma expectativa muito negativa com relação as possibilidades de o Congresso adotar uma lei agrária que permitisse o avanço de transformações significativas na estrutura fundiária nacional" (ABRAMOVAY, 1992:77).

Quanto às metas previstas no "Programa da Terra" do governo Collor, das 200 mil famílias a serem assentadas no biênio 90/91, apenas 9.381 (4,7%) foram efetivamente assentadas. Além do mais, nenhum hectare sequer foi desapropriado.

A conjuntura política ensejada com a chegada de Itamar Franco ao governo proporcionou uma retomada de discussão em torno da importância do acesso à terra e, portanto, da Reforma Agrária como no Nordeste, ao desemprego, à violência e às desigualdades sociais e regionais.

De acordo com o Programa Emergencial de Reforma Agrária do governo Itamar, o importante nessa redefinição do alcance e do papel da Reforma Agrária é "... o reconhecimento do impulso positivo que a Reforma Agrária teve no Brasil, no governo Sarney, cujos resultados econômicos e sociais foram reconhecidos em recente estudo da FAO (1995)<sup>18</sup>.

Demonstrando, inequivocamente, que os assentamentos representam importante estratégia para a geração de emprego e renda permanentes no campo, a custos inferiores à geração de emprego urbano.

De fato, apesar do fracasso do PNRA em suas metas restou um processo extremamente positivo de experiências nos assentamentos criados.

De acordo com O Programa Emergencial de Reforma Agrária, a insistência nas políticas de "modernização conservadora" resultaram em "... uma crise agrícola, evidenciada na progressiva redução da oferta de alimentos e uma crise agrária,

---

<sup>18</sup> Food and Agriculture Organization (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação)

demarcada no massivo êxodo rural, conseqüência da concentração de terra, do uso rural, conseqüência da concentração de terras, do uso de tecnologia poupadora de mão-de-obra, do esgotamento dos pólos industriais e comerciais como absorvedores de mão-de-obra, e do fechamento da fronteira por investimentos em terra, como reserva de valor” (INCRA,1985).

O documento prima ainda pelo resgate e incentivo às formas associativas, proporcionando a redução dos custos, geração de economias de escala e melhor divisão do trabalho que estas formas associativas ensejam.

De acordo com o programa Emergêncial de Reforma Agrária do governo Itamar, a aprovação da lei ordinária e do rito sumário “... despertou nos trabalhadores rurais e suas entidades de representação, renovadas esperanças na retomada de um processo que, embora longe de atender à demanda social, minimizava o drama de milhões de famílias acompanhadas ou em áreas de conflitos, que alimentavam o sonho de um pedaço de chão, razão de sua existência, caminho de liberdade” (INCRA 1985).

Alguns teóricos afirmam que não há mais necessidade de uma reforma agrária, hoje visto que a grande produção agrícola resolveu o problema de alimentação nas grandes cidades e fornecimento de matéria-prima para a indústria. Outros acham que a reforma agrária é cara e inviável e atualmente, se fosse feita , só havia necessidade no Nordeste, pois a estrutura fundiária é mais concentrada.

STÉDILE (1994), explica que o governo FHC e as elites continuam achando que o Brasil não tem problema agrário, que a concentração de terra não é empecilho ao desenvolvimento e ao crescimento econômico; e que não é empecilho ao desenvolvimento da agricultura. Já o MST, do ponto de vista do capital, e da burguesia brasileira, eles concordam, mas não precisaríamos nunca fazer a reforma agrária para desenvolver o capitalismo na agricultura.

Isto porque, desde a colonização, já se implantou um capitalismo do tipo dependente, que prioriza as culturas para exportação, que necessitava de grandes extensões de terras. Isso não significa que na nossa sociedade não exista problema agrário do ponto de vista da classe trabalhadora.

Finalmente, verifica-se que, apesar do esforço do INCRA de procurar resgatar o processo de organizações dos assentamentos e até mesmo de algumas desapropriações

realizadas pelo Governo Federal, a Reforma Agrária brasileira ainda não aconteceu, permanecendo a lógica da Política de Assentamentos caso a caso, criados os casos geralmente em função de conflitos pela posse da terra, garantindo a característica pontual da ação governamental e, como se procurou enfatizar, até o momento, a intocabilidade do latifúndio improdutivo.

#### **4.3 – Produção Familiar**

A expressão “questão agrária”, por mais que se tenha revestido de um aparato teórico, sempre correspondeu, antes de tudo, à resposta de certas organizações políticas a determinadas situações circunstanciais, nos quais pode-se encontrar dois grandes clássicos sobre o tema, “*O Desenvolvimento do Capitalismo na Rússia (LÊNIN) e A Questão Agrária (KAUTSKY)*”.

“O desenvolvimento da forma capitalista de produção rompeu o nervo vital da pequena exploração na agricultura; ...”(ENGELS Apud ABRAMOVAY, 1992:45).

KAUTSKY Apud ABRAMOVAY(1992), procura demonstrar teoricamente a superioridade da grande exploração capitalista sobre a produção familiar. O paradigma oferecido por Kautsky concentra-se muito mais nas relações entre agricultura e indústria, na idéia de “industrialização da agricultura”, na impossibilidade de o pequeno estabelecimento agrícola incorporar as conquistas técnicas organizacionais e econômicas à disposição dos capitalistas e portanto na tendência a que o grande e não o pequeno produtor se integre com a indústria .

A maior parte dos críticos à idéia da especificidade da estrutura social agrícola – relativamente à dominante na sociedade como um todo – põe em realce a concentração do processo produtivo como prova de que o campo, pela dominação das grandes empresas acabará por trilhar o rumo da cidade” (ABRAMOVAY, 1992:160)

“A principal distorção é entre a produção agrícola empreendida como um instrumento e caracterizada pela separação entre a propriedade, a direção e o trabalho” (ABRAMOVAY, 1992:155)

“Grandes grupos econômicos investiram na agricultura, sobretudo a partir dos anos 60 Expressão geral do desenvolvimento capitalista no campo. Porém, Pode-se duvidar disso por duas razões básicas:

- ✓ Primeiramente, quando se analisa o peso econômico das grandes corporações e sobretudo de seu segmento mais importante vê-se que, com exceção de alguns produtos específicos, sua participação na oferta total é bem pequena.
- ✓ Segundo, a base fundamental da prosperidade destes empreendimentos está menos na eficiência que na capacidade de mobilização de mão-de-obra barata e recursos subsidiados” (ABRAMOVAY, 1992:161).

Os pensadores econômicos clássicos foram grandes admiradores da capacidade da agricultura britânica a partir do século XVIII, de elevar sua produtividade, aumentar a oferta agrícola e, ao mesmo tempo, liberar braços para a industrialização.

Mas o que é exatamente esta produção familiar? “Gosson et al (Apud ABRAMOVAY,1992:165/166), propõem critérios certamente mais flexíveis que os adotados por NIKOLITCH com relação aos EUA para responder a esta questão. O estabelecimento familiar, dizem eles, caracteriza-se por três traços básicos:

- ✓ Os membros estão relacionados por parentesco ou casamento;
- ✓ A propriedade dos negócios é usualmente combinada com controle gerencial;
- e
- ✓ O controle é transmitido de uma geração para outra dentro da mesma família”

O objetivo básico é estabelecer de maneira irrefutável o caráter familiar da estrutura agrária do capitalismo avançado hoje”. A prosperidade da agricultura européia contemporânea tem como elementos fundamentais:

- ✓ Relativa pulverização econômica; e
- ✓ Rigoroso planejamento estatal.

Isto significa que o peso atual da agricultura familiar não decorre fundamentalmente do passado camponês no continente, mas de um conjunto de políticas de organização do setor.

A implantação desta estrutura não se faz sem problemas: nem todos os agricultores conseguem alcançar as políticas de modernização; além disso, é cada vez mais duvidoso que a própria busca incessante da modernização seja o objetivo decisivo a ser atingido (ABRAMOVAY, 1992:206).

“O peso da produção familiar na agricultura faz dela hoje um setor único no capitalismo contemporâneo: não há atividade econômica em que o trabalho e a gestão estruturam-se tão fortemente em torno de vínculos de parentesco e onde a participação de mão-de-obra não contratada seja tão importante”(ABRAMOVAY, 1992:209).

“Por mais que não se possa reduzir a um tipo idealmente estático, por mais importante que sejam suas mudanças e mesmo que suas funções tradicionais encontrem-se francamente em crise, não há como negar a particularidade da agricultura no ambiente econômico geral do mundo de hoje” (ABRAMOVAY, 1992:209).

“O paradoxo básico da questão agrária – a existência da agricultura familiar no capitalismo – foi encarado pelos clássicos do marxismo sob o ângulo de uma espécie de competitividade perversa que o excesso de trabalho e a miséria absoluta propiciavam ao camponês: A idéia básica é de que o agricultor produzir sem obter o correspondente ao custo de oportunidade<sup>19</sup> de seus fatores. É claro que está aí embutido um mecanismo de transferência setorial de renda, importante para a compreensão da agricultura contemporânea.

É importante assinalar, entretanto, que se o agricultor se mantém na atividade, apesar deste quadro isto não se deve apenas à escassez de oportunidades de trabalho fora do meio rural, mas também à valorização de seu patrimônio fundiário: de certa forma, aquilo que ele deixa de ganhar nas cotações agrícolas volta virtualmente a seus bolsos na elevação do valor de sua terra.

O sacrifício pela renúncia à renda presente é atenuado pela obtenção de uma renda diferida, futura (ABRAMOVAY, 1992:213).

Na verdade, a relação entre eficiência econômica e tamanho da exploração agrícola é um dos temas mais controversos entre os especialistas. A única conclusão

---

<sup>19</sup> Conceito de custos utilizado por Marshall. Segundo esse conceito, os custos não devem ser considerados como absolutos, mas iguais a uma Segunda melhor oportunidade de benefícios não aproveitada

possível a respeito é que a relação entre tamanho e eficiência na agricultura é muito diferente da observada na indústria, ao menos num sentido: se em alguns casos, o aumento da área cultivada pode levar a redução dos custos, não significa que estes estabelecimentos maiores e mais eficientes se baseiam em trabalho assalariados.

De qualquer forma, não é absolutamente linear a relação entre aumento de tamanho e diminuição de custos (ABRAMOVAY, 1992:240).

A diversidade das situações históricas em que a unidade familiar de produção constitui a base social do desenvolvimento agrícola é tão ampla, que convida ao exame das razões estruturais que levaram o setor a um tipo de organização substancialmente distinto de outros ramos da vida econômica.

Não é qualquer tipo de atraso econômico ou técnico da agricultura que explica a função importante de transferência de renda que ela desempenhou para os países capitalistas avançados, sobretudo após a crise de 1929.

A busca incessante do progresso técnico numa estrutura competitiva tende a transformar em redução de preços os ganhos de produtividade. Se esta tendência não traz a derrubada violenta das cotações é porque cabe ao Estado a manutenção da renda agrícola.

Isso significa que a natureza da intervenção estatal na agricultura não pode ser interpretada à luz da defesa dos interesses de certos segmentos da classe capitalista: não é apenas a agroindústria, mas o conjunto da sociedade que acaba por beneficiar-se de políticas estatais que resultam na estabilização – e em alguns momentos de queda – dos preços alimentares, através do controle da renda agrícola.

A agricultura nos países capitalistas avançados, neste sentido, cumpriu de maneira adequada o papel central que a própria economia clássica reserva ao setor no quadro do desenvolvimento capitalista: o de permitir oferta de alimentos capaz de rebaixar sistematicamente o valor da força de trabalho.

Quando se diz que as previsões marxistas clássicas não se confirmaram, isso não significa que o campesinato tenha qualquer importância nestes países. Significa sim que, tanto por seu papel na reprodução social e econômica, quanto em virtude das particularidades naturais da agricultura, o desenvolvimento capitalista contemporâneo aí

baseia-se sobre uma forma social inédita e que é o próprio eixo de seu processo de modernização.(ABRAMOVAY, 1992:252).

O que estas observações sugerem então é que a agricultura brasileira ainda não enfrentou o dilema em torno do qual se estruturou o desenvolvimento agrícola dos países capitalistas avançados desde as novas transações e sobretudo a partir da Segunda Guerra Mundial.

Portanto, para levar adiante uma política durável de redistribuição de renda, o próprio padrão de crescimento na agricultura terá que ser modificado.

A promoção da agricultura familiar não é exclusivamente um objetivo social em si mas um elemento estratégico de desenvolvimento econômico, pois a agricultura familiar moderna é um pilar central na garantia da segurança alimentar da população, como também na manutenção do nível de renda e de vida dos trabalhadores rurais. É neste grupo de produtores rurais que são produzidos a maior parte dos alimentos, chegando a quase 80% de tudo que se consome no país. Isso significa que FAO(1992):

- ✓ As lavouras são três vezes mais importantes no segmento familiar, e que nas lavouras permanentes essa relação chega a cinco vezes;
- ✓ O segmento familiar tende a prevalecer na criação de pequenos animais, sem deixar de ter também certo peso na pecuária bovina;
- ✓ Apesar de muito parcial, a modernização tecnológica do segmento patronal é superior à do segmento familiar, particularmente no uso de defensivos agrícolas de tração mecânica, de energia e de assistência técnica; mas que ela não chega a ser significativa no uso de defensivos vegetais, fertilizantes, conservação de solo, irrigação ou mesmo na obtenção de financiamentos;
- ✓ Na oferta pecuária, o segmento patronal supera o familiar em quatro importantes produtos: carne bovina, cana-de-açúcar, arroz e soja, mas que o inverso ocorre no fornecimento de 15 importantes produtos: carne suína e de aves, leite, ovos, batata, etc.
- ✓ Em mais da metade das atividades, a agricultura familiar consegue rendimentos físicos superiores ou idênticos aos da patronal

Para entende-se melhor a importância da agricultura familiar, vai-se listar as características essenciais das duas principais formas de produção agropecuária: *Agricultura Patronal e Agricultura Familiar*<sup>20</sup>

*Agricultura Patronal*

- completa separação entre gestão e trabalho
- organização centralizada
- ênfase na especialização
- trabalho assalariado predominante

*Agricultura Familiar*

- trabalho e gestão intimamente relacionados
- Direção do processo produtivo pelos proprietários
- Ênfase na diferenciação
- trabalho assalariado complementar –

A interpretação desses quatro fatores no funcionamento da produção, engendra necessariamente noções mais abstratas e complexas, tais como a transmissão do patrimônio e a reprodução da exploração.

Entretanto, passar por cima disso, seria interditar a criação de um objeto de estudo suficientemente coerente para permitir a comparação em evidência de modelos de *funcionamentos diferentes*.

A agricultura patronal tem um papel estratégico na economia, é voltada para a exportação, mas a sua capacidade de gerar empregos é sete vezes menor do que a da agricultura familiar. A agricultura patronal ocupa 75% da área agricultável e oferece 20% dos postos temporários de trabalho. A agricultura familiar com apenas 25% das terra geram 80% da ocupação permanente (FAO, 1995).

---

<sup>20</sup> FAO, 1995

## 5 – CONCLUSÃO

Analisar desenvolvimento econômico em seu sentido “estrito” não é uma tarefa fácil, principalmente em países em desenvolvimento como o Brasil. No entanto, precisa-se conhecer de perto os modelos de desenvolvimento adotados em outros países, não para implementar, mas, para traçar estratégias levando em consideração as dotações econômicas de cada um.

Países com EUA e Japão, hoje desenvolvidos, adotaram o setor agrícola como um instrumento eficaz, explorando os seus recursos e o principalmente realizando a Reforma Agrária.

A propriedade da terra no Brasil, continua altamente concentrada, e dezenas de milhões de hectares de áreas aproveitáveis continuam ociosas e apropriadas pelos latifúndios, fazendo parte da nossa “herança” histórica, da forma adotada por Portugal para a colonização do Brasil.

Num país onde não houve um processo efetivo de reforma agrária, convive com sérios problemas estruturais e sociais, pois parte do setor foi modernizado, mais os produtores, principalmente os pequenos, permanecem excluídos do processo produtivo.

Dessa forma, pode-se perceber que a reforma agrária é condição necessária mas não suficiente para promover e aperfeiçoar a agricultura em pequena escala, ou seja, o enfoque da questão não deve limitar-se a mera distribuição de terra ou reforma fundiária, pois a simples redistribuição da terra não garantirá o progresso social e econômico tão desejado por nossa população. É necessário um pacote de políticas, antes de tudo, para dar sustentabilidade à reforma agrária.

Ao se enfatizar a necessidade de formular e executar políticas que respondam às necessidades dos pequenos agricultores, não significa “marginalizar” a agricultura patronal, nem tão pouco subestimar sua importância como geradora de excedentes exportáveis, mas o que se reivindica é uma distribuição de renda mais justa, incluído aqueles que produzem.

Com relação a sustentabilidade dos assentamentos rurais, pode-se considerar que são bem sucedidos, mesmo enfrentando problemas estruturais e financeiros, que comprometem o seu desempenho. Levando em consideração a renda média dos assentados, que chega a 3,7 salários mínimos, na atual conjuntura, é uma variável importante, principalmente em relação à distribuição de renda.

Neste sentido é fundamental uma estratégia de desenvolvimento do espaço rural brasileiro, que priorize a ampliação e o fortalecimento da agricultura familiar e que tenha a reforma agrária como um instrumento de uma política agrária abrangente, permitindo o acesso à terra a todos de que dela necessitam, sob o prisma da equidade, sustentabilidade e competitividade.

A reforma agrária deve ser redefinida, principalmente no seu aspecto social, como também o papel das possibilidades do desenvolvimento agrícola familiar no Brasil.

Com isso pode-se afirmar que a questão agrária não foi superada e que a reforma agrária continua sendo tema das atuais discussões. Está-se vivendo uma nova etapa de desenvolvimento, pois a reforma agrária deixou de ser uma questão só de interesse dos trabalhadores rurais e transformou-se numa questão nacional, com total apoio popular.

## 6 – REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

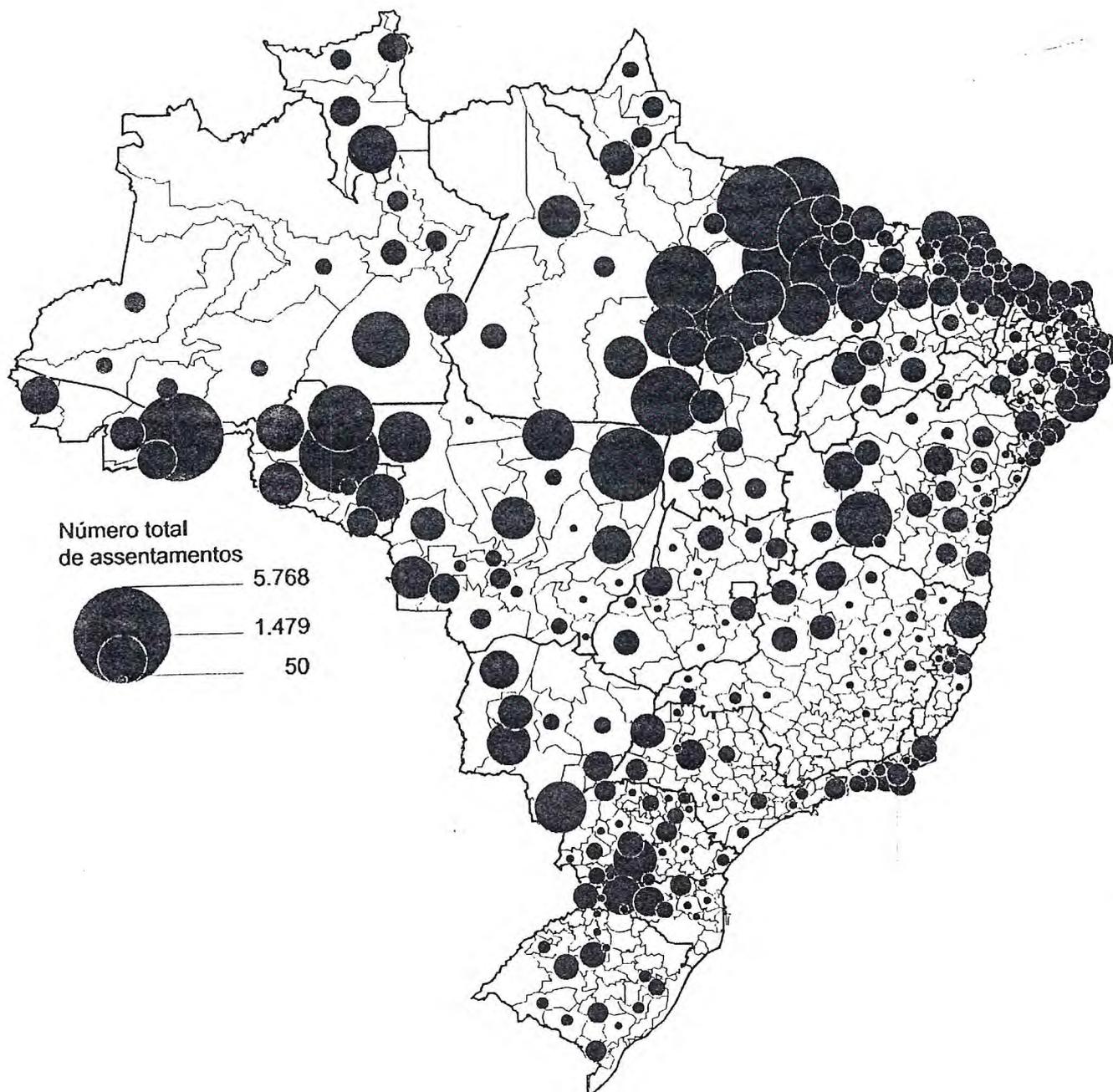
- ABRAMOVAY, Ricardo. Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão. Editora Hucitec / Anpocs. Editora da Unicamp, São Paulo / Rio de Janeiro, 1992.
- ALENTEJANO, Paulo R. R. O sentido da reforma agrária no Brasil dos anos 90. Cadernos do CEAS, Salvador, n.º 166, nov./ dez. 1996.
- BERGAMASCO, Sônia Maria. O que são assentamentos rurais. São Paulo: Brasiliense, 1996 (Coleção Primeiros Passos).
- CARVALHO FILHO, José Juliano. Política Fundiária: significado, entraves e desempenho. São Paulo: 1989 (mimeo).
- FAO. Principais Indicadores Sócio – Econômicos dos Assentamentos de Reforma Agrária – Rio de Janeiro: FAO/PNUD/MARA, 1992.
- \_\_\_\_\_/ INCRA. Diretrizes de Política e Desenvolvimento Sustentável – resumo do relatório final do Projeto UTF / BRA / 036, Segunda versão, março/95.
- GUIMARÃES, Alberto Passos. Quatro Séculos de Latifúndio. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- HAYAMI, Yujiro. Desenvolvimento Agrícola: teoria e experiências internacionais. Por Yujiro Hayami e Vernon W. Ruttan. Brasília: EMBRAPA – DPU, 1988.
- INSTITUTO Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Proposta para elaboração do 1º. Plano Nacional de Reforma da Nova República – 1º. PNRA. Brasília, 1985
- \_\_\_\_\_. Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Programa Emergencial de Reforma Agrária. Brasília, 1993.
- KAGEYAMA, Angela. A questão agrária brasileira: interpretações clássicas. In: Revista de Reforma Agrária (ABRA), Campinas, 23 (3), set. / dez, 1993.
- LARANJEIRAS, Raymundo. Colonização e Reforma Agrária no Brasil – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983.

- MANTEGA, Guido. A Economia Política Brasileira – Petrópolis: Polis/Vozes, 1987.
- MARTINE, George. Os Impactos Sociais da Modernização Agrícola. São Paulo: Editora Caetes, 1987.
- NAPOLIONI, Cláudio. Smith, Ricardo, Marx. Rio de Janeiro: 7ª Edição. Edições Graal, 1991.
- OSER, Jacob & BLANCHFEL, William C. História do Pensamento Econômico. São Paulo: Editora Atlas, 1983.
- SOUZA, Nali de Jesus de. Introdução à Teoria Econômica. São Paulo: Atlas, 1996.
- SHIROTA, Ricardo. Crédito Rural no Brasil: Subsídio, Distribuição e fatores associados à oferta. Piracicaba – SP: 1988 (Dissertação de Mestrado).
- SILVA, José Graziano da. Para Entender o Plano Nacional de Reforma Agrária – São Paulo: Brasiliense, 1985.
- \_\_\_\_\_ A gestão das políticas na agricultura brasileira moderna, 1989. (mimeo).
- \_\_\_\_\_ A Nova Dinâmica da Agricultura Brasileira – Campinas, SP: UNICAMP. II, 1996.
- STÉDILE, João Pedro (org.) A Questão Agrária Hoje. Editora da Universidade / UFRGS. 1ª ed. Porto Alegre, 1994.
- TEIXEIRA, Eryl Cardoso. Reforma da Política Agrícola e Abertura Econômica -- Viçosa – MG: 1996.
- UNIVERSIDADE Aberta, Fundação Demócrito Rocha – 3º fascículo do Curso de Reforma Agrária, 1996.
- VEIGA, José Eli da. O Desenvolvimento Agrícola: uma visão histórica. São Paulo: Editora Hucitec, 1991.
- \_\_\_\_\_ O Que é Reforma Agrária. São Paulo: 13ª Edição. Editora Brasiliense, 1990 (Coleção Primeiros Passos).

**ANEXO**

# Mapa 1

## Número de Assentamentos em 1996



Fonte : 1º Censo da Reforma Agrária do Brasil - 1996.



INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

DIRETORIA DE PESQUISA

Grupo de Acompanhamento Conjuntural

### PRODUÇÃO AGRÍCOLA BRASILEIRA: PRINCIPAIS CULTURAS (EM 1000t)

PERÍODO	SOJA	MILHO	TRIGO	CAFÉ EM GRÃOS <sup>a</sup>	ARROZ	FEIJÃO	MANDIOCA	CANA-DE-AÇÚCAR
1970	1.508	12.216	1.844	11,0	7.553	2.211	29.464	79.753
1971	2.218	15.530	2.211	24,6	6.367	2.464	32.020	80.830
1972	3.223	14.891	483	24,5	7.824	2.676	29.829	85.106
1973	5.012	14.109	2.031	14,3	7.167	2.229	26.528	91.877
1974	7.876	16.285	2.858	28,1	6.483	2.238	24.798	96.412
1975	9.717	16.415	2.091	22,2	7.538	2.271	26.118	88.412
1976	11.226	17.845	3.215	6,0	9.560	1.840	24.839	103.282
1977	12.513	19.304	2.066	16,1	8.994	2.282	25.929	120.171
1978	9.535	13.533	2.677	20,0	7.242	2.188	25.358	129.223
1979	10.235	16.309	2.927	21,6	7.595	2.174	24.935	139.337
1980	15.153	20.374	2.708	17,4	9.748	1.969	23.411	146.065
1981	14.978	21.098	2.209	33,7	8.261	2.339	24.803	155.571
1982	12.835	21.865	1.820	20,1	9.718	2.907	24.039	184.571
1983	14.582	18.731	2.238	27,9	7.742	1.581	21.848	216.037
1984	15.541	21.164	1.983	23,7	9.027	2.626	21.466	222.318
1985	18.279	22.018	4.320	31,8	9.025	2.549	23.125	247.199
1986	13.330	20.531	5.690	17,4	10.374	2.209	25.621	239.178
1987	16.969	26.803	6.035	36,7	10.419	2.007	23.464	268.741
1988	18.016	24.748	5.738	n.d.	11.809	2.809	21.674	258.413
1989	24.071	26.573	5.553	n.d.	11.044	2.311	23.668	252.643
1990	19.898	21.348	3.094	n.d.	7.421	2.234	24.322	262.674
1991	14.938	23.624	2.917	n.d.	9.488	2.745	24.531	260.888
1992	19.215	30.506	2.796	n.d.	10.006	2.797	21.919	271.475
1993	22.558	30.004	2.153	n.d.	10.143	2.480	21.865	244.303
1994	24.912	32.487	2.092	n.d.	10.499	3.368	24.452	292.070
1995	25.581	36.276	1.516	n.d.	11.236	2.913	25.538	301.585

Fonte(s): IBGE, "Estatísticas Históricas do Brasil" e LSPA ("Levantamento Sistemático da Produção Agrícola").

Elaboracao: IPEA-DIPES/GAC.

Nota(s): a/ em milhões de sacas.

n.d. = dado não disponível.