



# ABRA

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA  
DE REFORMA AGRÁRIA

ANO 35 VOLUME 01 Nº 02 • EDIÇÃO OUTUBRO 2014 • ISSN 0102-1184

# REFORMA AGRÁRIA

Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA

*Questão  
Agrária e  
Desigualdades  
no Brasil*



# REFORMA AGRÁRIA

Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA

---

ANO 35 VOLUME 01 Nº 02 • EDIÇÃO OUTUBRO 2014 • ISSN 0102-1184

## *Questão Agrária e Desigualdades no Brasil*

## ABRA – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA



A Associação Brasileira de Reforma Agrária é uma entidade civil, não governamental, sem fins lucrativos, organizada para ajudar a promover a realização da reforma agrária no Brasil. Associadamente, integram os objetivos centrais da entidade a luta pela soberania alimentar do país, a melhoria dos padrões de vida dos trabalhadores e trabalhadoras rurais, a luta por um outro modelo agrícola no Brasil baseado na diversidade biológica e de cultivos e tecnologias ambientalmente amigáveis conectados a um projeto democrático, soberano e popular para o Brasil.

### DIRETORIA EXECUTIVA GESTÃO 2012/2015

#### Presidente:

Gerson Teixeira

#### Vice-Presidente:

Sônia G. Moraes

#### Diretores:

Guilherme Delgado

José Parente

João Luiz H. de Carvalho

Brancolina Ferreira

José Juliano de Carvalho

Manoel P. de Andrade

Acácio Zuniga Leite

### CONSELHO DELIBERATIVO

Oswaldo Russo

Raimundo João Amorim

Vicente Almeida

Luis C. Pinheiro Machado

Cléia Anice Porto

Oswaldo Aly

Alessandra Lunas

Aparecido Bispo de Andrade

Valéria Tolentino

Lauro Mattei

Rosa Maria Medeiros

Pedro Ivan Christoffoli

D. Tomas Balduino (*in memorian*)

Jerônimo Treccani

Enaile Iadanza

Clara Evangelista

Francisco Urbano

Carlyle Vilarinho

Marcus Crispim

## **REVISTA REFORMA AGRÁRIA**

ISSN 0102-1184

Ano 35: Volume 01 Nº 02  
Outubro/Maio 2014/2015  
Publicação especial da ABRA

### **CONSELHO EDITORIAL**

Newton Narciso Gomes Jr - Coordenador  
Gerson Teixeira  
Guilherme Delgado  
Brancolina Ferreira  
Manoel P. de Andrade

#### **Editores:**

Gerson Teixeira  
Newton Narciso Gomes Jr

#### **Apoio:**

OXFAM

É livre a transcrição de matéria original publicada nesta revista, desde que citada a fonte. A ABRA não se responsabiliza por conceitos emitidos em artigos assinados. Registro e Publicação na Divisão de Censura de Diversões Públicas do Depto de Polícia Federal, sob nº 1.304 – p. 209/73 em 24/09/74. Registro sob nº 109 no 1º Cartório de Imóveis e Anexos de Campinas, SP.

Endereço da Revista:

[abraeditor@gmail.com](mailto:abraeditor@gmail.com)

**Questão  
Agrária e  
Desigualdades  
no Brasil**

# Sumário

## EDITORIAL

*Gerson Teixeira e Newton Gomes – Editores*.....9

## ENSAIOS E DEBATES

### DOM TOMÁS, O PROFETA DE TODOS OS POVOS

*Cristiane Passos – CPT*..... 15

### PLÍNIO SOARES DE ARRUDA SAMPAIO

*Sônia H. G. N. Moraes*..... 21

### QUESTÃO AGRÁRIA HOJE

*Guilherme Delgado*..... 27

### QUESTÃO AGRÁRIA E CAPITALISMO: O DEBATE PARADIGMÁTICO DE MODELOS DE DESENVOLVIMENTO PARA O CAMPO

*Bernardo Mançano*..... 41

### FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: A INTERPRETAÇÃO QUE MATA O DIREITO

*Fidelis Júnior*..... 55

### A CONTRA REFORMA AGRÁRIA E O AUMENTO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS NO CAMPO

*Horácio M. de Carvalho*..... 79

### TESES FAVORÁVEIS E CONTRÁRIAS À REFORMA AGRÁRIA BRASILEIRA NO LIMAR DO SÉCULO XXI

*Lauro Mattei*..... 93

### QUESTÃO AGRÁRIA ATUAL: O AGRONEGÓCIO E O ATAQUE À SOBERANIA E À SEGURANÇA ALIMENTAR

*Renata M. Gomes e Newton Gomes*..... 113

# Editorial

Esta edição da Revista da ABRA reúne ensaios de estudiosos sobre a Questão Agrária e Desigualdades no Brasil. A proposta é a de apresentar reflexões sobre os contornos atuais dessa problemática que acompanha a formação econômica brasileira com as múltiplas e sistêmicas deformações associadas.

O lançamento da Revista ocorre na sequência da divulgação pela CNBB – Confederação Nacional dos Bispos do Brasil, de um novo posicionamento da igreja brasileira sobre o tema.

Pode-se afirmar que existe uma estreita convergência entre as leituras da Igreja e ABRA no diagnóstico e na projeção dos desdobramentos para a sociedade brasileira da manutenção de uma questão agrária no Brasil em pleno século XXI com os seus agravantes derivados da hegemonia do agronegócio sob o controle do capital internacional.

Ganha relevo no debate atual sobre a matéria os efeitos perversos, com amplas repercussões para o conjunto da sociedade brasileira, da transformação prática em ‘letra morta’, dos dispositivos constitucionais que impõem o cumprimento da função social como condição indispensável para a legitimação (institucional) da grande propriedade rural.

Com uma correlação de forças políticas sob o amplo domínio dos setores ultraconservadores as lutas sociais do campo e das cidades ainda não conseguiram impor ao Estado o cumprimento das conquistas agrárias formalmente consagradas na atual Constituição Federal.

Esta edição da Revista da ABRA discute essa questão central e outras vinculadas com vistas a apresentar interpretações adequadas sobre a realidade agrária brasileira contemporânea.

A Revista inicia com uma homenagem e reverência póstuma da ABRA a dois dos seus membros mais ilustres que honraram a entidade e, acima de tudo, honraram as lutas democráticas no Brasil, em especial, pelos seus engajamentos históricos em defesa da Reforma Agrária, contra as injustiças nas áreas

rurais e em defesa intransigente dos camponeses, indígenas, quilombolas e outras minorias.

As mortes de D. Tomás Balduino e de Plínio de Arruda Sampaio representaram um duro golpe sobre todos aqueles, cada qual a seu modo e de acordo com suas convicções e crenças, que lutam por um Brasil justo, igualitário e sem latifúndios.

O legado desses dois incansáveis profetas da luta pela terra, contudo, se mantém vivo e inquieto, provocando mentes e corações com a indignação diante da desigualdade social, a violência impune e a leniência dos governos no enfrentamento do latifúndio que foi a razão da vida de cada um deles. Para a ABRA, D. Tomás e Plínio são luz e força que seguirão nos animando diante da tarefa de promover o debate, difundir ideias, contribuir com as lutas do campo em nome de um Brasil equânime, soberano e justo.

Nesse número que chega aos leitores, Cristiane Passos da Comissão Pastoral da Terra – CPT e Sonia Moraes vice-presidente da ABRA escrevem sobre D. Tomás Balduino e Plínio de Arruda Sampaio contando de suas trajetórias e lutas, da coerência e energia que orientaram duas vidas dedicadas ao povo e às suas lutas.

A Questão Agrária e sua atualidade e a Reforma Agrária e a urgência que acompanha a luta social para sua consecução estão presentes nessa edição em clara oposição às tentativas daqueles que claudicaram ante o peso dos debates agrários populares e renderam-se aos encantos das superficialidades e conveniências do discurso neoliberal para o qual, nada mais há para fazer no campo brasileiro.

Para a ABRA a atualidade de ambos os temas e, mais importante, o peso das consequências do não enfrentamento das estruturas injustas e perversas que os caracterizam cobram do povo brasileiro, do campo e da cidade, um preço alto demais para serem ignorados.

Assim, a Revista da ABRA, nesta edição traz para a arena de debates artigos instigantes e decisivos para a construção do pensamento crítico, imprescindível para todas as pessoas que, por convicção se movimentam por um Brasil livre de latifúndios.



Sob esse signo, nesta edição, a primeira seção traz pela autoria de Cristiane Passos, da Comissão Pastoral da Terra – CPT e Sonia Moraes, vice presidente da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA, a vida e luta dos profetas da Reforma Agrária, D. Tomas Balduino e Plínio de Arruda Sampaio. Na segunda seção, Guilherme Delgado, Bernardo Mançano Fernandes e Divino Fidelis Junior apresentam robustos debates sobre a atualidade da questão agrária no limiar do século XXI, construindo, assim, as condições essenciais para que o debate sobre a procedência e importância do debate pela reforma agrária aqui presente por intermédio dos textos de Horácio Martins, Lauro Mattei e da jovem autora Renata Mainente Gomes.

Por fim, reiteramos os nossos agradecimentos à OXFAM pela continuidade do apoio a esse projeto de resgate da revista da ABRA, o principal instrumento de expressão da entidade.

Tenham todos, uma boa leitura.

**GERSON TEIXEIRA E NEWTON GOMES**

Editores

# Ensaaios e Debates

# Dom Tomás Balduino, o profeta de todos os povos, permanece presente

Cristiane Passos<sup>1</sup>

*Fundador da CPT, bispo emérito da cidade de Goiás e frade dominicano, Dom Tomás lutou por toda sua vida pela defesa dos direitos dos pobres da terra, dos indígenas, das demais comunidades tradicionais, e por justiça social. Nem mesmo com a saúde debilitada e internado no hospital, ele deixava de se preocupar com a questão da terra e pedia, em conversas, para saber o que estava acontecendo no mundo.*

Aos 91 anos, completados em dezembro passado, Dom Tomás Balduino, o bispo da reforma agrária e dos indígenas, nos deixou. Da mesma forma deixa seu exemplo de luta, esperança e crença no Deus dos pobres. Dom Tomás faleceu em decorrência de uma trombo embolia pulmonar, no dia 02 de maio último, na cidade de Goiânia, Goiás.

Nascido em Posse, Goiás, em 31 de dezembro de 1922, Paulo Balduino de Sousa Décio – seu nome de batismo – foi o último filho homem de uma família de onze filhos, sendo três homens e oito mulheres. Ele é filho de José Balduino de Sousa Décio, goiano, e de Felicidade de Sousa Ortiz, paulista. Até os cinco anos de idade viveu em Posse. Depois a família migrou para Formosa (GO), onde seu pai se tornou promotor público, depois juiz e se aposentou como tal.

Fez o Seminário Menor – Escola Apostólica Dominicana – em Juiz de Fora, MG. Fez os estudos secundários no Colégio Diocesano, dirigido pelos irmãos maristas, em Uberaba (MG). Coursou filosofia em São Paulo e Teologia em

---

1 - Assessora de Comunicação da Secretaria Nacional da CPT.

Saint Maximin, na França, onde também fez mestrado em Teologia. Em 1950, lecionou filosofia em Uberaba. Em 1951 foi transferido para Juiz de Fora como vice-reitor da então Escola Apostólica Dominicana e lecionou filosofia, na Faculdade de Filosofia da cidade.

Em 1957 foi nomeado superior da missão dos dominicanos da Prelazia de Conceição do Araguaia, estado do Pará, onde viveu de perto a realidade indígena e sertaneja. Na época a Pastoral da Prelazia acompanhava sete grupos indígenas. Para desenvolver um trabalho mais eficaz junto aos indígenas, fez mestrado em Antropologia e Linguística, na Universidade Nacional de Brasília (UNB), que concluiu em 1965. Estudou e aprendeu a língua dos Xicrin, do grupo Bacajá e dos Kayapó.

Para melhor atender a enorme região da Prelazia que abrangia todo o Vale do Araguaia paraense e parte do baixo Araguaia mato-grossense, fez o curso de piloto de aviação. Amigos solidários da Itália o presentearam com um teco-teco com o qual prestou inestimável serviço, sobretudo no apoio e articulação dos povos indígenas. Ajudando, também, a salvar pessoas perseguidas pela Ditadura Militar.

Em 1965, ano em que terminou o Concílio Ecumênico Vaticano II, foi nomeado Prelado de Conceição do Araguaia. Lá viveu de maneira determinante e combativa os primeiros conflitos com as grandes empresas agropecuárias que se estabeleciam na região, com os incentivos fiscais da então SUDAM, e que invadiam áreas indígenas, expulsavam famílias sertanejas, os posseiros, e traziam trabalhadores braçais de outros Estados, sobretudo do nordeste brasileiro, que eram submetidos, muitas vezes, a regimes análogos ao trabalho escravo.

Em 1967, foi nomeado bispo diocesano da Cidade de Goiás. Nesse mesmo ano foi ordenado bispo e assumiu o pastoreio da Diocese, onde permaneceu durante 31 anos, até 1999 quando, ao completar 75 anos, apresentou sua renúncia e mudou-se para Goiânia. Seu ministério episcopal coincidiu, a maior parte do tempo, com a Ditadura Militar (1964-1985).

Dom Tomás, junto à Diocese de Goiás, procurou adequar a Diocese ao novo espírito do Concílio Ecumênico Vaticano II e de Medellín (1968). Por isso sua atuação, ao lado dos pobres, no espírito da opção pelos pobres, marcou profundamente a Diocese e seu povo. Lavradores se reuniam no Centro de Trei-

namento onde Dom Tomás morava, para definir suas formas de organização e suas estratégias de luta. Esta atuação provocou a ira do governo militar e dos latifundiários que perseguiram e assassinaram algumas lideranças dos trabalhadores. Em julho de 1976, Dom Tomás foi ao sepultamento do Padre Rodolfo Lunkenbein e do indígena Simão Bororo, assassinados por jagunços na aldeia de Merure, Mato Grosso. Em sua agenda estava programada outra atividade. Soube depois, por um jornalista, que durante esta atividade programada, estava sendo preparada uma emboscada para eliminá-lo.

Alguns movimentos nacionais como o Movimento do Custo de Vida, a Campanha Nacional pela Reforma Agrária, encontraram apoio e guarida de Dom Tomás e nasceram na Diocese de Goiás. Dom Tomás foi personagem fundamental no processo de criação do Conselho Indigenista Missionário (CIMI), em 1972, e da Comissão Pastoral da Terra (CPT), em 1975. Nas duas instituições Dom Tomás sempre teve atuação destacada, tendo sido presidente do CIMI, de 1980 a 1984 e presidente da CPT de 1999 a 2005. A Assembleia Geral da CPT, em 2005, o nomeou Conselheiro Permanente.

Depois de deixar a Diocese, além de ser presidente da CPT, desenvolveu uma extensa e longa pauta de conferências e palestras em Seminários, Simpósios e Congressos, tanto no Brasil quanto no exterior. Por sua atuação firme e corajosa recebeu diversas condecorações e homenagens Brasil afora. Em 2002, a Assembleia Legislativa do Estado de Goiás lhe concedeu a medalha do Mérito Legislativo Pedro Ludovico Teixeira. No mesmo ano recebeu o Título de Cidadão Goianiense, outorgado pela Câmara Municipal de Goiânia.

Foi designado, em 2003, membro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, CDES, do Governo Federal, cargo que deixou por sentir que pouco ou nada contribuía para as mudanças almeçadas pela nação brasileira. Foi também nomeado membro do Conselho Nacional de Educação.

No dia 8 de novembro de 2006, Dom Tomás recebeu da então Universidade Católica de Goiás (UCG) – hoje Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC) – o título de Doutor Honoris Causa, devido ao seu comprometimento com a luta do povo pobre de Deus.

No dia 18 de abril de 2008 recebeu em Oklahoma City (EUA), da Oklahoma City National Memorial Foundation, o prêmio Reflections of Hope. A organi-

zação considerou que as ações de Dom Tomás são exemplos de esperança na solução das causas que levam a miséria de tantas pessoas em todo o mundo. De 22 até 29 de março 2009 foi a Roma para participar de palestras em homenagem a Dom Oscar Romero, quando dos 29 anos do seu assassinato. Em 2012 a Universidade Federal de Goiás (UFG) também lhe outorgou o título de Doutor Honoris Causa. Em dezembro do mesmo ano, durante as comemorações dos seus 90 anos, a CPT homenageou-o dando o seu nome ao Setor de Documentação de sua Secretaria Nacional, que passou a se chamar “Centro de Documentação Dom Tomás Balduino”.

## O ADEUS AO BISPO DOS POBRES

“*Não nos deixem sozinhos!*” clamou uma indígena Krahô durante celebração no velório de Dom Tomás Balduino. O pedido dirigido, sobretudo, à Igreja, estende-se também aos amigos, amigas, militantes, admiradores e admiradoras de Dom Tomás. Foi uma fala que reafirmou e reforçou a fala dos demais indígenas durante as últimas homenagens ao bispo fundador da CPT e do CIMI, “a luta dele continuará através de todos nós!”. Não foram poucas as homenagens e mensagens vindas das mais diversas partes desse nosso país e do mundo. Também não foram poucas as celebrações que lembraram e reafirmaram o compromisso de dar continuidade às lutas encampadas e defendidas por Dom Tomás.

Bispo da reforma agrária, dos indígenas, dos povos do campo e das florestas, dos pobres do Brasil e de toda a América Latina. Assim era conhecido e reconhecido. Para os amigos era, simplesmente, Tomás. De sorriso largo, cheio de simplicidade, Dom Tomás será sempre lembrado por sua proximidade com os povos que o admiravam. As Igrejas, os povos indígenas e os camponeses fizeram cada qual a seu jeito sua despedida. A família, os amigos, a família dominicana da mesma forma o fizeram. Como foi sua vida e caminhada, não poderia deixar de ser a sua despedida, plural e diversa, ecumênica e profética, forte e revolucionária.

Plantado na Catedral da Cidade de Goiás está seu corpo, pelo mundo continuará ressoando sua voz pela libertação do povo da terra, por justiça social e por uma sociedade mais justa e igualitária.

## **“DIREITOS HUMANOS NÃO SE PEDE DE JOELHOS, EXIGE-SE DE PÉ!”**

Assim proclamou Dom Tomás. Apesar do delicado estado de sua saúde, a notícia de sua morte pegou a todos de surpresa. Pois até o fim manteve uma lucidez impressionante, pedindo inclusive aos que o cercavam nos últimos momentos, apoio para redigir algumas contribuições que ele queria enviar para serem incorporadas ao documento da terra, em debate na 52ª Assembleia Geral dos Bispos do Brasil, que acontecia em Aparecida (SP). Continuava a se preocupar com o povo pobre, dizendo que precisávamos, também, ajudar os andarilhos e moradores de rua desse país. Povo muito sofrido, conforme suas palavras. Deixava claro que ainda queria lutar, e que tinha muito a fazer e contribuir na busca por um mundo mais justo.

A tristeza de sua partida, que tomou conta de todos e todas que o conheceram, não foi maior que a certeza de que Dom Tomás viveu em plenitude e deixou muitos frutos.

As milhares de pessoas que passaram pelo velório e celebrações, na cidade de Goiânia, na Igreja São Judas Tadeu, ao encargo da família dominicana, entre os dias 3 e 4 de maio, e na cidade de Goiás, na tarde do dia 4 e manhã do dia 5 de maio, são provas disso. Dom Tomás foi recebido na cidade de Goiás por cerca de 40 indígenas das etnias Apinajé, Krahô, Krahô-Kanela, Xerente, Tapuia e Karajá, vindos dos estados do Tocantins e de Goiás. Os Tapirapé, do Mato Grosso, que muitas vezes receberam o apoio de Dom Tomás, que levava médicos às aldeias em seu pequeno avião, chegaram pouco depois para se somarem aos parentes. O corpo entrou na catedral de Nossa Senhora de Santana pelas mãos dos indígenas, que realizaram os rituais conforme seus costumes. O rosto de Dom Tomás recebeu a pintura de urucum e um grande cocar foi colocado no caixão, acima de sua cabeça.

Dom Tomás foi sepultado na catedral de Goiás, levando junto bandeiras dos movimentos sociais camponeses, de sindicatos e organizações que receberam o seu apoio. Ele era o mestre e inspirador das lutas, mas também sabia ser rígido e crítico quando era necessário. Da mesma forma o fez com governantes e partidos políticos, mesmo com aqueles que em algum momento apoiou, mas que em decorrência de sua atuação, ou da sua não atuação, achou por bem criticar e cobrar. As mesmas críticas ele estendeu à Igreja, ou melhor, às igrejas, que se afastavam do compromisso evangélico de estar ao lado do povo pobre e injustiçado.

Dom Tomás continua vivo nas lutas do povo pobre da terra de todo o mundo. Sua voz ecoa no grito do camponês e do indígena que exigem terra para trabalhar e a preservação de seus territórios. Seus ensinamentos continuam presentes nas Igrejas que promovem o povo oprimido. Seu coração continua a pulsar naqueles que se organizam, naquelas que lutam, nas fileiras em marcha por esse país, seguindo bandeiras de um mundo mais justo.



# Plínio Soares de Arruda Sampaio

1930-2014 Sonia Guimarães Moraes<sup>2</sup>

Falar do Plínio de Arruda Sampaio não é uma tarefa fácil. Repetir as incontáveis homenagens que ele recebeu ainda em vida, como reconhecimento de seu trabalho, de sua prontidão e engajamento incontestes pelas causas sociais no Brasil e em muitos países onde trabalhou, também será tarefa de fôlego a ser recolhida por tantos de seus seguidores, alunos e afilhados de ideias.

Formou-se em Direito pela USP (na turma de 1953) e enquanto estudante já integrava a Juventude Universitária Católica (JUC) e logo ingressou por concurso no Ministério Público de São Paulo. Daí em diante sua trajetória política foi marcada por intensa devoção às causas sociais, com coerência de vida espelhada em sua obra e atividades profissionais. Logo foi chamado a colaborar na administração pública e a liderar o planejamento do governo do Estado de São Paulo em 1959. Eleito Deputado Federal por São Paulo em 1962, foi responsável pela apresentação de projeto de lei audacioso para a Reforma Agrária no Brasil. Cassado pelo regime militar de 1964 ficou exilado no Chile onde colaborou com a Reforma Agrária do governo Allende ao lado do amigo e então Ministro da Agricultura Jaques Chonchol.

Em 10 anos de exílio aperfeiçoou-se e deu continuidade aos seus conhecimentos na administração e no planejamento de políticas públicas junto a importantes organismos internacionais, nos Estados Unidos e na França. De volta do exílio ao Brasil, dentre suas várias missões, foi professor da PUC e da Fundação Getúlio Vargas, ambas de São Paulo e novamente foi eleito Deputado Federal, um dos mais atuantes, durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1988.

Mas, será impossível fazer um relato cronológico de sua vida, nem pretendemos e nem teríamos condições de abordar em poucas linhas uma tão intensa e

---

2 - Advogada, agrarista e vice-presidente da ABRA

plena biografia desse verdadeiro homem do bem! Nossa homenagem pretende apenas relatar alguns fatos que aprendemos com o mestre, às vezes por suas falas outras, por seus escritos, mas, muito pela convivência tão próxima que tivemos na ABRA e, também, em muitos momentos e espaços importantes da política nacional.

E assim, numa convivência muito rica de aprendizado e de troca de ideias, na companhia de tantos outros expoentes da questão agrária, principalmente de José Gomes da Silva e de Carlos Lorena, junto a tantos outros militantes e voluntários da ABRA, vivenciamos a força da ousadia no fazer da grande política, das causas sociais mais difíceis, daquelas mais penalizadas pelo descaso institucional e da sociedade elitista neoliberal.

Plínio ingressou muito jovem na atividade engajada da política, e como mencionamos, em sua primeira incursão na vida pública já teve o papel e a função proeminente de ser o Coordenador do Grupo de Planejamento do “Plano de Ação do Governo de Carvalho Pinto” (1959-1963), que segundo as palavras do próprio governador foi um grupo integrado por *“técnicos de notável competência e de reconhecido saber”*.<sup>3</sup> Um dos volumes desse “Plano de Ação” nos foi oferecido por Plínio em 1983, com a seguinte dedicatória: “um esforço antigo, mas, que tem algo do presente”.

Vale então lembrar que foi neste governo, que o Estado de São Paulo tomou a iniciativa de criar um programa de Reforma Agrária, através da Lei 5.994 de 30/12/60 que, na verdade, foi chamada de Lei de Revisão Agrária, por sugestão do bispo de São Paulo. Plínio contava que o argumento da Igreja em sugerir a mudança do nome do programa para Revisão Agrária e não Reforma Agrária tinha a finalidade de não assustar as classes dominantes paulistas à época.

O contexto da elaboração dessa lei estadual, segundo Plínio, era um o forte receio do governador de que os movimentos sociais das ligas camponesas do nordeste (dos anos 50 e 60) se espalhassem pelo sudeste.

Ainda que modesta, mas corajosa intervenção, a iniciativa liderada por Plínio para a criação da Lei Estadual foi inovadora, tendo como fonte de recursos

---

3 - Discurso do Governador, publicado no Plano de Ação, Imprensa Oficial do Estado, São Paulo-Brasil, em 9 de julho de 1959 pág 125.

para as desapropriações de terras o ITR, que ainda era de competência dos governos estaduais.<sup>4</sup>

Plínio sempre foi um planejador brilhante em políticas públicas, e esse acúmulo de cada função ou cargo que exercia lhe dava cada vez mais gabarito para diagnosticar situações, equacioná-las e propor interferências adequadas a cada situação. Não foram poucas as vezes que acompanhamos tais momentos em sua atuação.

Mais uma vez em São Paulo, já mais recentemente nos anos 80, quando fazia parte da equipe da ABRA, Plínio contribuiu decisivamente para que o Estado de São Paulo viesse a ter outra legislação de terras para assentar trabalhadores rurais.

Era o governo de André Franco Montoro, ainda no final do Regime Militar no Brasil. Dr. José Gomes da Silva aceitou o cargo de Secretário de Agricultura e Abastecimento, com a condição de que lhe fosse dada a liberdade, o apoio político e pessoal do governador para encaminhar soluções para o problema agrário e o desenvolvimento rural no estado.

Nessa época, participamos ativamente dos trabalhos e estudos para descobrir brechas legais que tornasse viável tal empenho. Plínio, ainda que não oficialmente, pois já era membro atuante e dirigente do nascente Partido dos Trabalhadores, aceitou orientar nosso grupo de trabalho, daí surgindo a solução de utilizar as terras públicas do estado para criar assentamentos rurais. Única hipótese viável para que um governo estadual pudesse obter recursos fundiários para atender os movimentos sociais dos trabalhadores sem terra. Temos na lembrança que esse fato foi um marco importante, pois, outros representantes de vários estados procuraram se espelhar nessa iniciativa para dar repostas às reivindicações por terra e trabalho em seus estados e regiões. O governo federal, ainda sob a tutela do comando militar, não apresentava qualquer iniciativa e vontade política no cumprimento de sua própria legislação: o Estatuto da Terra de 1964. Portanto, convênio com o INCRA durante esse período era impossível e impensável, como também, a cobrança do ITR já havia passado para competência do governo federal.

---

4 - Larissa Mies Lombardi, orientada por Ariovaldo Umbelino de Oliveira na USP, analisou em sua dissertação de mestrado, um dos bairros ainda existentes em Campinas/SP, fruto da Revisão Agrária de então. Plínio foi uma de suas referências nesse exaustivo estudo publicado no livro: "O Bairro Reforma Agrária e o processo de territorialização camponesa", Annablume editora, São Paulo, 2004.

Essa concepção, no entanto, foi como um todo um verdadeiro avanço legal, relativamente ao disposto na lei agrária nacional.<sup>5</sup> Os lotes de terras públicas estaduais não poderiam ser privatizados, sem autorização da Assembleia Legislativa. Mais segurança, tanto para os trabalhadores assentados quanto, para a valorização e preservação do patrimônio público do Estado.

E assim foi concebida por Plínio a ideia da criação da Lei Estadual n. 4.957, de 30 de dezembro de 1985 que dispõe sobre **“planos públicos de valorização e aproveitamento dos recursos fundiários do Estado de São Paulo”**, com a finalidade de geração de trabalho e renda no campo, sob a forma de concessão de uso das terras públicas.

A valorização da terra é pelo trabalho da agricultura familiar e não por eventual futura valorização da especulação imobiliária com a venda ou revenda de lotes e possível reconcentração fundiária. Plínio tinha muita preocupação com isso, ou seja, com a preservação das “Áreas Reformadas”.

Hoje, infelizmente, ainda em vigor essa lei estadual vem sendo notoriamente descaracterizada pelo órgão que gerencia os programas de assentamentos estaduais em São Paulo. A Fundação ITESP chega a permitir em seus regulamentos, o arrendamento dessas áreas públicas para plantio de cana-de-açúcar, eucalipto e outros produtos em parceria com o agronegócio. Várias vezes, Plínio prestou depoimentos absolutamente contrários a essa prática que descaracteriza o que podemos chamar da *“vontade do legislador histórico”*, além de ser prática ilegal, relativamente à legislação agrária nacional.

Tem sido lamentável a administração dos sucessivos governantes estaduais do estado de São Paulo no desrespeito aos princípios da função social da terra e dos objetivos da Reforma Agrária no país. Em outra oportunidade podemos aprofundar o tema, ainda debatido com Plínio nos últimos anos de sua vida: a inconstitucionalidade das normatizações do estado sobre as terras públicas e devolutas estaduais.

A morte de Plínio nos deixa órfãos desse espírito planejador, criativo, com a perspicácia de também legislador brilhante que foi! Fará grande falta esse interlocutor qualificado e fonte viva da memória nacional.

---

5 - Temos alguns artigos sobre o tema da legislação estadual de São Paulo, publicado na Revista da ABRA, ao longo dos anos 80 e 90.

Isso tudo, sem falar em seus escritos e, sobretudo, em suas atuações registradas em várias partes do mundo, na África, nas Américas, mas, principalmente em países pobres que contaram com seus saberes e consultoria para realizarem programas de combate à fome, diminuição da pobreza, para realizarem programas sociais e elaborarem normas sobre a repartição das terras do latifúndio. Seu trabalho como consultor da FAO na América Latina o fez presente em muitas nações de nosso continente.

Ainda na convivência e militância na ABRA, não foram poucas as suas intervenções na política nacional, basta lembrar que em 1985, quando da redemocratização do país, mais uma vez a entidade teve muitos de seus membros convidados a participar do cenário da Reforma Agrária Nacional, quando foi elaborado o 1º Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República. Plínio era Deputado Federal quando Dr. José Gomes da Silva assumiu a Presidência do INCRA em Brasília e foi uma referência importantíssima e o grande apoiador da Reforma Agrária na Câmara dos Deputados. Os enfrentamentos e disputas com a UDR eram duríssimos e Plínio sempre esteve presente nessa luta. Há inúmeros editoriais e artigos de Plínio de Arruda Sampaio na coleção de Revistas da ABRA registrando esses embates e as tristes derrotas da Reforma Agrária no Congresso Nacional.

Na primeira gestão do governo Lula, Plínio foi chamado a coordenar, o 2º Plano Nacional de Reforma Agrária, que reuniu inúmeros técnicos, acadêmicos e principalmente os movimentos sociais para essa tarefa de fôlego e de grande risco.

Mais uma vez, por sua ousadia, comprometimento e coragem o Plano original não foi aceito na sua totalidade e metas, mas seus registros permanecem e não podem ser esquecidos. As publicações da ABRA contêm preciosidades da política agrária nacional, e a atuação de Plínio Sampaio, assim como de outros pensadores comprometidos e militantes da entidade estão relatados e publicados para que nunca sejam esquecidas cada batalha perdida e cada passo ensaiado ou conquistado para o avanço da Reforma Agrária no país.

Plínio jamais se esquivou de se posicionar ao lado da luta pela terra, foi fundamental sua participação nas reuniões junto ao clero, junto à CNBB, nos depoimentos cruciais da CPML da Terra, na defesa dos movimentos sociais criminalizados pela direita proprietária e pelo agronegócio; em cada ocupação

de terra estava presente, em cada prisão de trabalhadores em greve ou em situações de despejos por reintegrações de posse, Plínio se manifestava e se mobilizava pela defesa dos trabalhadores em luta. Não se intimidava em ligar e peticionar a quem quer que fosse para evitar a violência no campo, e os interlocutores de qualquer partido político ou patente, quase sempre atendiam seus apelos, principalmente pela enorme respeitabilidade e exemplo de vida com ética, simplicidade, espírito público e extrema cordialidade e diplomacia. E se fazia presente e incansável em qualquer parte e região de nosso país...

Em sua longa atuação na presidência da ABRA, Plínio foi firme e procurou acomodar divergências junto às lideranças do campo, junto aos nossos associados, buscando sempre o caminho da interlocução, do entendimento e da união de forças pelo objetivo maior da justiça social.

O que aqui relatamos é uma pequeníssima memória de anos de convivência com um verdadeiro mestre e orientador. Tivemos ainda a honra e a felicidade de conviver, também com sua família, com a querida e forte esposa Marieta, com seus filhos tão gentis e inteligentes, dotados de irreparável formação ética, cultural e plena de valores profundos nos seus conhecimentos diferenciados.

Enfim, uma família exemplar, capitaneada por Plínio e Marieta, que partilharam sua solidariedade, deferência, magnanimidade e generosidade com todos aqueles que os buscaram.

Viva, Plínio, em nossas mentes, corações e no exemplo da coragem do verdadeiro espírito público dedicado às causas sociais e humanitárias! Conforto à Marieta, filhos, noras, netos e netas que seguirão em frente, assim como todos nós que nos sentimos herdeiros dessa enorme riqueza de ideais e de patriotismo que Plínio semeou.

# Questão Agrária hoje

Guilherme Delgado<sup>6</sup>

## 1. INTRODUÇÃO

O propósito deste trabalho é situar os temas da questão agrária e da reforma agrária no campo conceitual que lhes é próprio, qual seja o da estrutura de propriedade, posse e uso da terra em dado contexto histórico. Obviamente que a proposição de uma reforma agrária, precedida ou não por um debate teórico e político da questão agrária contem necessariamente uma dose muito alta de conteúdo ideológico, pró e contra, como parte integrante de uma luta política de classes sociais em disputa pela terra. Mas o viés ideológico não serve como instrumento de análise. É preciso superá-lo para poder desvendar os elementos de realidade contidos em cada ciclo histórico, para efetivamente avançar no conhecimento. Isto pressupõe manejo adequado da perspectiva teórica e do método científico pelo observador no tratamento da classe de fenômenos ora em observação

Tendo em conta a observação precedente, o texto se inicia pela “Conceitualização e Contextualização” dos temas da questão agrária e da reforma agrária, revelando sua direta relação com a estrutura agrária, mas ao mesmo tempo certa autonomia.

O tópico seguinte-Mercado de Terras e o Regime Fundiário Constitucional-descreve uma antinomia que estará presente em todo o texto: a tensão permanente da pretensão dos mercados de estabelecerem pleno domínio da estranha noção da ‘terra-mercadoria’ e sua não recepção no regime fundiário instituído em 1988.

Aborda-se em sequência àquilo que nos propomos demonstrar como “Cerne da Questão Agrária Atual” – uma tendência muito forte da economia política de mercado em tratar a terra como se fora “uma mercadoria como outra

---

6 - Economista, e aposentado do IPEA, consultor na temática agrária e membro da Diretoria da ABRA

qualquer”, não obstante a norma fundiária geral no direito constitucional que afirma explicitamente o contrário.

Coerentemente com a questão agrária proposta, o texto debate “O Que é Essencial à Reforma Agrária na Atualidade”, quais sejam – os limites, salvaguardas e meios de proteção e de defesa contra a completa “mercadorização” das terras no Brasil.

A complexidade dos temas propostos não poderia encontrar tratamento adequado neste texto, necessariamente curto. Por isso remetemos a vários outros trabalhos do autor e de outros, citados no texto, tornando a apresentação muito mais sintética e breve, como é o acordado para o Seminário a que se destina.

A Conclusão deste texto chama atenção para o cuidado com as ligações diretas da questão agrária e da reforma agrária num determinado período histórico (anos 2000), escolhido para caracterizar a atualidade. No ciclo de economia política em curso, não há essa relação biunívoca, mas o contrário – a sistemática recusa de mudança da estrutura agrária constitucionalmente instituída parece ser causa eficaz da questão agrária em aberto, nos termos aqui propostos.

## 2. CONCEITUAR E CONTEXTUALIZAR

Perante temas com tanto apelo ideológico, como questão agrária e seu conexão-reforma agrária, convém que iniciemos lançando redes conceituais apropriadas, que nos permitam capturar com certa segurança a classe de fenômenos ora objeto de problematização.

O conceito chave é o de estrutura agrária, no sentido jurídico e socioeconômico – dos direitos de propriedade, posse e uso de terra (aí compreendidos todos os recursos naturais abrangidos na sua superfície). A estrutura desses direitos ou para usar uma expressão mais específica – o regime fundiário em vigor – configura relações sociais relativas à propriedade, posse e uso da terra.

Do regime fundiário colonial (das sesmarias) ao regime da Lei de Terras (1850)<sup>7</sup> a história econômica e social do País nos dá conta de forte conflituosi-

---

7 - Para uma abordagem sintética dos “regimes fundiários em sucessão” no Brasil ver CNBB (2010), op.cit. págs. 27/37.



dade, principalmente contra as populações originárias. Mas não se organiza, senão na segunda metade do sec. XX, uma ação política concertada de reforma da estrutura agrária.

Há pouco mais de meio século formulou-se à esquerda do espectro ideológico, a chamada “Questão Agrária Brasileira”, vista à época<sup>8</sup> como da inadequação da estrutura agrária vigente (Regime Fundiário da Lei de Terras de 1850, plenamente recepcionado pelo Código Civil (1915...) e pelas Constituições do período republicano, incluindo a de 1946), relativamente: 1) às condições de vida e de trabalho das populações rurais, por um lado; e 2) e ainda sobre a presumida incapacidade dessa estrutura agrária de prover excedentes produtivas às necessidades da industrialização e da urbanização então em plena evidência. Essa segunda vertente da questão agrária, como se verá adiante, obtém como resposta do sistema político e social a “modernização conservadora” da agricultura como estratégia de Estado, com explícita negação de mudança da estrutura agrária.

Diante das formulações teórico-políticas da questão agrária nesse contexto histórico (anos 1960), formulam-se, também de maneira conexas, as várias propostas de reforma agrária com vistas a resolver, no plano político, as mudanças na estrutura agrária, então diagnosticadas. Este movimento de reforma é interrompido pelo Golpe Militar de 1964, que pôs em curso uma “modernização conservadora da agricultura”, não obstante promulgasse um “Estatuto de Terra”, como novo regime jurídico agrário, de direito, que, contudo não prevalece de fato na era do regime militar.

Encerrado o regime militar, o debate da questão agrária retorna, levando a Constituição de 1988 a incorporar os princípios jurídicos da função social e ambiental de propriedade da terra, contidos no Estatuto da Terra, mas inteiramente ignorados na política agrária do regime militar.

Decorridos 25 anos de promulgação da Constituição de 1988, temos evidentemente condições históricas distintas dos anos de 1960, como também do período imediato da Constituinte. A pergunta que nos cabe aqui fazer é se, na atualidade, a estrutura de propriedade, posse e uso da terra contem ou provoca

---

8 - Para uma abordagem da Questão Agrária Brasileira atual e suas diferenciações recentes ver CNBB (2010), op.cit. pg. 25-30. Ver também Delgado, G. (2001) op. cit.

problemas sociais, econômicos e ambientais susceptíveis de configurar uma nova questão agrária. Em segundo lugar, é preciso discernir sobre as condições necessárias de esses problemas evoluírem à esfera pública política, de maneira a suscitar a mudança da estrutura agrária, que é o cerne da reforma agrária.

Vou tentar enfrentar essas questões a partir da discussão dos conceitos de terra mercantil e terra bem social também, tratados como “terra de negócio” e “terra de trabalho” no discurso eclesial. Esses distintos significados sociais da terra são objeto de norma jurídica disciplinadora que tenta conciliar esses diferentes princípios mediante o conceito da função social e ambiental da propriedade rural. Mas este conceito constitucional é praticamente desfigurado, em presença de uma nova estratégia de “modernização conservadora” – a economia do agronegócio, que se propõe estabelecer, como se verá adiante, de forma praticamente absoluta – a norma mercantil governando a estrutura agrária.

### **3. O MERCADO DE TERRAS ATUAL E O REGIME FUNDIÁRIO (CONSTITUCIONAL)**

Como se evidencia da seção precedente, as expressões “questão agrária” e “reforma agrária” são irmãs univitelinas no tempo histórico, porque ambas se geram das estruturas agrárias historicamente configuradas. Mas diferem em aspectos relevantes, como sejam: 1) no mesmo período histórico em que sujeitos políticos levantam uma questão Agrária, levantam também uma tese (proposta) de reforma agrária, conceitos relacionados, mas distintos; 2) Não dispendo de peso e poder político para realizar a reforma agrária que proclamam, prevalece a estrutura agrária precedente. Esta solução conservadora não resolve a questão agrária primordialmente declarada, do ponto de vista dos sujeitos políticos declarantes; mas é respondida como o é, no caso brasileiro, pela absolutização dos direitos de propriedade estritamente mercantis.

O itinerário histórico: da proposição da reforma agrária; sua derrota política (regime militar); a recuperação da tese (Constituinte); e nova derrota política nos anos 2000 da tese da reforma agrária, ainda associada a Questão Agrária dos anos 60 do século passado; contém novidades que precisam ser resgatadas. Recolocam-se historicamente os problemas da estrutura agrária atuais em novo contexto. Precisamos examiná-los à luz do ciclo histórico contemporâneo, cotejando o regime fundiário instituído em 1988 com as normas da economia política dominantes, observando criticamente seus problemas.

Por sua vez, a explicitação de um novo ciclo da questão agrária e da reforma agrária conexas, no tempo histórico atual, difere da sua referência histórica preterita (anos 60), em vários aspectos, mas não no essencial – a inadequação da estrutura agrária estritamente mercantil face às necessidades contemporâneas da vida social, no sentido de regular para “desmercadorizar” a terra.

Mudança e continuidade da Questão Agrária e a correspondente atualização do debate da reforma agrária são o desafio que nos é proposto a elucidar na seção seguinte.

### **3.1 O CERNE DA QUESTÃO AGRÁRIA ATUAL**

Duas mudanças significativas, mas contraditórias foram operadas sobre a estrutura agrária brasileira, herdada do regime militar: I – a mudança conceitual formal do direito de propriedade fundiária rural, configurada desde a Constituição de 1988 pelos critérios expressos de sua função social e ambiental legitimadora (Art. 5, XXIII, combinado com o Art. 186); acrescida das salvaguardas aos direitos territoriais dos povos indígenas (Art. 231) e ainda das comunidades quilombolas (ADCT – Art. 68); II – um novo ciclo de economia política, claramente configurado nos anos 2000, mediante reestruturação de uma economia política do agronegócio, com expressa estratégia de captura da renda e de riqueza fundiária, segundo critérios estritos da completa “mercadorização” dos espaços territoriais.

As mudanças institucionais do tipo I – a função social da propriedade fundiária, juntamente com as salvaguardas das terras indígenas, quilombola e das florestas públicas, dependem essencialmente das normas regulamentares de política agrária e das regras e práticas da administração pública, na ausência das quais os princípios e diretrizes constitucionais são inócuos.

Por sua vez as mudanças do tipo II estão relacionadas às ações públicas e privadas, que conjugadas, propiciam forte valorização da renda e da riqueza fundiária. Dependem também da inação da política agrária, no sentido da não adoção das restrições de direito público (função social e ambiental), demarcação e reconhecimento de territórios fora à margem do mercado de terras, que condicionam a apropriação e a concentração das terras.

Nos anos 2000, diferentemente do verificado no período imediatamente posterior à Constituinte (anos 90), ocorre processo intenso de valorização dos

preços das terras e arrendamentos fundiários em todo Brasil<sup>9</sup>, puxados pelos mercados de ‘commodities’ e por fatores internos brasileiros – a remontagem do sistema de crédito público (SNCR) e a desmontagem ou não montagem do sistema de regulação fundiária, preconizado pelo texto constitucional.<sup>10</sup>

A mudança do tipo II é estritamente “mercadorizante”, mas somente é possível realizá-la mediante completo afrouxamento da regulação fundiária, por um lado, e forte ativação dos instrumentos financeiros e fiscais fomentadores da valorização fundiária por outro, a exemplo de dívida hipotecária subvencionada que a recuperação do crédito rural público propicia.

Por outro lado, a “práxis” política da desregulação fundiária é mais complexa e depende da combinação dos poderes de Estado, para na prática tornar inócuas as regras constitucionais citadas, de caráter “desmercadorizante”. Neste sentido, o Poder Executivo é protagonista, segundo o critério da inação administrativa e da não iniciativa de regular positivamente sobre o regime fundiário instituído em 1988; o Poder Legislativo, mediante Projetos de Emendas Constitucionais (PECs)<sup>11</sup> tende a relativizar as regras constitucionais originárias e o Poder Judiciário é extremamente lento em interpretar o regime fundiário; ou ainda faz obsequioso silêncio sobre o efetivo não cumprimento da função social da propriedade fundiária, que é fonte de legitimidade do direito de propriedade, segundo seu conceito constitucional.

A estratégia privada/estatal do tipo II anula integralmente as regras de direito público do tipo I, remetendo o regime fundiário às franquias mercantis antigas da Lei de Terras de 1850 e do Código Civil (1915); não obstante tenhamos já um quarto de século da promulgação da Constituição de 1988 e 12 anos do Código Civil (2002).

As evidências da hegemonia política de uma economia do agronegócio com tendência a concentração e valorização fundiária como estratégia de acumula-

---

9 - Para uma análise empírica – comparativa da evolução dos Preços das Terras no Brasil nas duas últimas décadas ver Delgado, Guilherme C. (2012), op.cit. p. 97/102.

10 - Os vários ciclos de economia política do último meio século, especialmente o período pós-constituinte são objeto dos capítulos 4, 5 e 6 de Delgado (2012), op.cit.

11 - No último quinquênio tramitaram no Congresso várias PECs (Projeto de Emenda Constitucional) e o Projetos de Código Florestal relacionados à função social da propriedade, mas sem pretensão de regulamentar o Art. 186 (Exemplos PEC 438/2001 (Trabalho Escravo) e PEC 215/2000 (Terra Indígena))

ção capitalista são claras<sup>12</sup>. Em contrapartida, o enfraquecimento da reforma agrária e das teses (princípios) “desmercadorizantes” das terras que o regime fundiário constitucional propõe também o são – regras ambientais, trabalhistas e de utilização racional, no conceito da função social; e ainda os princípios normativos sobre terras étnicas (indígenas e quilombolas).

Mas não ficam claras para a sociedade, partidos políticos, movimentos sociais, opinião pública etc., as implicações políticas das inversões promovidas no regime fundiário. Tampouco se percebem na situação as consequências desestruturantes relativamente a coesão social, a sustentabilidades ambiental-ecológico e de certa igualdade econômica no espaço rural.

A absoluta predominância da norma mercantil sobre o sistema agrário impõe desequilíbrios, distorções e deseconomias em médio prazo, que não se resolvem pelos próprios mercados, antes pelo contrário.

#### **4. O QUE É ESSENCIAL À REFORMA AGRÁRIA NA ATUALIDADE**

Em 1964 a reforma agrária é banida do cenário político “manu-miitari”, pondo-se em seu lugar o projeto de “modernização conservadora” da agricultura, plenamente estruturado desde 1967, mediante articulação dos complexos agroindustriais, mercado de terras e sistema de crédito público. Produção e produtividade agropecuária são incrementadas, sem mudança da estrutura agrária, não obstante degradação sem precedente das relações sociais e ambientais que tal projeto suscita.

Nos anos 2000 o projeto de modernização conservadora da agricultura se reestrutura, depois da crise sofrida desde a segunda metade dos anos oitenta até final dos 90<sup>13</sup>. Agora (anos 2000) já não se apoia no Estado da Segurança Nacional, mas no Estado Democrático, instituído pela Constituição de 1988.

Esse projeto, articulado externamente pela “reprimarização” do comércio exterior brasileiro, organiza-se internamente como pacto de poder entre cadeias

---

12 - No último período intercensitário do IBGE – 1996-2006, o Índice de Gini da Concentração Fundiária para o Brasil manteve-se praticamente inalterado, respectivamente nos níveis de 0,856 a 0,854.

13 - Para análise desse período de transição ver Delgado(2012) cap. 4- “Período de Transição – Da ‘Modernização Conservadora à Economia do Agronegócio”

agroindustriais, grande propriedade fundiária e o Estado, sob a forma de uma hegemonia política, contando com forte aparato ideológico (mídias, academia, burocracia), de certa forma dispensável durante o regime militar. Conta também com uma sólida bancada ruralista, que era também dispensável no período dos governos militares.

Mas há um traço comum entre o projeto de modernização conservadora dos militares e o contemporâneo pacto do agronegócio: a pretensão por absoluta “mercadorização” das terras e a dispensa de qualquer ação de reforma agrária, no sentido de mudança de uma estrutura agrária, que continua de fato autorregulada pelo mercado de terras e arrendamentos rurais, sob olhar complacente das instituições estatais.

Do exposto, depreende-se que a “solução” conservadora à questão agrária, tanto em 1964 quanto nos anos posteriores a Constituinte, mais claramente desde os anos 2000, é causa eficaz de uma nova questão agrária. A estratégia da completa mercadorização dos espaços da natureza contém uma contradição tão forte com as relações sociais civilizadas, no sentido que o próprio constituinte brasileiro já havia instituído que para realizá-la, na prática se destroem as condições sociais e políticas do próprio Estado democrático, ainda que de maneira sub-reptícia.

Observe-se que a pretensão da terra “mercadoria como outra qualquer”, da economia do agronegócio é absolutamente antinômica e esterilizante de quaisquer outros valores socioambientais que se possam atribuir à natureza como bem intergeracional, de múltiplos usos e finalidades intertemporais, portanto de interesse geral.

A mercadorização absoluta da propriedade privada contém contradição insanável com a função social da terra, não apenas pela exclusão dos campesinatos, mas também pela exclusão das condições de vida civilizada nos espaços urbanos, e ainda pela emergência dos novos riscos ambientais que o domínio privado absoluto do espaço da natureza impõe a sociedade nacional e planetária em pleno século XXI.

Impor limites a liberdade de ação do capital sobre o espaço territorial, no seu estágio monopolístico, internacional e financeiro, é condição de possibilidade à própria democracia. Regimes democráticos consolidados de longa data, com

ordem econômica do sistema de mercado, o fazem de diferentes formas, geralmente pactuadas por regulamentos ordinárias ou por regras consuetudinárias. Infelizmente ou felizmente, aqui entre nós os limites legais foram postos pela Constituição, mas são sistematicamente desrespeitados.

#### **4.1 REFORMA DE ESTRUTURA AGRÁRIA E “DESMERCADORIZAÇÃO” DA TERRA**

Os processos de transformação do trabalho humano e dos espaços da natureza em mercadoria, típicos da emergência do capitalismo industrial dos séculos XIX e XX, bem analisados por Karl Polany em sua clássica obra “A Grande Transformação” e em vários outros ensaios<sup>14</sup>, são também objeto de reação de autodefesa dos trabalhadores urbanos, mediante luta social e política, tendo em vista escapar da tendência endógena do capital por impor a norma mercantil em todos os espaços sociais e materiais.

De certa forma, a construção do chamado Estado do bem estar dentro do capitalismo significa uma permanente tensão dialética por “desmercadorizar” o mercado de trabalho, propondo normas, salvaguardas e limites ao capital, tendo em vista proteger as relações de trabalho, sem o que as relações sociais no mundo do trabalho convergiriam para a barbárie. No Brasil, o chamado “Estado de Bem Estar” inaugurou-se tardiamente, com a Constituição de 1988, e não obstante limites e contradições de sua principal construção estatal – o Sistema da Seguridade Social<sup>15</sup> – apresenta efeitos mensuráveis nos últimos 25 anos, relativamente à proteção que os direitos sociais têm exercido contra as tendências da desigualdade no mundo do trabalho.

Por outro lado, a tendência à “desmercadorização” das terras, igualmente protegida no direito constitucional, não encontra na política agrária do último quarto de século acordo de compromisso semelhante ao da política social. Ao contrário, o “consenso pelo alto” é o da desativação da regulação estatal e da completa autonomia dos mercados para operar com a terra como se fora “mercadoria como outra qualquer”.

---

14 - Karl Polany (2012) “A Subsistência do Homem e Ensaio Correlatos”, op.cit.

15 - Para uma análise da estruturação, alcance e limites da “Seguridade Social: Redefinido o alcance de cidadania” – ver Delgado, G. Jaccoud, Luciana e Nogueira, Roberto P. (2009), op.cit.

Anestesiados pelo consenso ideológico forjado sobre os direitos de propriedade absolutos no espaço rural, os formadores de opinião leem a reforma da estrutura agrária contida no texto constitucional, como se esta se restringisse a um programa residual de distribuição de terras aos camponeses (Art. 184 e 185), tudo mais ficando sob a égide do mercado de terras.

Esse equívoco é tão mais grave que as inúmeras distorções da política social brasileira. Bem ou mal a política social propicia certa “desmercadorização” das relações de trabalho pela via dos direitos sociais básicos da Saúde Pública, da Educação básica, da Previdência e Assistencial Social e do Seguro Desemprego

No caso da “Reforma Agrária”, sem mudança do regime de propriedade mercantil (Art. 186 C.F.), não se muda a estrutura agrária, ao contrário, conduz-se o Programa de Assentamentos ou para a mercadorização ou para a desativação.<sup>16</sup>

O cerne da reforma agrária é a ‘desmercadorização’ da terra, assim como o cerne da política do Estado do bem estar é a ‘desmercadorização’ do trabalho humano.

Isto posto, parece-nos patente a centralidade do conceito de função social da propriedade fundiária, a ser recuperado, tendo em vista a formação de estruturas regulatórias eficazes para limitar o movimento do “capital fundiário”.

Proteger a sociedade da desigualdade fundiária, proteger a natureza da dilapidação; proteger os grupos étnicos e culturais para as quais a terra é essencial. E ainda proteger as próprias relações de trabalho das tendências regressivas à escravização são valores idealmente aceitos pela opinião pública. Mas a proteção simultânea desses valores que o regime fundiário constitucional enuncia, é uma tese herética na leitura da economia política do agronegócio. Sem mudanças neste campo não é possível romper a mercadorização absoluta, e, portanto civilizar nossa estrutura agrária.

A centralidade desse princípio no texto constitucional – conforme o Art. 5, XXIII, remetido à conceituação do Art. 186, é norma geral de fundamental

---

16 - O debate contemporâneo sobre a política de desativação do programa de Assentamentos do INCRA e a tese de emancipação dos assentamentos antigos mediante transferência do domínio das terras às famílias é precisamente a consumação da tese de mercadorização, até mesmo dos assentamentos agrários.



importância na questão agrária atual, que clama por uma explicitação daquilo que precisa ser, mas ainda não está regulamentado, e portanto não é aplicado.

O Artigo 186 explicita que “A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, **simultaneamente**” (grifo nosso) segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei aos seguintes requisitos:

- I. Aproveitamento racional e adequado;
- II. Utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III. Observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV. Exploração que favoreça o bem estar dos proprietários e dos trabalhadores.

A Lei Agrária vigente (Lei nº 8629/93) restringiu-se a regulamentar apenas o tópico I – Aproveitamento Racional e Adequado -, definindo conceitos específicos de “Grau de Utilização” e “Grau de Eficiência”, que deveriam ser atualizados pelo menos decenalmente (periodicidade dos Censos Agropecuários), mas não o são desde o Censo de 1975.

Por sua vez, as regras ambientais de preservação da sanidade dos recursos naturais e as regras trabalhistas previstas e inseparáveis da função social, pelo princípio da simultaneidade de vigência no mesmo tempo, no mesmo território e na mesma relação jurídica – o direito de propriedade legítimo – estão até o presente, descartadas dessa função regulatória e remetidas fragmentariamente a várias legislações e competências administrativas: do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Renováveis (IBAMA), da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e do Ministério do Trabalho.

A regulamentação que efetivamente se requer, segundo o princípio da função social simultaneamente aplicado, demanda uma norma jurídica (lei orgânica da função social da propriedade), que aplique ao direito de propriedade as exigências constitucionais integrais, prevendo sanções por descumprimento, de conformidade com sua gravidade – multas pecuniárias, desapropriação por interesse social ou expropriação direta nos casos extremos.

## 5. CONCLUSÕES

Questão agrária e reforma agrária são conceitos interdependentes, mas autônomos. Ambos se reportam à estrutura agrária de um país ou região. O primeiro reflete uma determinada leitura de problematização da estrutura de propriedade, posse e uso da terra, historicamente identificada, por sujeitos sociais determinados. O segundo contém proposta política de reforma dessa estrutura agrária, originalmente associada à leitura da questão agrária previamente declarada. Mas o embate político da reforma agrária e o conteúdo socioeconômico da questão agrária seguem itinerários históricos próprios. Podem não coincidir no tempo histórico determinado a relação original da questão agrária e da reforma agrária, relativamente à natureza contemporânea dos problemas centrais da estrutura agrária.

Essa digressão conceitual é plenamente aplicável ao Brasil no século XXI. Os problemas contemporâneos de sua estrutura agrária, que são graves, configuram uma questão agrária nacional. Esta, por sua vez, reflete a reiterada recusa do sistema de economia política dominante de submeter o sistema agrário às regras limitantes à sua absoluta auto regulação pelo mercado de terras. É como que admitir a norma mercantil fundiária submetendo a norma formal de direito de propriedade, com todas as consequências previsíveis da transformação da "terra em mercadoria como outra qualquer".

Por sua vez, o processo da reforma agrária, ainda que possa ter se iniciado com vistas à reforma de uma dada estrutura agrária (dos anos 60 do Sec XX), reciclada nos anos 80 (período pré-Constituinte), passa por fases históricas de forte negação (período militar) ou desconstrução (anos 2000). Mas são nestes períodos de forte negação da reforma agrária, que se exacerbam as tendências 'mercadorizantes' da terra, causas eficazes dos conflitos agrários e riscos sociais e ambientais contemporâneos.

A ordem jurídica brasileira instituída em 1988 é plenamente receptiva a uma reforma da estrutura agrária de caráter "desmercadorizante", ou seja, com salvaguardas, limites e proteção social, que restrinjam o direito privado absoluto de propriedade, posse e uso da terra., legitimando em contrapartida o conceito da terra como *bem social*

Contraditoriamente o pacto político concertado no período pós-constituinte, especialmente nos anos 2000, pelos proprietários de terra, cadeias agroindus-

triais e Estado, nega fortemente a realização da reforma da estrutura agrária, segundo o conceito de sua função social e ambiental. Temos portanto o impasse da questão agrária recriado nos anos 2000, sob vigência de uma reforma agrária, residual, caminhando para a desativação ou para regulação pelo mercado de terras, dominado pelo capital financeiro.

Por raciocínio puramente lógico, parece evidente a necessidade de impor limites a liberdade do capital no mercado de terras como cerne da reforma agrária contemporânea. Do ponto de vista político conjuntural, por outro lado, há que se admitir a fragilidade dos novos atores sociais, do Estado e da sociedade em concertar, na atual quadra histórica, agendas contra-hegemônicas, no sentido da reforma da estrutura agrária preconizada pelo texto constitucional.

O impasse instalado não é apenas da discrepância do regime fundiário constitucional e da norma fundiária do mercado. Mas reflete a contínua e crescente instabilidade social e insustentabilidade ambiental do sistema de 'terra mercadoria' face às necessidades de proteção e salvaguarda das populações e dos bens da natureza. Cremos que resida aí o problema central da estrutura agrária brasileira atual, com repercussões gerais para toda a sociedade brasileira.

## BIBLIOGRAFIA

CNBB (2010) *"Igreja e Questão Agrária no Início do Século XXI"*, Brasília, Estudos CNBB N. 99, abril de 2010.

DELGADO, Guilherme C. "Expansão e Modernização do Setor Agropecuário no Pós-Guerra: Um Estudo da Reflexão Agrária" in *ESTUDOS AVANÇADOS – USP* N. 43, SET/DEZ – 2001

DELGADO, Guilherme C., JACCOUD, L. e NOGUEIRA, R. (2009) – "Seguridade Social: Redefinindo o alcance da Cidadania", in *Políticas Sociais: Acompanhamento e análise n. 17* – Vol. 1, IPEA, 2009.

DELGADO, Guilherme C. (2012) – *Do Capital Financeiro na Agricultura à Economia dos Agronegócios: Mudança Cíclicas em Meio Século (1965-2012)* – Porto Alegre – Ed. UFRGS-PGDR, dez de 2012.

POLANY, Karl (2000) – A Grande Transformação – As Origens da Nossa Época – Rio de Janeiro, Ed. Campus, 2000.

POLANY, Karl (2012) A Subsistência do Homem e Ensaio Correlatos – (Polony, Karl Levilt (org). Rio de Janeiro, CONTRAPONTO Ed. 2012.

# Questão agrária e capitalismo agrário: o debate paradigmático de modelos de desenvolvimento para o campo

Bernardo Maçano Fernandes<sup>17</sup>

## 1. INTRODUÇÃO

Os paradigmas da questão agrária e do capitalismo agrário tratam os problemas da diferenciação e da expropriação do campesinato com posturas opostas que vão de posições extremas como a perspectiva revolucionária ou a integração ao capitalismo até posturas de resistência ao capital e defesa do campesinato ou agricultura familiar.

Estes problemas são resultados dos processos de desigualdade produzidos pelo desenvolvimento do capitalismo, especialmente pelo modelo do agronegócio. Considerando que a perspectiva revolucionária para um outro “mundo possível” está em construção e que frente a hegemonia do capitalismo é preciso repensar as lutas de resistência ao capital e de defesa do campesinato, apresentamos uma proposta de tratamento da questão agrária defendendo: a) a conflitualidade como conceito explicativo para compreender as disputas territoriais e de modelos de desenvolvimento entre campesinato e agronegócio; b) o debate paradigmático para entender que políticas públicas distintas são fundamentais para promover o desenvolvimento de ambos os modelos.

Recentemente, no Brasil, o debate paradigmático tem se explicitado de diferentes formas entre o campesinato, agronegócio, governos e partidos políticos por meio de projetos, políticas públicas, ações, discursos e ideias. Na universidade este tema tem se manifestado por meio de pesquisas que direcionam os

---

17 - Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária – NERA. Universidade Estadual Paulista – UNESP. Pesquisador do CNPq

resultados das políticas governamentais, de artigos e livros produzidos pelos diferentes paradigmas que conduzem as interpretações das realidades e das políticas, nos cursos de graduação e pós-graduação que formam profissionais e *think tanks* para atuarem em instituições a partir dos referenciais paradigmáticos.

Realizamos esta reflexão a partir do Censo Agropecuário de 2006 que contribuíram para explicitar o debate paradigmático sobre os modelos de desenvolvimento da agricultura. Este artigo é um ensaio teórico sobre os debates paradigmáticos e as disputas territoriais como proposição para pensar formas de tratamento da questão agrária nos campos das políticas.

## **2. DEBATE PARADIGMÁTICO: QUESTÃO AGRÁRIA E CAPITALISMO AGRÁRIO**

O conceito de paradigma é uma referência para analisarmos melhor os pensamentos, as políticas e os territórios que são produzidos pelas ações de diferentes instituições no desenvolvimento da agricultura. Paradigmas são visões de mundo, construções mentais, que se utilizam do embate das ideias, dos campos de disputas, por meio de relações de poder, configurando-se como territórios imateriais, para defender e ou impor diferentes intenções que determinam seus modelos interpretativos. Os paradigmas representam interesses e ideologias, desejos e determinações, que se materializam por meio de políticas públicas nos territórios de acordo com as pretensões das classes sociais. Por intermédio do recurso paradigmático, os cientistas interpretam as realidades e procuram explicá-las. Para tanto, eles selecionam um conjunto de constituintes como, por exemplo: elementos, componentes, variáveis, recursos, indicadores, dados, informações etc., de acordo com suas perspectivas e suas histórias, definindo politicamente os resultados que querem demonstrar.

Nas leituras sobre o desenvolvimento e as transformações da agricultura, nos detemos nos problemas e soluções criadas pelas relações sociais na produção de diferentes espaços e territórios. Estas leituras paradigmáticas têm influências na elaboração de políticas públicas para o desenvolvimento da agricultura, definindo a aplicação de recursos em determinadas regiões, territórios, setores, culturas, instituições etc. Por essa razão, conhecer o movimento paradigmático que vai da construção da interpretação à execução da política é fundamental. Tomamos como ponto de partida dois paradigmas para representar as posturas das diversas instituições, como os governos em diferentes escalas: federal,

estadual e municipal, as corporações do agronegócio nacional e multinacional e dos vários movimentos camponeses.

O paradigma da questão agrária tem como ponto de partida as lutas de classes para explicar as disputas territoriais e suas conflitualidades na defesa de modelos de desenvolvimento que viabilizem a autonomia dos camponeses. Entende que os problemas agrários fazem parte da estrutura do capitalismo, de modo que a luta contra o capitalismo é a perspectiva de construção de outra sociedade (Fernandes, 2008). Para o paradigma do capitalismo agrário, as desigualdades geradas pelas relações capitalistas são um problema conjuntural e pode ser superado por meio de políticas que possibilitem a “integração” do campesinato ou “agricultor de base familiar” ao mercado capitalista. Nessa lógica, campesinato e capital compõem um mesmo espaço político fazendo parte de uma totalidade (sociedade capitalista) que não os diferencia, porque a luta de classes não é elemento desse paradigma. (Abramovay, 1992). Em síntese, para o paradigma da questão agrária, o problema está no capitalismo e para o paradigma do capitalismo agrário, o problema está no campesinato.

Esses paradigmas têm contribuído para a elaboração de distintas leituras sobre o campo brasileiro realizadas pelas universidades, pelos governos, pelas empresas e organizações do agronegócio e pelos movimentos camponeses. Na atualidade, as organizações mais influentes do agronegócio são: a Associação Brasileira do Agronegócio – ABAG e a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA. Entre as organizações camponesas estão a Via Campesina, formada pelo MST, Movimento dos Pequenos Agricultores – MPA, Movimento dos Atingidos por Barragens – MAB, Movimento das Mulheres Camponesas e Comissão Pastoral da Terra – CPT; a Confederação dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG e a Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar – FETRAF. O governo federal possui dois ministérios que tratam das políticas de desenvolvimento para o campo: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA e o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. Entre as universidades mais influentes, destacamos: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ, Universidade de São Paulo – USP, Universidade Estadual Paulista – UNESP e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS.

Uma das marcas fortes dos dois paradigmas é a compreensão do que é o agronegócio e campesinato ou agricultura familiar. Para as organizações do

agronegócio e para o Ministério da Agricultura, o agronegócio é uma totalidade composta pelos sistemas agrícola, pecuário, industrial, mercantil, financeiro e tecnológico que contêm todos os agricultores capitalistas e não capitalistas, grandes e pequenos, o agronegócio e o “agronegocinho” etc. Também compartilham essa compreensão a CONTAG e a FETRAF. Para a Via Campesina, o agronegócio representa as corporações capitalistas que constituíram um conjunto de sistemas para a produção de commodities, por meio do monocultivo em grande escala, principalmente para exportação, enquanto os camponeses organizam sistemas baseados na diversidade, pequena escala e mercado local, formando portanto outra lógica. A agricultura familiar está definida pela Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, em que considera como agricultor familiar as pessoas que administram e trabalham com mão de obra da própria família nas atividades de seu estabelecimento, que não pode ser maior que quatro módulos fiscais, compreendidos como unidades territoriais determinadas pelo tipos predominantes de exploração e de renda obtida em escala municipal.

Conceber o agronegócio como totalidade é uma estratégia do paradigma do capitalismo agrário. Definir todos tão somente como agricultores esconde as diferenças constituídas pelas relações de poder que produzem as desigualdades. Escondem, fundamentalmente, as classes sociais. Os documentos das instituições que defendem essa compreensão citam constantemente que não é possível separar os agricultores em capitalistas e familiares, como pode ser conferido em Navarro, 2010.

Mas esses argumentos caem por terra quando observamos o conjunto de referências que explicitam as diferenças entre o agronegócio e a agricultura familiar. Um exemplo cabal é a existência de dois ministérios para tratar do desenvolvimento da agricultura. O Ministério da Agricultura é o mais antigo, criado na época do Brasil Império, é o ministério do agronegócio e, portanto, sempre defendeu os interesses das corporações. O Ministério do Desenvolvimento Agrário foi criado após o massacre de Eldorado dos Carajás e tornou-se importante para o desenvolvimento da agricultura camponesa. Mesmo o MDA argumenta que a agricultura familiar é parte do agronegócio. Todavia, para a realização do Censo Agropecuário de 2006, o Ministério do Desenvolvimento Agrário demandou ao Instituto Brasileiros de Geografia e Estatística, na elaboração de uma versão do Censo, para destacar a produção da agricultura familiar. Pela primeira vez na história do Brasil, o Censo Agropecuário separou os resultados em duas partes: uma denominada de agricultura familiar e a outra de agricultura



não familiar, procurando evitar o termo agronegócio como publicado no Censo Agropecuário 2006 – Agricultura Familiar: primeiros resultados – Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

Agronegócio ou agricultura patronal e agricultura familiar são conceitos criados recentemente para se referir à agricultura capitalista e à agricultura camponesa. A utilização dessas diferentes denominações faz parte do debate e embate entre os paradigmas nas posturas de retirar ou destacar o caráter de classe social no desenvolvimento territorial rural. Análises sobre as diferentes participações das agriculturas camponesa e capitalista a partir dos censos agropecuários foram feitas pelo geógrafo Ariovaldo Umbelino de Oliveira desde a década de 1980 para demonstrar a importante participação do campesinato no desenvolvimento do país, um exemplo dessa análise pode ser observado em Oliveira, 1991 e 2004.

A reação da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA, da Associação Brasileira do Agronegócio – ABAG e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA à divisão dos resultados do Censo Agropecuário de 2006 em agricultura familiar e agronegócio foi imediata, comprovando o claro alinhamento dessas organizações e criou um enorme mal estar no governo Lula pela revelação de ministérios divididos em um governo que sempre demonstrou defender os interesses do agronegócio. Em resposta, a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil contratou um instituto de pesquisa para fazer uma nova análise do censo e apresentar resultados que destacassem o agronegócio, como pode ser observado na publicação *“Quem produz o que no campo: quanto e onde: censo agropecuário 2006: resultados: Brasil e regiões”* (Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, 2010). Nessa publicação, os autores utilizaram outra metodologia com outros critérios e variáveis, como, por exemplo, a participação dos produtores no valor bruto da produção e no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF. Como o agronegócio controla 85% dos recursos destinado ao crédito agrícola, 76% da área agricultável, produzindo 62% do valor bruto e empregando cerca de 26% das pessoas, esses critérios são mais favoráveis que utilizar outras variáveis, como, por exemplo, diversidade e quantidade da produção regional.

A postura conjunta das empresas do agronegócio alinhou a Via Campesina, a Confederação dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG e a Federação

Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar – FETRAF ao lado do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, clarificando as posturas das partes interessadas aos diferentes modelos de desenvolvimento que, por conseguinte, constituem diferentes territórios. A hegemonia do agronegócio no Brasil (e no mundo) não aceita outro modelo de desenvolvimento que não seja o modelo agroexportador de commodities em grande escala com uso intensivo de agrotóxicos e transgênicos. A Via Campesina tem elaborado a ideia de soberania alimentar, em que o controle sobre a produção de alimentos e sua distribuição seja retirado das corporações e retornado ao Estado por meio de políticas de desenvolvimento da agricultura em bases diferenciadas, como a agroecologia, produção regional diversificada e em pequena escala para os mercados locais.

### **3. DISPUTAS TERRITORIAIS ENTRE MOVIMENTOS CAMPONESES E AGRONEGÓCIO**

O Brasil é um país continental, sendo o quinto do mundo em extensão e com grande potencial agropecuário, possui desigualdades tão grandes quanto seu território.

Essas desigualdades são formadas pela hegemonia do modelo do agronegócio no desenvolvimento da agricultura, que controla os territórios de duas formas: pelo monopólio do território camponês pelo agronegócio, como destaca Oliveira (1991), ou territorialidade do capital em território camponês onde as técnicas e as tecnologias de produção agropecuária são determinadas pelo agronegócio que, evidentemente, capitaliza a renda produzida pelas famílias camponesas. Essa relação capital – campesinato produz o “paradoxo da subsistência” em que a produção agropecuária camponesa aparece nos resultados econômicos do agronegócio e a maior parte da riqueza produzida é desviada para as corporações que industrializam e comercializam os produtos camponeses. Esses processos intensificam as desigualdades comandadas pela reprodução ampliada do capital, que centraliza territórios e tecnologias, portanto, intensifica a concentração de riquezas. Esses processos geram a modernidade e a barbárie com a espoliação territorial, onde as pessoas são excluídas de todas as formas de autonomia e são subjugadas ao modelo de desenvolvimento hegemônico (Oliveira, 2004). Para um paradigma, o êxodo rural e a concentração territorial – tecnológica e, portanto, a concentração de riqueza

é parte de um processo “natural” da modernização da agricultura no contexto do capitalismo agrário. Para outro, é parte da questão agrária, cujos problemas podem ser minimizados por meio de políticas públicas e de enfrentamento com o agronegócio na luta contra o capital. Essas duas posturas representam os paradigmas que produzem as políticas de desenvolvimento para agricultura discutidos neste artigo.

Analisamos estas desigualdades em todas as regiões brasileiras explicitando suas questões agrárias, tomando como referências um conjunto de determinações sócio-políticas, econômicas e históricas a partir da forma desigual do desenvolvimento em suas interações como o quadro natural. Essa divisão orienta os planos do governo para atender – principalmente – os interesses do capital que dirigem os investimentos em infraestrutura para determinadas regiões, valorizando algumas áreas, aumentando os fluxos e as dinâmicas, em detrimento de outros espaços que vivem a lentidão da escassez e da falta de recursos.

O Brasil possui 8.514.876,599 km<sup>2</sup>, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, e possui extremas desigualdades territoriais e regionais, como salientamos. Essas desigualdades mantêm uma das estruturas fundiárias mais concentradas do mundo, representada pelo índice de Gini de 0,854, sendo que a maior parte das terras está sob o domínio de grandes corporações nacionais e multinacionais. Essas empresas controlam as políticas de desenvolvimento da agricultura, ficando com a maior parte dos recursos do crédito agrícola, monopolizando os mercados em todas as escalas e dirigindo a produção de tecnologias destinadas à qualificação da produção agropecuária. Produzindo predominantemente commodities, o agronegócio no Brasil também se constitui em um poder hegemônico que determina o planejamento da agricultura e subalterniza os camponeses responsáveis pela maior parte produção dos alimentos destinados à economia doméstica.

O Brasil é um dos mais importantes países agrícolas do mundo e sua extensão equivale a 851.487.659 hectares. Desse total, 330 milhões de hectares foram utilizados pela agropecuária, no período 1996/2006, de acordo com o Censo Agropecuário de 2006 do IBGE. Essa área agricultável chegou a 375 milhões de hectares no período 1975/1985, o que significa que o Brasil tem utilizado entre 39% a 44% de seu território para a produção agropecuária, representando uma das maiores áreas agricultáveis do mundo.

A persistente desigualdade territorial rural fica ainda mais evidente, quando comparamos a agricultura camponesa com o agronegócio. O Censo registrou 5.175.489 estabelecimentos, sendo que 84,4% (4.367.902) são unidades familiares e 15,6% (805.587) são capitalistas. A área total das unidades familiares era de 80.250.453 hectares e a área total dos estabelecimentos capitalistas era de 249.690.940 hectares. Embora o agronegócio ou agricultura capitalista tenha utilizado 76% da área agricultável, o valor bruto anual da produção foi 62% ou 89 bilhões de reais, enquanto o valor bruto anual da produção da agricultura camponesa foi de 38% ou 54 bilhões de reais, utilizando apenas 24% da área total, de acordo com os dados do Censo de 2006.

Para uma ênfase maior, mesmo utilizando apenas 24% da área agrícola, a agricultura camponesa reúne 74% do pessoal ocupado ou 12.322.225 pessoas, sendo que o agronegócio emprega em torno de 26% ou 4.245.319 pessoas. Essa desigualdade fica mais evidente quando observamos que a relação pessoa – hectare nos territórios do agronegócio é de apenas duas pessoas em cada cem hectares, enquanto nos territórios camponeses a relação é de quinze pessoas para cada cem hectares. Esta diferença ajuda a compreender que a maior parte das pessoas que trabalham na agricultura camponesa vive no campo e que a maior parte das pessoas que trabalham no agronegócio vive na cidade. Igualmente essa diferença revela as distintas formas de uso dos territórios, enquanto para o campesinato, a terra é lugar de produção e moradia, para o agronegócio, a terra é somente lugar de produção. Essas são características importantes para conceber o campesinato e o agronegócio como diferentes modelos de desenvolvimento territorial.

Essa desigualdade fica ainda mais acirrada quando analisamos detalhadamente a participação dos estabelecimentos no valor da produção total. Conforme a análise de Alves e Rocha (2010), somente 8,19% ou apenas 423.689 dos 5.175.489 estabelecimentos geraram 84,89% do valor da produção total. Para destacar mais essa brutal desigualdade, isso também significa que 91,81% ou 4.751.800 estabelecimentos respondem por tão somente 15,11% desse valor. Esses dados demonstram que a concentração territorial explicita a concentração de riquezas e do controle do capital. A situação fica ainda pior, quando se observa que em 3.775.826 estabelecimentos, vivem aproximadamente 11,3 milhões de pessoas que conseguem ficar com a ridícula soma de 4,03% da riqueza produzida e que as famílias de 2.014.567 estabelecimentos

## Questão agrária e capitalismo agrário: o debate paradigmático de modelos de desenvolvimento para o campo

têm receita anual de até meio salário mínimo. A maioria dos estabelecimentos que fica com a menor parte da riqueza é da agricultura familiar.

Os contrastes do Brasil são ainda mais fortes quando observamos que esses agricultores que ficam com a menor parte da riqueza produzida na agropecuária são responsáveis por 70% do feijão, 87% da mandioca, 38% do café, 46% do milho e 34% do arroz. Na pecuária, garantiram 59% dos suínos, 50% das aves, 30% da carne bovina e 58% do leite. A desigualdade também está presente nos tipos de produção. Por exemplo: 1,57% dos estabelecimentos produtores de milho respondem por 68,31% da produção e 26,7% do leite vem de 80,41% dos estabelecimentos produtores, ou seja, 19,59% produz 73,3% do leite. A concentração é uma marca forte no campo brasileiro. Esse fato tem produzido diferentes posturas a respeito do desenvolvimento da agropecuária. Algumas defendem a eliminação dos produtores que produzem menos, outras defendem políticas que ampliem a participação dos agricultores na produção e na riqueza produzida, inclusive com políticas de acesso à terra para aumentar o número de agricultores, como por exemplo a reforma agrária e crédito fundiário.

O Brasil agrário é paradoxal porque 74% dos agricultores recebem somente 15% do crédito agrícola, possuem apenas 24% da área agricultável, mas produzem 38% do valor bruto. É pouca terra e muita gente que recebe pouco crédito e divide o resto da riqueza produzida, ou seja, a parte que o capital permitiu que ficasse com o campesinato. Do outro lado, o agronegócio fica com 85% do crédito agrícola, controla 76% da área agricultável, produz 62% do valor bruto e emprega cerca de 26% das pessoas. É muita terra e pouca gente para ficar com a maior parte dos recursos empregados na agropecuária e com a riqueza produzida e que fica também com parte da riqueza produzida pelo campesinato, por meio da renda capitalizada da terra, pois é o agronegócio que comercializa a maior parte da produção camponesa. o “paradoxo da subsistência” é mais bem compreendido pela desigualdade existente entre a classe camponesa em que 2 milhões de famílias, embora contribua com a produção de 38% do valor bruto, têm uma renda mensal em torno de 15 dólares e são obrigados a viver de ajuda governamental.

A divisão regional explicita as diferenças constituídas pelas políticas governamentais e pelas políticas privadas por meio dos projetos das corporações nacionais e transnacionais. Outras instituições também participam da produção dos

espaços regionais, mas em menor escala e com poderes limitados. É o caso dos sindicatos de trabalhadores e das organizações camponesas. Na maior parte das vezes, essas instituições não elaboram projetos de desenvolvimento, mas se submetem aos projetos apresentados pelo Estado e pelo capital. Essa postura subalterna dos trabalhadores e dos camponeses frente a postura ofensiva do capital se manifesta por meio das políticas de governos, determinando predominantemente a lógica do ordenamento territorial. Essa diferença de posturas gera conflitos constantes entre as classes e nos permite compreender melhor as singularidades dos diferentes modelos de desenvolvimento. Podemos visualizar com mais detalhes as diferenças regionais ao analisarmos alguns elementos da questão agrária de cada região brasileira. São muitas as variáveis que podem ser escolhidas para se configurar a questão agrária de uma região, da mesma forma que cada região possui variáveis que são mais intensas que em outras. Por essa razão, além das variáveis singulares de cada região, escolhemos as principais commodities, a estrutura fundiária, os conflitos e algumas culturas da agricultura camponesa. Essas são uma referência para conhecer as questões agrárias regionais.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Procuramos atualizar as leituras das disputas territoriais entre movimentos camponeses explicitando a questão agrária, para compreendermos melhor a atualidade do problema agrário. Observamos o papel importante do campesinato e o poder do agronegócio no desenvolvimento da agropecuária.

Podemos observar nesta breve análise que o potencial de produção de alimentos pelo camponeses está ameaçado por diversos fatores e todos estão relacionados à concentração de poder, terra, capital, tecnologia, riqueza etc. A potencialidade do campesinato aumentar sua produção é evidente, contudo não podem ser classificados na categoria genérica de produtores agrícolas e serem incluídos como parte do agronegócio.

Em Fernandes, 2008b, apresentamos diversos estudos sobre as diferenças entre campesinato e agronegócio na América Latina. Este foi um de nossos trabalhos em que iniciamos nossas reflexões a respeito da proposição para se pensar como tratar a questão agrária a partir da diferenciação entre campesinato e agronegócio de fato. As conflitualidades cotidianas, em todos o mundo,

entre camponeses e agronegócio são mostras de que estas formas e modos de produção são diversos e devem ser tratados como diferentes.

Não estamos propondo um “capitalismo sustentável”, mas sim uma luta permanente contra o modo capitalista de produção, defendendo os modos de produção familiar, cooperativo, comunitário, associativo etc., em que os poderes de decisão sejam compartilhados entre as organizações, rompendo com a hegemonia do agronegócio. A construção política desta condição gera conflitualidades, pois as disputas pelo poder, terra, capital, tecnologia, riqueza etc., são permanentes.

A experiência do Brasil em ter dois ministérios é um passo importante para a criação de marcos regulatórios que determinam as políticas voltadas para o modelo de desenvolvimento da agricultura camponesa, como por exemplo as importantes políticas públicas na Educação, por exemplo: o Programa Nacional de Educação do Campo (PRONACAMPO) e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária; e na comercialização: o Programa de Aquisição de Alimentos. Estas políticas são referências para se conhecer as vantagens para o desenvolvimento da agricultura camponesa.

As leituras do debate paradigmático possibilitam uma visão das disputas territoriais entre agronegócio e campesinato, para compreender que esse processo segue sua marcha e que as perspectivas apontam para o aumento da desigualdade se o Brasil persistir do atual modelo de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, observamos que não há na atual conjuntura política nenhum indicativo para que uma mudança ocorra, mesmo que as tendências do desenvolvimento da agricultura no Brasil possam ser pensadas a partir dos fatores: 1) a continuidade da hegemonia do agronegócio e da dependência da agricultura camponesa; 2) aumento do poder político do campesinato com maior organização e união das organizações camponesas e proposição ao governo federal de um modelo de desenvolvimento que fortaleça a agricultura camponesa e garanta a soberania alimentar; 3) constituição de um ordenamento territorial para zoneamento do uso do solo para produção de commodities para exportação e para a produção de alimentos para o mercado doméstico.

A continuidade da hegemonia do agronegócio projeta o maior enfraquecimento do campesinato com o aumento do número de agricultores com renda

insuficiente para sua sobrevivência. Nessa perspectiva, ampliam-se as possibilidades de expansão da produção de commodities nas áreas expropriadas dos camponeses. O aumento do poder político do campesinato pelo fortalecimento de suas organizações e maior apoio da sociedade civil pode mudar o rumo do atual modelo de desenvolvimento do campo brasileiro, com a ampliação da participação da produção da agricultura familiar no valor bruto da produção. Para isso, será necessário garantir os territórios das populações camponesas, por meio de um plano nacional de ordenamento territorial para o zoneamento da produção agropecuária.

Pensar as perspectivas de mudança do atual modelo de desenvolvimento frente as tendências de territorialização do modelo de commodities é um grande desafio. Mas, os problemas socioambientais criados pelo modelo do agronegócio e pelo atual modelo urbano-industrial chamam – constantemente – a atenção da sociedade global para pensar o futuro da humanidade. Desse modo, ganham forças as perspectivas do campesinato na proposição de seu modelo de agricultura, que pode mudar a questão agrária atual.

## BIBLIOGRAFIA

**ABRAMOVAY**, Ricardo (1992) *Paradigmas do Capitalismo Agrário em questão* (Campinas: Hucitec/Anpocs/Editora da Unicamp).

**ALVES**, Eliseu. **ROCHA**, Daniela de Paulo (2010). Ganhar tempo é possível? In Gasques, José Garcia. Vieira Filho, José Eustáquio Ribeiro. Navarro, Zander. *A agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas*. Brasília: IPEA, pp. 275-290.

**CNA (2010)** Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – *Quem produz o que no campo: quanto e onde II: censo agropecuário 2006: resultados: Brasil e regiões* / Fundação Getúlio Vargas, Instituto Brasileiro de Economia.– (Brasília: Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil).

FERNANDES, Bernardo Mançano (2008) “Questão agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial” em Buainain, Antônio Márcio (org.) *Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil*, pp. 173-224 (Campinas: Editora da Unicamp).



FERNANDES, Bernardo Mançano (org.) (2008b) *Campesinato e agronegócio na América Latina: a questão agrária atual* (São Paulo: Expressão Popular).

BRASIL, IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística –(2009) *Censo Agropecuário 2006- Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação* (Rio de Janeiro: IBGE).

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística –(2009) *Censo Agropecuário 2006 – Agricultura Familiar: primeiros resultados – Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação* (Rio de Janeiro: IBGE).

**NAVARRO**, Zander (2010) “A agricultura familiar no Brasil: entre a política e as transformações da vida econômica” em GASQUES, José Garcia; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro; NAVARRO, Zander *A agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas*, pp. 185-212 (Brasília: IPEA).

**OLIVEIRA**, Ariovaldo Umbelino. 2004 “Barbárie e Modernidade: as transformações no campo e o agronegócio no Brasil” em *Terra Livre*, Vol. 2, No. 21 (São Paulo-SP).

**OLIVEIRA**, Ariovaldo Umbelino. 1991 *A agricultura camponesa no Brasil* (São Paulo: Contexto).

# Função social da terra na Constituição de 1988: a interpretação que mata o Direito

Divino Fideles Junior<sup>18</sup>

## INTRODUÇÃO

O debate sobre a função social da propriedade e da terra não é novo. Pelo contrário, muito já se escreveu e ainda se escreve sobre o assunto, existindo qualificados trabalhos a respeito.

Contudo, um século após o surgimento da teoria função social na Europa como reação ao individualismo liberal que concebe o direito de propriedade como o direito individual absoluto de usar, gozar e dispor da coisa como bem entender o sujeito proprietário, inclusive de não usá-la, mal usá-la ou de destruí-la, mesmo que em prejuízo da coletividade; e um quarto de século depois da sua constitucionalização no Brasil, nota-se uma inegável ausência de efetividade das normas constitucionais brasileiras que dispõem sobre princípio.

É sobre esse ponto pouco investigado, a inefetividade das normas que tratam da função social, que cuida esse artigo. Realiza-se num esforço inicial na busca por compreender as razões para essa ausência de observância das disposições do texto constitucional que tratam da função social e os reflexos dessa negação no contexto das políticas agrárias.

De modo mais específico, o porquê de na prática ter prevalecido a previsão do art. 185, II, da Constituição Federal de 1988 – CF/88, que afirma ser insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária a propriedade produtiva, sobre vários outros dispositivos de mesma envergadura constitucional que impõem ao imóvel rural o dever de cumprir uma função social (art. 5º,

---

18 - Procurador Federal. Ex-Procurador-Chefe da PFE/Incrá. Mestrando em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás.

XXIII e art. 186), sob pena de ser desapropriado por interesse social para fins de reforma agrária (art. 184).

Nessa mesma perspectiva – a da inefetividade das normas que dispõem sobre função social –, são tecidas algumas considerações sobre a apuração do valor indenizatório nas desapropriações agrárias na busca de se demonstrar como, também nesse ponto, a função social ou o seu descumprimento é ignorado para se indenizar o proprietário faltoso com o dever constitucional pelo valor de mercado do imóvel, acrescido de juros compensatórios, como se o Estado tivesse lhe causado algum dano e, portanto, atraindo para si o dever de indenizar, ou seja, tornar indene, sem dano.

Com esse intuito, inicialmente é apresentada uma síntese sobre o surgimento da ideia de função social, a partir da doutrina de Leon Duguit, incorporada pela doutrina social da Igreja Católica e ineditamente constitucionalizado pela Constituição Alemã de Weimar, em 1919. Em seguida são feitos apontamentos de como essa ideia foi introduzida na legislação brasileira para, na sequência, discutir sobre as razões que levaram ao seu desprezo na execução das políticas agrárias brasileiras, notadamente na de reforma agrária, chegando à conclusão de que sua ausência de efetividade deve-se ao modo pelo qual o Judiciário o interpretou, sujeitando-o aos valores da propriedade individual absoluta.

## **1. FUNÇÃO SOCIAL: DO SURGIMENTO À CONSTITUCIONALIZAÇÃO NO BRASIL**

A ideia de função social da propriedade surge na Europa no limiar do século XX, como reação às concepções liberais então em consolidação que compreendia (e compreendem ainda hoje) a propriedade como um direito subjetivo individual absoluto de usar, gozar e dispor da coisa, como bem entender o proprietário. Àquela época a Europa vivia o auge da Revolução Industrial, num dos períodos de maior aviltamento dos trabalhadores pelos industriais face à plena liberdade contratual nas relações de trabalho.

### **1.1 A PROPRIEDADE INDIVIDUAL ABSOLUTA**

Para melhor compreender essa reação, importante lembrar que a autorização para a apropriação individual e arbitrária dos recursos naturais que num estágio

anterior e inicial da sociedade se encontravam em estado comunal, remonta ao estado de natureza descrito por Locke (2001, p. 83), no qual os homens viviam antes da formação da sociedade moderna como hoje conhecida e onde todos os bens da natureza eram de propriedade comum das pessoas, que deles podiam se apropriar para usufruir segundo suas necessidades de sobrevivência e desenvolvimento.

Nesse período de sociedade pré-moderna, era o trabalho dispensado para retirar a coisa do estado comunal em que se encontrava na natureza que legitimava a propriedade que a pessoa passava a ter sobre bem apartado, a partir da ideia de que toda pessoa tem a propriedade de seu corpo e, por consequência, do resultado do seu trabalho.

Assim compreendida, a propriedade privada da terra se legitimava pela necessidade de trabalhá-la (plantar, melhorar, cultivar, edificar) e usufruí-la, dela retirando os bens necessários para a vida. Na compreensão de Locke (2001, p. 102), trabalhar e dominar a terra estão intrinsecamente ligados. É o primeiro que dá direito ao segundo. A autorização para a apropriação privada da terra decorreria de Deus, seu criador, vez que a vida humana, também criada por ele, *“necessita de trabalho e de materiais para serem trabalhados”* fazendo surgir a posse privada da terra.

Repercutindo essa representação, Marés (2003, p. 23) sustenta que John Locke (1632 – 1704) foi o teórico inicial da propriedade contemporânea e difundiu a ideia do trabalho humano como seu fundamento, isto é, o poder sobre as coisas se exerce na medida em que se agrega a elas algo de si, o trabalho. Isto sob o argumento de que cada um é proprietário de seu corpo, sendo o trabalho uma extensão dele. A apropriação esta limitada, porém, à possibilidade de uso, dizendo que a ninguém é lícito ter como propriedade mais do que pode usar.

Nessa passagem do estado de natureza comunal para o estado de sociedade, a terra antes vaga passou a ser trabalhada, cultivada e apropriada individualmente. Inicialmente apenas em quantidade necessária para o trabalho, em seguida, como fruto dele, na medida em que os melhoramentos e benfeitorias edificados tornavam seu executor proprietário da terra onde realizadas. Mais tarde foi transformada em mercadoria e, assim, em propriedade privada descolada do trabalho.

“O desenvolvimento capitalista transformou a terra em propriedade privada, e a terra transformada em propriedade privada promoveu o desenvolvimento capitalista” (MARÉS, 2003, p. 81).

Nesse contexto, tem-se que a liberdade contratual é um dos elementos centrais do capitalismo e dessa transformação da propriedade da terra em mercadoria, pois na medida em que cada um é dono do seu próprio corpo e adquire os frutos do seu trabalho, legitima-se a comercialização dos excedentes desse trabalho, celebrando contratos, inclusive quanto à terra apropriada pelo trabalho, cuja dimensão explorada, pela técnica incorporada e produtividade alcançada, passou a exceder à quantidade necessária para o sustento individual.

A terra passou a ser mercadoria com o crescimento do capitalismo e com a transformação agrária na Inglaterra, que reduziu as propriedades comuns de campos e pastagens a proprietários únicos, individuais pelo processo de cercamentos (*enclosures*) (MARÉS, 2003, p. 26).

Nessa transformação, a terra foi convertida em mercadoria subjugada às vontades abstratas de seu proprietário individual, a partir de ficções jurídicas que passou a representá-la sob a forma de títulos proprietários, livremente negociados, como uma mercadoria qualquer, possibilitando sua circulação na condição de riqueza, desprezando sua legitimação pelo trabalho ou sua vinculação às necessidades de sobrevivência e desenvolvimento coletivos.

Um dos marcos dessa concepção foi o Código Civil francês de 1804<sup>19</sup>, também conhecido como Código Napoleônico, inaugurador nas codificações ocidentais desse individualismo proprietário que atribui ao detentor do título os direitos de usar, gozar e dispor da coisa de maneira absoluta, revelando valores do liberalismo individual que marcou esse período inspirado na Revolução Francesa, que por meio da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, dentre outros postulados afirma em seu art. 17, ser o direito de propriedade, “... um direito inviolável e sagrado, do qual ninguém pode ser privado a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir e sob condição de justa e prévia indenização” (FRANÇA, 1789).

Essa ideia passou a ser reproduzida pelas legislações mundo afora, a exemplo da Constituição Portuguesa de 1822 que asseverava ser a propriedade “o

---

19 - Art. 544. *La propriété est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements.*

*direito sagrado e inviolável de se dispor à vontade de todos os bens*” (MARÉS, 2003, p. 15) e do Código Civil brasileiro de 1916, que em seu art. 524 afirmava que ao proprietário é assegurado “o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua”, enaltecendo a subjugação da propriedade ao interesse individual e absoluto do proprietário, sem qualquer tipo de menção ou preocupação com a sua função social.

## **1.2 FUNÇÃO SOCIAL COMO REAÇÃO À PROPRIEDADE INDIVIDUAL ABSOLUTA**

Foi em oposição a esse tipo de apropriação privada da natureza como direito individual absoluto que, capitaneada pelo filósofo francês Leon Duguit (1859-1928), surgiu a ideia de funcionalização da propriedade, segundo a qual, a propriedade não seria um direito, mas uma função. Ou seja, somente a detenção para utilização do bem a serviço da coletividade seria legítima. Para Duguit, (Apud, ARAÚJO, 2000, p. 159)

○ O indivíduo tem o dever de aproveitar corretamente a propriedade e, uma vez desatendida essa obrigação, a prerrogativa assegurada ao senhorio pode desaparecer. Esclarece, finalmente, Duguit, nas sociedades modernas a propriedade é para todo possuidor de uma riqueza o dever, a obrigação objetiva, de empregar a riqueza que possui em manter e aumentar a interdependência social. Resume: a propriedade não deixa de ser um direito, mas passa a ter uma função social.

Essas ideias foram corroboradas pela Doutrina Social da Igreja Católica, em cujo contexto destacam-se os escritos de Tomás de Aquino e da Encíclica *Rerum Novarum*.

Para Tomás de Aquino a propriedade é um direito natural que deve ser exercido em favor da coletividade, vez que “... no concernente ao uso, o homem não deve possuir bens exteriores como próprios, mas como bens comuns, de tal forma que facilmente os comunique às necessidades dos outros” (Apud, ARAÚJO, 2000, p. 159)

Na Encíclica *Rerum Novarum* escrita pelo Papa Leão XIII, a Igreja Católica defende a propriedade privada, inclusive da terra, com idênticos argumentos

de Locke, ou seja, por ser fruto do trabalho humano individual, contudo, sustenta que mesmo diante da apropriação privada, a terra deveria servir a uma utilidade comum da coletividade, pois Deus a teria criado e deixado para que todos os homens pudessem dela prover suas necessidades.

No âmbito do constitucionalismo, a constituição da Alemanha de 1919<sup>20</sup>, conhecida como Constituição de Weimar, e a Constituição do México de 1917 são as primeiras cartas constitucionais a positivarem a função social da propriedade, condicionando o domínio da coisa ao uso em prol do bem-estar da sociedade. Embora reconhecessem a propriedade privada, lhe atribuía obrigações, condicionando seu uso ao interesse comum, pelo que são consideradas precursoras da positivação da função social.

A partir desse momento histórico as duas ideias de propriedade, a liberal (individual e absoluta) e a social (uso condicionado a um interesse coletivo) passaram a coexistir. Contudo, a despeito dessa ideia de propriedade funcionalizada, que gera não só direitos, mas que também atrai obrigações ao seu detentor, ter acompanhado o Direito ocidental por todo o século XX, ela foi *“muitas vezes não entendida, outras não aplicada, omitida, deliberadamente esquecida, sempre presente nos discursos oficiais e distante das decisões judiciais.”* (MARÉS, 2003, p. 86).

No Brasil, a primeira Constituição a positivizar o princípio da função social, atribuindo-lhe expressamente um conteúdo foi a Carta Cidadã de 1988. Antes dela nenhuma outra constituição brasileira havia previsto e conferido o conteúdo à função social da propriedade.

Embora as constituições de 1934 (art. 113, XVII)<sup>21</sup>, de 1946 (art. 141, § 16)<sup>22</sup>, 1967 (art. 157, III)<sup>23</sup> e a Emenda Constitucional 01 de 1969

---

20 - Art. 153. A propriedade obriga o seu uso e exercício devem ao mesmo tempo representar uma função no interesse social.

21 - É garantido o direito de propriedade, que não pode ser exercido contra o interesse social ou coletivo na forma que a lei determinar.

22 - É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro.

23 - “A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: (...)III – função social da propriedade.”

(art. 160, III)<sup>24</sup>, tenham feito algum tipo de referência maior ou menor ao exercício da propriedade em consonância com o interesse social ou mesmo com o princípio da função social, foi somente na CF/88 que se afirmou ter a propriedade o dever de cumprir uma função social, atribuindo-lhe o conteúdo previsto no seu art. 186, em se tratando de imóvel rural, ou no art. 182, §2º, para os imóveis urbanos.

As constituições de 1824 (art. 179, XXII)<sup>25</sup>, de 1891 (art. 72, §17)<sup>26</sup> e de 1937 (art. 122, 14º)<sup>27</sup> não demonstraram qualquer preocupação com a utilização da propriedade em benefício da sociedade, mas ao contrário, ressaltaram seu caráter de direito individual absoluto.

No âmbito da legislação ordinária, foi o Estatuto da Terra, Lei nº 4.504/1964,<sup>28</sup> quem primeiro condicionou o exercício do direito de propriedade ao cumprimento da função social, apresentando o seu conteúdo com os contornos atuais, ou seja, em quatro aspectos ou dimensões: o econômico produtivo; o ambiental, o trabalhista e o bem estar dos trabalhadores e proprietários.

É nesse contexto e no ambiente político institucional de reabertura democrática após o fim do período de exceção vivido entre 1964 e 1985, que a alteração do paradigma constitucional por meio da promulgação da CF/88, contendo em seu texto um comando direto e objetivo quanto ao dever das propriedades de cumprir uma função social (art. 5º, XXII e 186), sob pena do imóvel rural ser desapropriado e destinado à reforma agrária (art. 184), reascende enormes

---

24 - "Art.160. A ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento social e a justiça social, com base nos seguintes princípios: (...) III - função social da propriedade."

25 - É garantido o direito de propriedade em toda sua plenitude.

26 - O direito de propriedade mantém-se em toda sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indenização prévia

27 - A Constituição assegura aos brasileiros: (...) 14. O direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública; mediante indenização prévia. O seu conteúdo e seus limites serão definidos nas leis que lhe regularem o exercício

28 - Art.2º. É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta lei. §1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam."



expectativas de modificação do *status* proprietário, alterando as relações de uso, posse e domínio das terras brasileiras em direção a sua melhor distribuição e utilização.

Além dessa funcionalização do imóvel rural, elevando ainda mais essas expectativas, a Carta de 1988 contemplou também a sociedade e grupos étnicos tradicionais específicos com outras garantias diretamente relacionadas à destinação das terras brasileiras para fins outros que não necessariamente à exploração econômica, como à preservação do meio ambiente (art. 225), considerado bem de uso comum do povo, notadamente mediante a criação de espaços territoriais especialmente protegidos (unidades de conservação), o reconhecimento das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios (art. 231) e pelas comunidades remanescentes de quilombolas (art. 68 do ADCT), obrigando o Estado a outorgar-lhes os títulos respectivos.

## **2. A FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988: ESPERANÇAS DE UMA RUPTURA COM O LIBERALISMO PROPRIETÁRIO**

À promulgação da CF/88, contendo em seu texto um novo modelo a ser estabelecido na relação ente o homem e a terra, baseado na sua funcionalização, conforme o conteúdo apresentado em seu art. 186, seguiu-se uma grande expectativa e o ressurgimento de esperanças por parte de trabalhadores rurais sem terras, populações tradicionais, ambientalistas e juristas, dentre outros ativistas da questão agrária brasileira, quanto a ocorrência de uma efetiva ruptura do liberalismo proprietário<sup>29</sup> em relação à terra.

Tomou conta desses grupos um grande sentimento de confiança no tocante a real possibilidade de conformação de uma nova moldura para o direito de propriedade da terra a partir de um uso que afastasse a exploração exclusivamente econômica e passasse a realizar valores ambientais, trabalhistas e de bem estar estabelecidos como conteúdo da função social da terra.

---

29 - Liberalismo proprietário, na acepção empregada por Erolths Cortiano Junior (2002), corresponde à ideia oitocentista acima apresentada de propriedade individual absoluta, inspirada no Código Civil Francês de 1804, reproduzida no Código Civil brasileiro de 1916, segundo a qual o proprietário pode usar, gozar e dispor da coisa de modo que bem entender, inclusive de forma prejudicial ao interesse social ou coletivo, afastando os demais indivíduos da possibilidade de utilização do seu bem.

Muitos foram os que examinando a CF/88 passaram a sustentar a superação da concepção liberal de direito de propriedade, defendendo a necessidade de uma releitura desse instituto jurídico e da legislação infraconstitucional, notadamente do código civil brasileiro, a partir no novo cânone da função social.

Na perspectiva dos juristas, mesmo vozes mais tradicionais do constitucionalismo, como o Prof. José Afonso da Silva (2008, p. 270), ao comentar o sobre o direito de propriedade na Carta de 1988, reconheceram e defendem que ele teve seu conceito e significado relativizado, não podendo mais ser considerado um direito individual ilimitado, vez que somente é garantido o direito de propriedade se cumprida sua função social, sendo consequência do descumprimento, sua desapropriação. Para José Afonso, por exemplo, *“a Constituição mesma já traça notáveis transformações na velha concepção de propriedade”* (SILVA, 2009, p. 271).

A discussão passou a ser então se a função social consistiria num ônus da propriedade que se não cumprida levaria à sua desapropriação sanção ou se seria parte integrante do próprio conceito de propriedade, de modo que inobservada a função social não haveria nem mesmo que se falar na existência de propriedade.

Nesse debate, Cristiana Derani (2002, p. 58), afirma que:

A norma que dispõe sobre a função social da propriedade cria o ônus do proprietário privado perante a sociedade. Essa norma institui um ônus que recai sobre o desenvolvimento da relação de poder entre sujeito e o objeto, que configura a propriedade privada. o ônus imposto ao proprietário significa que sua atuação deve trazer um resultado vantajoso para a sociedade, a fim de que este poder individualizado seja reconhecido legalmente.

Já Erouths Cortiano Júnior (2002, p. 184) defende que a função social é elemento essencial na definição de propriedade, faz parte do conceito de propriedade, de modo que sem função social inexistente propriedade.

Como função social é elemento essencial definidor do próprio direito de propriedade, e não uma técnica jurídica limitativa dos poderes proprietários, pode-se afirmar que não há propriedade sem função social. Equivale dizer: o

proprietário que não faz cumprir a função social da propriedade não merece tutela que é atribuída ao proprietário que utiliza a sua propriedade de forma adequada ao interesse social.

São muitas as defesas acerca da existência de uma nova moldura do direito de propriedade após a CF/88, na perspectiva do rompimento com o individualismo proprietário oitocentista. Nesse sentido, Gustavo Tepedino afirma que *“A propriedade passa a ter uma função central de redistribuição de rendas”* (TEPEDINO, 1981989, p. 74). E indicando o alcance dessas novas ideias (TORRES, 2008, p. 115) sentencia que *“ninguém ignora (...) que o direito de propriedade ‘mudou de roupa’, ou pelo menos tem tentado mudar, incrustado que está o ‘germe da transformação’”*.

Mas a verdade é que nunca existiu e não existe consenso em torno da ideia de função social.

### **3. INTERPRETAÇÃO JUDICIAL E A MORTE DA FUNÇÃO SOCIAL**

A despeito da existência dessa forte corrente do pensamento jurídico que a partir da CF/88 ganhou força na tentativa de romper com o dogma liberal que orienta o modo de compreender a propriedade, especialmente da terra, explicando e justificando esse fenômeno a partir de sua funcionalização social, trabalhista, ambiental e econômica, ele tem se mostrado resistente e ainda muito presente.

Segundo Marés (2003, p. 13),

Sempre há uma vírgula, um advérbio ou uma contradição entre os incisos ou parágrafos que permitem ao intérprete, juiz, administrador público ou fiscal dizer o que não é e manter, por mais algum tempo o flagelo. A ideologia da propriedade privada, individualista e absoluta, mesmo contra o texto da lei ainda impera no seio do Estado, ou seio da elite dominante que dita a interpretação que lhe favorece.

Essa exegese liberal individualista que reluta em ceder espaço a uma releitura que considere a utilidade socioambiental da propriedade da terra tem como importante espaço de resistência o sistema judicial brasileiro.

Trata-se de uma ideologia liberal, não necessariamente intencional, que por estar presente em todos os espaços sociais, orienta além das decisões judiciais, também a atuação administrativa. Segundo (PORTANOVA, 2003. p. 17) ela é resultante de

(...) influências pré-jurídicas sobre significados, valores e fins humanos, sociais e econômicos, ocultos (ou não) que vão inspirar a decisão judicial.

A ideologia de que falamos não é má-fé, é um conjunto de representações, saberes, diretrizes ou pautas de condutas. Este complexo disperso, acumulado e pseudamente sistemático orienta, condiciona e governa atos, decisões e atividades judiciais. Não é uma atividade sensível e concreta, mas realidade imaginária e meramente possível, emanada do contexto socioeconômico. Está difundida nos preceitos, costumes, religião, família, escola, tribunais, asilos, ciência, cultura, moral, regras gerais de conduta, filosofia, bom senso e tradição.

Na busca pela concretização do princípio da função social da terra, não bastassem as dificuldades ideológicas, um grande obstáculo foi encontrado na própria CF/88. O seu art. 185, II, afirma que não serão desapropriados imóveis produtivos.

Assim, se é verdade que o texto constitucional de 1988 renovou as esperanças daqueles que almejam um direito de propriedade funcionalizado, exercido não exclusivamente em razão do interesse econômico do indivíduo proprietário, também é verdadeiro que num tratamento de aparente contradição, também cuidou de assegurar alguns pilares do individualismo proprietário ao afirmar que é *garantido o direito de propriedade* (art. 5º, XX, II), tornar imune à desapropriação sanção por interesse social a propriedade produtiva (art. 185, II) e exigir para a efetivação da desapropriação o pagamento de prévia e justa indenização (art. 5º, XXIV e 184).

Bastaram essas previsões para a ideologia liberal transformar em letra morta, tornando sem efetividade o princípio da função social da terra e a sanção para o seu descumprimento: a desapropriação para fins de reforma agrária.

Carlos Marés (2003, p. 118) alerta para o fato da existência dessas contradições ser proposital, inseridas no texto constitucional pelos ruralistas com

o inegável objetivo de tornar ineficaz qualquer outro dispositivo que pretendesse ou possibilitasse modificar a estrutura da propriedade, posse e uso da terra.

Que inútil seria essa Constituição que, bela como um poema, não lhe tem a mesma eficácia porque não serve sequer para comover corações? Que mistérios esconde o texto da esperança cidadã? A primeira providência dos latifúndios, chamados ruralistas, foi introduzir um vírus de ineficácia em cada afirmação. Assim, onde a Constituição diz como se cumpre a função social, se lhe acrescenta que haverá de ter uma lei (outra lei, inferior) que estabeleça “graus e exigências”, com isso, dizem os Tribunais, já não se pode aplicar a Constituição sem uma lei menor que comande a sua execução.

São muitos os “vírus de ineficácia” que foram introduzidos na CF/88 como anticorpos a qualquer tentativa de modificação do *status* proprietário liberal. A seguir serão examinados, ainda que sucintamente, dois deles: a imunidade de desapropriação conferida ao imóvel produtivo e a exigência da prévia e justa indenização em caso de desapropriação. Esses talvez sejam apenas os principais, mas certamente suficientes o bastante para anular qualquer efeito da determinação de cumprimento da função social.

### 3.1 IMUNIDADE INCONDICIONAL À PROPRIEDADE PRODUTIVA

Ante a previsão do art. 185, II, da CF/88 de ser insusceptível de desapropriação para fins de reforma a propriedade produtiva<sup>30</sup>, várias foram as tentativas hermenêuticas daqueles que defendem a função social como valor a ser perseguido, no sentido de sustentar a existência apenas de uma contradição aparente entre esse dispositivo e o comando do art. 184 que determina a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária do imóvel que não esteja cumprindo sua função social, de modo a possibilitar que imóveis produtivos, mas não cumpridores da função social nos aspectos trabalhistas, social e bem estar pudessem ser desapropriados.

---

30 - O conceito legal de propriedade produtiva é apresentado pelo art. 6º da Lei nº 8.629/1993, assim considerando a propriedade que explorada economicamente de modo racional, atinge, simultaneamente, Grau de Utilização da Terra – GUT e de Eficiência na Exploração – GEE, respectivamente, igual ou superior a 80% e 100%, segundo índices de produtividade fixados por portaria conjunta dos Ministério da Agricultura e do Desenvolvimento Agrário.

A tese central gira em torno da afirmativa de que somente estaria imune à desapropriação o imóvel produtivo, desde que para alcançar esse atributo tivesse respeitado também os demais requisitos da função social, pois não seria constitucionalmente aceita uma produtividade obtida, por exemplo, mediante utilização de trabalho escravo ou em desrespeito à legislação ambiental.

Nesse sentido, um dos maiores esforços teórico e prático foi o Parecer Conjunto/CPALNP-CGAPJP/CJ/MDA/Nº 011/2004 (VAF/JMPJ), da Consultoria Jurídica do Ministério do Desenvolvimento Agrário (PINTO JUNIOR, 2005, p.4), que após examinar e sintetizar extensas teorias e jurisprudência sobre o assunto, sustenta a título de conclusão que, a partir de uma interpretação sistemática da CF/88, a propriedade rural no Brasil, embora possa figurar como “produtiva” sob o ponto de vista economicista, é passível à desapropriação-sanção para fim de reforma agrária prevista no art. 184 da CF/88, se constatado o descumprimento das outras condicionantes da função social da propriedade previstas nos incisos II, III e IV do art. 186 da CF/88, quais sejam: utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente (inc. II), observância das disposições que regulam as relações de trabalho (inc. III) e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (inc. IV).

A grande importância desse Parecer se deve ao fato de ter sido preparado para atender recomendação do Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 557/2004 – TCU – Plenário), que cobrava do Executivo Federal, fosse dada efetividade ao princípio da função social, previsto também nos incisos II a IV do art. 9º da Lei nº 8629/1993, e aprovado pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário, nos termos do art. 42 da Lei Complementar nº 73/1993, passou a ter caráter normativo no âmbito do ministério e de suas entidades vinculadas, a exemplo do Incra, contribuindo, assim, não só para o debate teórico, mas também para orientar e promover a atuação do MDA e do Incra a realizar a fiscalização da função social em todos os seus aspectos ou dimensões.

A esse Parecer se seguiram diversas tentativas práticas de dar efetividade ao princípio da função social, desapropriando imóveis rurais que apesar de produtivos não cumpriam ao menos um dos demais aspectos da função social, de que são exemplos: a Fazenda Castanhal Cabaceira, em Marabá-PA (descumprimento da função ambiental e trabalhista); Faz. Campo do Paiol, em Taió-SC (descumprimento da função ambiental); Faz. Nova Alegria, em Felisburgo-MG (descumprimento da função bem-estar e ambiental); Faz. Juliana ou Escalada do

Norte, em Rio Maria-PA(descumprimento da função ambiental); Faz. Santa Eli-  
na, em Chupinguaia-Ro, episódio conhecido como “Massacre de Corumbiara”  
(descumprimento da função ambiental).

Contudo, em nenhum desses casos existe decisão judicial definitiva afirmando  
a possibilidade de desapropriação de imóvel rural produtivo, mas descumpridor  
de outro aspecto da função social. Ao contrário, em alguns deles apesar de  
terem sido proferidas decisões na primeira instância reconhecendo essa possibi-  
lidade, foram elas reformadas por instâncias superiores ou muito provavelmente  
ainda o serão, nos casos ainda não julgados definitivamente, pois existe um  
entendimento consolidado nos tribunais regionais federais e superiores, a partir  
de uma interpretação literal e isolada do art. 185, II, da CF/88, quanto a ve-  
dação de desapropriação de imóveis produtivos, em qualquer hipótese, mesmo  
que essa produtividade tenha sido alcançada, por exemplo, com o uso de mão  
de obra escrava.

Essa postura refratária do Judiciário, que reafirmando o liberalismo proprie-  
tário optou por interpretar de forma literal e descontextualizada a vedação de  
desapropriação de imóveis produtivos, independentemente da forma como esse  
atributo fora alcançado, acabou por impedir o estabelecimento de uma cultura  
institucional no âmbito do MDA/Incra que priorizasse a busca da efetivação  
da função social, com a fiscalização e desapropriação não só de imóveis  
improdutivos, mas também daqueles onde a toda evidencia a função social tra-  
balhista, ambiental e bem estar são desrespeitadas. De forma pragmática esses  
entes optaram por fiscalizar apenas a produtividade dos imóveis, relegando a  
fiscalização da função social a um patamar inferior na escala de prioridades.

Assim, mesmo nos casos dos imóveis rurais flagrados pelos órgãos compe-  
tentes cometendo crimes ambientais ou utilizando de mão de obra escrava, em  
razão da imunidade conferida pelo vírus do art. 185, II, da CF/88, não se  
aplica a penalidade prevista no art. 184 da CF/88 para essas situações, que  
é a desapropriação sanção para fins de reforma agrária.

### 3.2 O JUSTO PREÇO

Como salvaguarda da apropriação propriedade privada da terra, inseriu-se  
no texto constitucional que, em havendo desapropriação, essa se dará mediante  
o pagamento de prévia e justa indenização.

Ou seja, primeiro estabeleceu-se uma barreira à desapropriação (não serão desapropriados os imóveis produtivos, mesmo que para alcançar essa condição tenha utilizado trabalho escravo e cometido crime ambiental, por exemplo), e mesmo os imóveis improdutivos, somente poderão ser desapropriados depois de previamente paga a justa indenização. Mas o que é justa indenização?

Aqui surge novamente a concepção liberal proprietária para apresentar resposta a essa indagação.

O texto constitucional não esclarece o que se deve considerar como “prévia” e “justa” indenização a ser paga ao proprietário faltoso com o dever constitucional da função social. Percebe-se, contudo, serem dois os vetores orientadores da indenização: ela deve ser antecipada ou “prévia” e ao mesmo tempo “justa”.

Dentro dessa perspectiva, Miguel Baldez (2012, p. 200) bem sintetiza a ideia ao afirmar que o proprietário desapropriado somente perde a propriedade do imóvel objeto da ação, mas não a sua condição de proprietário, implicando apenas uma troca de valores iguais. Essa ideia de substituição era inclusive apresentada pela própria literalidade do caput da redação originária do art. 12 da Lei nº 8.629/1993, antes da alteração promovida pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001, que previa como justa a *“indenização que permita ao desapropriado a reposição, em seu patrimônio, do valor do bem que perdeu por interesse social”*.

Afastando-se dessa abordagem tradicional e iniciando o questionando quanto ao cabimento da indenização em si, ante o caráter sancionatório dessa modalidade expropriatória, Carlos Frederico Marés (2003, p. 108/109) sustenta que esse modelo indenizatório deve-se à incorporação às leis brasileiras do conceito liberal de propriedade.

A manutenção do pagamento ou indenização pela recuperação de terras para fins de reforma agrária mantém o velho conceito liberal de propriedade e não o atualiza. [...]. A desapropriação não é, assim, mais do que um contrato público de compra e venda, no qual a manifestação livre de vontade do vendedor fica restringida pelo interesse público. A desapropriação, longe de ser uma negação do conceito liberal de propriedade, é sua afirmação.

Se aprofundada essa ideia, tomada a desapropriação por descumprimento da função social como uma sanção aplicada ao proprietário do imóvel rural em razão de não ter dado à terra a destinação constitucional e legalmente determi-



nada, incurso, pois, num ilícito constitucional, tem-se que essa indenização não seria devida ou, se devida, não corresponderia ao valor de mercado do imóvel, cujo recebimento, a rigor, não contém qualquer caráter sancionatório.

Nesse sentido, identificando o despropósito da opção constitucional de indenizar o proprietário que não usa ou mal usa a terra, Marés (2003, p. 106) aponta o que seriam dois defeitos ou injustiças decorrentes dessa escolha, primeiro, remunerar a mal usada propriedade, isto é, premeia o descumpridor da lei, porque considera causador do dano e obrigado a indenizar, não o violador da norma, mas o Poder Público que resolve pôr fim à violação; segundo, deixa a iniciativa de coibir o mau uso ao Poder Público, garantindo a integridade do direito ao violador da lei.

Em outras palavras, significa dizer que o Estado deve pagar ou indenizar, como se fosse o autor de algum dano, para fazer cessar a ilicitude do descumprimento da função social.

Sob essa ótica, o pagamento de qualquer indenização é descabido, pois inexistente dano a ser reparado. Se dano existe, corresponde aos efeitos maléficos do não cumprimento da função social e, nesse caso, quem deve indenizar é o proprietário faltoso com o dever de adequada utilização do imóvel. E quem tem o direito de recebê-la é a coletividade que viu sua terra indevidamente utilizada.

Se a simples previsão de pagamento de indenização ao proprietário faltoso com o dever constitucional esvazia o caráter sancionatório da desapropriação agrária, o que dizer então da previsão estabelecida no art. 12 da Lei nº 8.629/1993, de pagamento correspondente ao valor que o bem alcançaria numa regular negociação de mercado?

Importante atentar para o fato da CF/88 ter prescrito apenas que haveria uma “justa indenização”, face à sanção que seria imposta ao descumpridor da função social. Contudo não atribuiu sentido ou conteúdo ao texto para dizer o que seria justo nessa situação.

Assim, numa interpretação teleológica do texto constitucional que busque dar efetividade ao valor função social e à sanção por seu descumprimento, há um inegável equívoco, proposital certamente<sup>31</sup>, na opção legislativa que determina

---

31 - Conforme as ideias apresentadas por Marés (2003), que não vê nessa situação uma obra do acaso, mas na vitória de determinados interesses.

o pagamento indenizatório no valor de mercado, tornando ineficaz a sanção preconizada pela CF/88. Por certo, o aprofundamento desse raciocínio levará à constatação da inconstitucionalidade do art. 12 da Lei nº 8.629/1993, vez que nesse cenário, pagar o preço de mercado não concretiza a sanção determinada pela CF/88 e, por isso não pode ser tomado como “justo”.

Apenas para se ter uma ideia das discussões que esse tema enseja, relembra-se que no art. 17 do Projeto de Lei nº 11/1991, então apresentado pela bancada do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados visando regulamentar os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária e que foi posteriormente convertido na Lei nº 8.629/1993, previa-se como um dos critérios para aferir a justa indenização, o valor declarado pelo proprietário do imóvel para fins de lançamento do Imposto Territorial Rural, o ITR. Contudo, essa proposta não foi aprovada.

Dentro das conhecidas limitações orçamentária, essa perspectiva liberal vencedora na regulamentação constitucional feita pela Lei nº 8.629/1993<sup>32</sup>, que impõe a recomposição patrimonial no valor de mercado da terra, acaba por impedir que os imóveis descumpridores da função social, mesmo os improdutivos, recebam a sanção preconizada pela CF/88, pois o Estado Brasileiro não dispõe de recursos financeiros para desapropriar todos os imóveis que não cumprem função social.

Mais grave ainda são as derivações que a interpretação judicial extrai dessa postulado da justa indenização, ao examinar e julgar os processos de desapropriações, especialmente na fixação *quantum* equivalente ao valor de mercado do imóvel nos casos concretos. Embora não se disponha de estatísticas ou estudos mais aprofundados sobre o assunto, situação emblemática a desvirtuar inclusive a lógica liberal é a dos juros compensatórios.

Criado pela jurisprudência<sup>33</sup> do STF na década de 1950, visava inicialmente promover a correção monetária dos débitos judiciais relativos às desapro-

---

32 - Atualmente o art. 12 da Lei nº 8.629/1993 apresenta o conceito legal de justa indenização, assim dispondo: “Art. 12. Considera-se justa a indenização que reflita o preço atual de mercado do imóvel em sua totalidade, aí incluídas as terras e acessões naturais, matas e florestas e as benfeitorias indenizáveis, observados os seguintes aspectos: I - localização do imóvel; II - aptidão agrícola; III - dimensão do imóvel; IV - área ocupada e anciandade das posses; V - funcionalidade, tempo de uso e estado de conservação das benfeitorias.

33 - Atente-se para o fato de que não foram inicialmente criados por lei, mas pela prática judicial inovadora da ordem jurídica, embora hoje exista regulamentação legal sobre o assunto.

priações por interesse público, no período compreendido entre a imissão prévia na posse autorizada pelo juiz em função de urgência, no início da ação, até o efetivo pagamento da indenização, conquanto naquela época não se promovia a correção monetária das condenações, então pagas pelo valor nominal<sup>34</sup>. (SILVA, 2013).

Todavia, mesmo com a edição da Lei nº 4.686/1965, que passou a prever a correção monetária em desapropriações, a incidência desses juros não cessou. Mudou-se a justificativa, para manter o pagamento. Com o novo marco legislativo, reconheceu-se que os compensatórios e a correção monetária eram coisas diferentes. Contudo, se afirmou que os juros ainda eram devidos como compensação pela perda da posse do imóvel e a privação de seu substitutivo, a indenização (SILVA, 2013).

Esse entendimento que justifica o pagamento dos juros compensatórios como compensação pela perda antecipada da posse, sem o devido pagamento prévio, razão pela qual incidem sobre a diferença entre o valor ofertado<sup>35</sup> e o valor judicialmente fixado, se manteve e vem se mantendo ao longo dos anos, mesmo nas desapropriações agrárias e com a ruptura pela CF/88 do paradigma de propriedade absoluta, quando passou a ser constitucionalmente exigido o cumprimento de uma função socioambiental por parte da propriedade imobiliária rural.

Na grande oportunidade que teve após 1988 de reapreciar o tema, no julgamento do pedido liminar formulado na ADI nº 2.332-DF, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, em face do art. 15-A<sup>36</sup> introduzido no Decreto-Lei nº 3.365/1941 pela Medida Provisória nº 1.901-30,

---

34 - Esse entendimento foi consolidado na Súmula nº 164, editada em 1963, dispondo que *"no processo de desapropriação, são devidos juros compensatórios desde a antecipada imissão de posse, ordenado pelo juiz, por motivo de urgência"*.

35 - Atualmente, por força da decisão cautelar proferida na ADI nº 2.332, incidem sobre a diferença entre 80% da oferta, vez que somente esse percentual pode ser levantado antes do trânsito em julgado, e o valor ao final fixado por sentença definitiva.

36 - Art. 15-A No caso de imissão prévia na posse, na desapropriação por necessidade ou utilidade pública e interesse social, inclusive para fins de reforma agrária, havendo divergência entre o preço ofertado em juízo e o valor do bem, fixado na sentença, expressos em termos reais, incidirão juros compensatórios de até seis por cento ao ano sobre o valor da diferença eventualmente apurada, a contar da imissão na posse, vedado o cálculo de juros compostos. § 1º Os juros compensatórios destinam-se, apenas, a compensar a perda de renda comprovadamente sofrida pelo proprietário. § 2º Não serão devidos juros compensatórios quando o imóvel possuir graus de utilização da terra e de eficiência na exploração iguais a zero.

de 1999, limitando os juros compensatórios em até seis por cento ao ano e condicionando o seu pagamento à comprovação de perda de renda sofrida pelo proprietário expropriado, de acordo com a exploração efetivamente desenvolvida no imóvel, o Supremo Tribunal reafirmou sua incidência, mantendo o velho entendimento.

Contudo, absteve-se o Tribunal de fazer o debate central que o tema demanda, qual seja, se mesmo na situação de desapropriação de imóvel rural descumpridor da função social, portanto, quando o direito de propriedade é exercido em descompasso com a funcionalidade constitucionalmente exigida, havendo um ilícito constitucional e, exatamente por essa razão esta sendo retirado da esfera de mando individual do proprietário e atribuído a uma destinação socialmente mais adequada e constitucionalmente desejada, se ainda assim são devidos juros para compensar uma renda potencial, que na realidade não era auferida, vez que somente se desapropria imóveis improdutivos

Na esteira dessa omissão do Supremo, o Superior Tribunal de Justiça pacificou entendimento no sentido dos juros compensatórios serem devidos mesmo quando o imóvel desapropriado for improdutivo, sendo que a eventual improdutividade do imóvel não afasta o direito aos juros compensatórios, pois esses restituem não só o que o expropriado deixou de ganhar com a perda antecipada, mas também a expectativa de renda, considerando a possibilidade do imóvel ser aproveitado a qualquer momento de forma racional e adequada, ou até mesmo ser vendido com o recebimento do seu valor à vista (STJ. REsp. 1.116.364/PI). Diante dessa postura dos tribunais superiores não se consegue sequer debater o tema nas instâncias iniciais, tendo sido convertido praticamente em dogma a ideia de serem devidos juros compensatórios.

Nota-se, pois, que somente no seio da concepção liberal da propriedade da terra, tomada como um direito absoluto de usar, gozar, não usar, dispor e destruí-la, que ignore seu valor enquanto bem indispensável à vida humana, pois é nela que a sociedade habita e é dela que retira os bens naturais e cultivados indispensáveis ao desenvolvimento, admite-se a possibilidade, ou mais, o dever de se indenizar uma expectativa de renda, considerando que um dia, quem sabe, talvez no exclusivo interesse privado a terra pudesse vir a ser explorada de forma racional e adequada.

Essa ideologia liberal também ignora ou minimiza o fato de ser justamente em razão de não estar sendo explorado, nem mesmo sob o enfoque exclusivo do

interesse econômico, por ser improdutivo, deixando inexplorados seus recursos naturais finitos, enquanto a sociedade deles necessita para seu progresso socioeconômico, que o bem é retirado da esfera de sujeição do proprietário.

Exacerba ainda mais essa perspectiva ideológica o fato dos juros serem fixados, em qualquer situação, independentemente do tipo e grau de uso, no percentual de 12% (doze por cento) ao ano, ou 1% (um por cento) ao mês, incidentes sobre a diferença entre 80% (oitenta por cento) do valor ofertado e do *quantum* ao final fixado por sentença transitada em julgado como sendo a justa indenização, consoante entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal na Medida Cautelar na ADI nº 2.332<sup>37</sup>.

O fato de nas últimas décadas o país ter experimentado uma estabilidade econômica e financeira, com considerável redução nas taxas médias de juros pagas em investimentos financeiros, agrava ainda mais as distorções provocadas pelo pagamento dos juros compensatórios, configurando uma disfunção inclusive sob a ótica liberal da indenização de uma renda que poderia se auferida acaso não desapropriado o imóvel.

Para se ter uma ideia do impacto e distorções que esses juros promovem no valor das indenizações, a título de exemplo, se tomados os últimos dez anos, período considerado de 01/01/2004 a 01/01/2014, o rendimento acumulado da Caderneta de Poupança, que inclui a correção monetária e os juros pagos em remuneração ao capital aplicado, foi de 106,66%<sup>38</sup>. Nesse mesmo período, uma indenização complementar discutida em juízo num processo de desapropriação agrária, receberia apenas a título de juros compensatórios, o acréscimo de 120%, correspondente a juros de 12% ao ano, por dez anos, mais a correção monetária pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA-E, que no período correspondeu à 71,13%<sup>39</sup>, fazendo com que o valor de uma indenização, nesse período, fosse corrigida e remunerada em 191,13%.

Desse modo, uma aplicação financeira na Poupança, no valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais), na data de 01/01/2004, renderia, ao final do pe-

---

37 - BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2332 MC, Rel.: Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 05/09/2001, DJ 02/04/2004, p. 366.

38 - Fonte: Site do Banco Central do Brasil.

39 - Idem.

ríodo considerado, em 01/01/2014, o valor de R\$ 1.066,68, alcançando o total (principal + juros) de R\$ 2.066,68.

Esse mesmo valor, considerado no contexto de um processo de desapropriação sanção, receberia R\$ 2.053,62 de juros compensatórios e mais R\$ 711,36 a título de correção monetária, que somados ao valor principal atingiria o *quantum* devido pelo Estado de R\$ 3.764,98.

Ou seja, a Caderneta de Poupança rendeu nos últimos dez anos aproximadamente a metade dos juros e correção monetária recebidos por um proprietário de imóvel rural improdutivo no contexto de uma ação de desapropriação sanção.

Essa situação do pagamento de valor de mercado acrescido de juros compensatórios, por si só, sem considerar as demais possibilidades de ganhos que o processo judicial pode significar aos expropriados e seus advogados, com o recebimento de juros moratórios, honorários sucumbenciais, recebimento por cobertura florística e outros, afasta a ideia de desapropriação como sanção ao descumprimento da função social, ao mesmo tempo em que inibe sua efetividade em razão do elevado custo que impõe ao orçamento estatal.

#### 4. CONCLUSÕES

Mesmo teoricamente muito difundidas, as ideias sobre função social da propriedade e da terra não encontram equivalente efetividade prática. Ainda que alçada à condição de dever constitucional do proprietário, a exigência do cumprimento da função social tem sido relegada a planos inferiores na prática judicial brasileira e, por consequência, na rotina das políticas agrárias, notadamente na de reforma agrária.

A concepção liberal que se formou em torno do direito de propriedade, inclusive da terra, submetendo-a à autoridade individual e absoluta do seu proprietário, a quem é conferida a prerrogativa de usar, não usar, gozar, dispor e mantê-la sob seu jugo, revela-se no âmbito do Poder Judiciário, por exemplo, ao interpretar a aparente contradição existente entre o art. 185, II, da CF/88, que declara imune à desapropriação para fins de reforma agrária a propriedade produtiva, e outros dispositivos de mesma CF/88 que impõem ao imóvel rural o dever de cumprir uma função social (art. 5º, XXIII e art. 186), sob pena de ser desapropriado por interesse social para fins de reforma agrária (art. 184).

Nessa encruzilhada, entre proteger o velho direito individual à propriedade privada absoluta ou a perspectiva funcionalizante desse direito, na qual somente é legitimamente reconhecido e protegido o exercício em consonância com um interesse coletivo ambiental, social, bem estar e econômico, o Judiciário não titubeia: faz uma clarividente opção pela propriedade individual absoluta, tornando imune à desapropriação o imóvel produtivo, sem indagar como essa produtividade foi alcançada e, por consequência, nega efetividade às normas que exigem o cumprimento da função social da terra.

Essa ausência de efetividade é constatada também nos critérios legais e judiciais utilizados para a fixação do *quantum* indenizatório dos imóveis improdutivos e descumpridores da função social que são desapropriados. Mesmo diante do ilícito constitucional do descumprimento da função social que leva à desapropriação sanção, a indenização é paga em valor correspondente ao preço de mercado do imóvel, como se estivesse a ocorrer uma operação regular de compra e venda, à qual, diversamente do que ocorre no mercado, ainda são acrescidos verbas acessórias, dentre as quais ganha destaque os juros compensatórios, pagos no percentual de 12% ao ano, para remunerar uma expectativa de renda, considerando a possibilidade de que o imóvel pudesse ser aproveitado a qualquer momento de forma racional e adequada, embora de fato não o fosse no momento da desapropriação.

Essa ideologia liberal, não necessariamente intencional, mas a toda evidência consolidada no Judiciário tem se configurado num grande obstáculo às iniciativas dos entes executivos institucionalmente responsáveis pela fiscalização da função social e aplicação da sanção pelo seu descumprimento: a desapropriação para fins de reforma agrária. Primeiro porque somente são desapropriados imóveis improdutivos, não conseguindo avançar nas desapropriações de imóveis que a despeito de produtivos, descumprem outros aspectos da função social. Em segundo, pagando-se o valor de mercado acrescido de valores acessórios, a exemplo dos juros compensatórios, o custo da desapropriação inviabiliza a desapropriação massiva dos imóveis descumpridores da função social, por não serem suportáveis pelos orçamentos públicos.

E assim, a função social continua uma ilustre teoria desconhecida na prática agrária brasileira.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Telga de. *A propriedade e sua função social*. In: LARANJEIRA, Raimundo (Coord.). *Direito Agrário Brasileiro*. São Paulo: LTr., 2000, p. 159.

BALDEZ, Miguel Lanzellotti. *Desapropriação*. In: CALDART, Roseli Salete; PEREIRA, Isabel Brasil; ALETEJANO, Paulo; FRIGOTTO, Gaudêncio (org.). *Dicionário da Educação do Campo*. Rio de Janeiro, São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Expressão Popular, 2012.

CORTIANO JUNIOR, Erouths. *O Discurso jurídico da Propriedade e suas rupturas: uma análise do ensino do direito de propriedade*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

DERANI, Cristiane. *A propriedade na Constituição de 1988 e o conteúdo da "função social"*. In: BENJAMIM, Antônio Herman V. (Coord.). *Revista de Direito Ambiental*, ano 7, n. 27, p. 58-69, São Paulo: RT, jul./set., 2002.

FRANÇA. *Declaração de direitos do homem e do cidadão*, 1789. Disponível: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>. Acessado em 12.08.2014.

TEPEDINO, Gustavo. *A nova propriedade (o seu conteúdo mínimo, entre o Código Civil, a legislação ordinária e a Constituição)*. *Revista Forense*. Rio de Janeiro, ano 85, v.306, abr./maio/jun.1989, p. 74.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos*. Trad. Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. 3ª Ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2001.

MARÉS, Carlos Frederico. *A função social da terra*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003.

PINTO JÚNIOR, Joaquim Modesto e FARIAS, Valdez Adriani. *Função Social da propriedade: dimensões ambiental e trabalhista*. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005.

PORTANOVA, Rui. *Motivações ideológicas da sentença*. 5ª Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.



ROSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem da desigualdade*. Cultura Brasileira. Cortesia Publicações LCC Eletrônicas. (s.n.t).

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 31ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, Daniel Leite da. *Juros em desapropriação: a verdade sobre a jurisprudência do STF* (s.n.t). Disponível: <http://www.incra.gov.br/index.php/procuradoria/artigos-e-doutrinas/file/1103-juros-em-desapropriacao-a-verdade-sobre-a-jurisprudencia-do-stf-por-daniel-leite-silva>. Acessado em 28.10.2013.

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. *A Propriedade e a Posse*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

# A contra reforma agrária e o aumento das desigualdades sociais no campo<sup>40</sup>

Horacio Martins de Carvalho

## 1. A CONCENTRAÇÃO DAS TERRAS E A DESIGUALDADE SOCIAL NO CAMPO

As classes dominantes no Brasil insistem e defendem a atual estrutura fundiária brasileira marcada historicamente por elevada concentração da terra. E, no âmbito dessa opção política retrógrada, de natureza neoliberal<sup>41</sup>, estimulam não somente as iniciativas das classes dominantes de contra reforma agrária como contribuem para a concentração da renda e da riqueza no país.

A essa política conservadora se aliam outras iniciativas governamentais que facilitam a apropriação privada dos recursos naturais, a exploração dos povos do campo, o estímulo ao histórico perfil agroexportador da agricultura brasileira, a degradação da biodiversidade e negam a soberania alimentar no Brasil. Esse conjunto de fatores pode ser considerado como uma das principais causas da desigualdade social no campo no país.

---

40 - Texto elaborado para a Revista da ABRA, Ano 35, Volume 1, Nº 2- Edição Novembro 2014/abril 20154 – ISSN 0102-1184.

41 - “[...] o neoliberalismo é a razão do capitalismo contemporâneo... O neoliberalismo pode se definir como o conjunto dos discursos, das práticas, dos dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens segundo o princípio universal da concorrência”, in Dardot, Pierre e Laval, Christian (2009). *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*. Paris, La Découverte. Ver, em particular, a *Introduction*, p.6.

Há décadas que se registra a manutenção de índices elevados de concentração da terra<sup>42</sup>, de grilagem de terras públicas, de devastação florestal<sup>43</sup>, de degradação biológica das águas doces e de desprezo social explícito pelos povos tradicionais brasileiros (os quilombolas, os ribeirinhos, os extrativistas, os assalariados rurais e os camponeses pobres) numa estratégia dominante de segregação social, facilitando, sobremaneira, a exploração econômica e a subalternidade dos povos do campo pelas empresas capitalistas.

A postura político-ideológica dos governos de manutenção de uma estrutura agrária socialmente injusta, aliada às suas ações objetivas de natureza econômica, favorece a concentração e centralização da posse da terra e reforça mais ainda a concepção social retrógrada de que os camponeses se constituem em 'povos sem destinos', destinados historicamente a desaparecerem da formação econômica e social brasileira.

Nessa onda dominante conservadora os governos se apequenam perante os interesses de classe das empresas do agronegócio, fazendo coro com eles nos discursos reacionários de negação da realização da reforma agrária no país. E, ao contrário de se afirmarem por atitudes progressistas de democratização da posse e uso das terras, agem em favor das medidas de contra reforma agrária. E os grandes proprietários de terras continuam ampliando as suas áreas, contribuindo para o aumento da concentração fundiária no país.

Esse processo histórico de crescente concentração das terras e de sua estrangeirização, numa tendência irrefreável fortalecida pelo consentimento e apoio das classes dominantes a esse comportamento, propicia outras formas de concentração e centralização na economia que contribuem para a sua reprimarização, mantendo a economia brasileira, em especial a pauta de exportações, dependente da super-exploração dos recursos naturais do país. Exportamos de maneira venal as nossas riquezas primárias numa demonstração de incompetência e entreguismo estratégicos.

---

42 - Índice de Gini em torno de 0,847 na década atual, não sendo aqui considerado os cálculos governamentais recentes sobre esse índice, os quais considero tendenciosos.

43 - "(...) No período (últimas três décadas – HMC), 93 parques nacionais e outras unidades de conservação tiveram suas fronteiras reduzidas ou suas categorias alteradas. Na prática, o que se fez foi retirar ou reduzir a proteção de 5,2 milhões de hectares de florestas nativas antes preservadas em parques, reservas, estações ecológicas..." Fonte: <http://www.ihu.unisinos.br/noticias/533941-conservacao-da-natureza-perdeu-52-milhoes-de-hectares-de-florestas-nativas-nas-ultimas-tres-decadas>.

Uma das consequências da concentração das terras é a pressão política e econômica pela apropriação e expropriação das terras dos camponeses pelas empresas capitalistas. Essa expansão capitalista no campo nega, numa prática de exclusão social e produtiva, o modo de produzir e de viver dos camponeses. Impede, de fato, o exercício de outra possibilidade e forma de produção agrícola já consagrada em todo mundo pela história camponesa: a construção de uma relação harmoniosa homem-natureza e de oferta continuada de alimentos saudáveis para as populações rurais e urbanas.

Instaura-se, de maneira similar ao imposto nos tempos coloniais pelos invasores portugueses, um processo de acumulação por espoliação<sup>44</sup> dos recursos naturais. E, mais, esse processo de exploração da natureza reafirma a dependência da economia brasileira aos interesses dos grandes grupos econômicos multinacionais, no âmbito mais geral da contemporânea divisão internacional do trabalho, facilitando a ampliação, entre outros, dos impérios alimentares<sup>45</sup>.

Constata-se, então, na dinâmica da agricultura brasileira o confronto entre dois modelos de produção: o modelo capitalista cuja racionalidade está centrada no lucro e tem como estratégia a artificialização e a standardização dos produtos agrícolas (amplo senso) para a exportação; o modelo camponês de produção cuja lógica é estabelecida pela reprodução social da família e tem como estratégia a diversificação de cultivos e criações, a harmonia entre a ação antrópica e a natureza, e a oferta de alimentos saudáveis.

## 2. A CONCENTRAÇÃO DA TERRA E OS IMPÉRIOS ALIMENTARES

A concentração das terras agricultáveis no Brasil desde a colônia sempre foram destinadas para a produção de produtos para a exportação. E, num sentido contrário, porém, complementar, ficou destinada à agricultura camponesa a tarefa social de garantir a oferta de produtos alimentares básicos. Porém, em função dos interesses da reprodução capitalista dominante, os produtos para a exportação sempre foram protegidos e favorecidos pelos governos enquanto os produtos alimentares básicos foram regulados no sentido praticarem preços

---

44 - Harvey, David (2004). *O novo imperialismo*. São Paulo, Edições Loyola.

45 - Ploeg, Jan Dowe van der (2008). *Camponeses e impérios alimentares. Lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização*. Porto Alegre, Editora UFRGS, em particular o cap. 9.

baixos no varejo para se reduzir a pressão do item alimentação na composição do salário mínimo dos trabalhadores urbanos.

A apropriação privada das terras agricultáveis em todo o mundo, em especial naqueles países com extenso território como o Brasil, tem sido acompanhada do controle oligopolista da alimentação. Isso significa que as populações estão submetidas aos interesses desses grupos econômicos multinacionais não apenas pelo controle que exercem sobre a oferta de alimentos, mas, inclusive, pelo tipo de alimentação disponibilizada. Pode-se afirmar que vivenciamos uma tirania do paladar, este sujeito à flutuação da taxa do lucro médio obtido pelos produtos de ocasião que garantam a lucratividade dessas empresas oligopolistas. Nessa perspectiva a oferta de alimentos determina o tipo de consumo que será efetuado pela população.

Nas últimas décadas a alimentação tornou-se uma das formas de exercício do imperialismo, este expresso pelo controle oligopolista das terras agricultáveis em todo o mundo<sup>46</sup> assim como da definição centralizada da oferta de alimentos por um pequeno grupo de empresas multinacionais como, por exemplo, o domínio sobre as principais cadeias alimentares pelas empresas Nestlé, Cargill, Monsanto, Pepsico e Wal-Mart<sup>47</sup>.

Esse comportamento oligopolista da oferta de alimentos restringe as margens de reprodução social dos camponeses que têm na diversidade dos cultivos e criações uma das bases para a garantia de fontes alternativas de geração de renda familiar. Essa tendência dominante de homogeneização e standardização dos alimentos violenta não apenas as práticas de produção históricas camponesas, como também as suas formas e tipos de inovação tecnológica e os seus hábitos de trabalho e de consumo, estes bastante articulados com os ciclos da produção agrícola, as estações do ano e as festas e ritos sociais camponeses.

No âmbito maior dessa perspectiva, a imposição da tirania alimentar pelos grupos oligopolistas multinacionais que controlam as cadeias alimentares e a afirmação das grandes empresas do agronegócio, nega a diversidade agrícola

---

46 - Ver: "La política del acaparamiento mundial de tierras Replanteando las cuestiones de tierras, redefiniendo la resistencia. Saturnino M. Borrás Jr. y Jennifer Franco, Mayo de 2010. ICAS Working Paper Series No. 001; TNI, LPDI; ICAS; ICCO".

47 - Segundo Vandana Shiva, in Grandes corporações promovem uma ditadura do alimento, IHU on line 24 de agosto de 2013.

dos camponeses e acentuam as desigualdades sociais ao imporem uma prática de produção e de consumo que é contrária dos desejos e aspirações de garantia de uma dieta alimentar adequada às variadas demandas das populações do país e de suas regiões. As dietas alimentares tornam-se determinadas pelas especulações sobre o comportamento das 'commodities' nas bolsas de mercadorias e futuros.

A expansão capitalista no campo não somente destrói as culturas camponesas e a oferta de alimentos saudáveis como reafirma, a cada gesto desse processo de controle oligopolista da alimentação, a imposição de produtos agrícolas beneficiados e industrializados, enfatizando a discriminação social contra a produção dos camponeses.

### 3. A CONCENTRAÇÃO DE TERRAS E A CONTRA REFORMA AGRÁRIA

No contexto histórico contemporâneo econômico e social brasileiro onde os governos exercitam a contrarreforma agrária e, portanto, facilitam indiretamente a concentração das terras agricultáveis não é de se estranhar que a reprodução social dos povos do campo seja duramente afetada pelas restrições que tal concentração fundiária impõe à dinâmica do crescimento da agricultura. Ademais, é relevante se acentuar que os imóveis registrados em 2010 pelo INCRA nas categorias minifúndios e pequena propriedade somavam 90,10 % do total de imóveis, mas ocupando apenas 23,84% da área total dos imóveis. Não é de se estranhar, portanto, já se ter constatado em 2009 que:

"(...) Os camponeses são o grupo social mais atingido pela pobreza extrema no Brasil, revela estudo divulgado nesta quinta-feira (15) pelo IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas). Entre as famílias consideradas 'extremamente pobres', 36% tinham como fonte de renda, em 2009, a produção agrícola... Para o IPEA, os principais fatores que levam os camponeses à pobreza são, pela ordem, o pequeno tamanho de suas terras; a baixa disponibilidade de insumos agrícolas, especialmente de água; a falta de assistência técnica; e os baixos preços pagos pelos seus produtos."<sup>48</sup>

---

48 - Balza, Guilherme (2011). Camponeses são os mais afetados por pobreza extrema no Brasil, aponta IPEA. São Paulo, UOL notícias, 15 de setembro.

Mesmo assim continua a compra de terras pelos grandes grupos econômicos nacionais e estrangeiros fortalecendo a concentração fundiária. Martine Dirven indaga e responde sobre o tema em suas conclusões à página 30 de seu texto<sup>49</sup>:

"(...) Há concentração e estrangeirização das terras agrícolas no Cone Sul do continente? Sem dúvida alguma! Quais são as razões? As razões aduzidas pela sua exaustiva pesquisa são:

**a) no âmbito econômico:** menor regulação e forças favoráveis para a concentração tanto nas cadeias de valor agroalimentares como do modelo neoliberal em geral; **b) no legal:** liberalização dos mercados de terras sem diferenciação entre nacionais e estrangeiros; **c) no organizativo:** forte aumento do peso e da concentração de núcleos de poder nos extremos (insumos e maquinaria, exportação e venda no varejo) das cadeias de valor nacionais e, sobretudo, globalizadas; **d) no organizativo no nível do estabelecimento rural:** entrada de grandes consórcios que administram e prestam serviços a vários estabelecimentos, especialmente relacionados com o cultivo da soja na Argentina (e Brasil), ainda que seja um modelo que parece estar se estendendo a outros países e outros cultivos; **e) no financeiro:** pela sua qualidade de bem finito, a terra é uma boa aposta em tempos financeiros turbulentos e muito melhor em tempos de tendências à alta dos preços das commodities agrícolas; **f) no geral:** a capacidade de gerenciamento de um bom gerente excede as necessidades de um estabelecimento rural de pequenas dimensões, daí que para otimizar o uso dos recursos humanos é necessário aumentar o tamanho da exploração, como os 'pools' na Argentina, os consórcios chilenos e as operações de varias empresas globalizadas demonstram que nos tempos atuais e com as tecnologias disponíveis, estas podem englobar dimensões insuspeitáveis em poucos anos, tanto em matéria de superfície administrada como de atividades conexas ou não."

Ora, a reforma agrária é um processo de democratização popular do acesso e posse da terra. É, sem dúvida alguma, geradora social de novos camponeses. Negar a reforma agrária é negar o desenvolvimento rural pela via da sua massiva camponização que se pretende moderna sem conduzir a um uso do

---

49 - Martine Dirven. Dinámicas del mercado de tierras en los países del Mercosur y Chile: una mirada analítica-crítica. FAO, noviembre 2011. 34 p.

espaço rural oligopolizado, homogeneizado, estandardizado e degradado pelas tecnologias agrícolas dependentes dos agrotóxicos. Pelo contrário, é a afirmação da diversidade cultural (etnodiversidade), da agrobiodiversidade e de uma ação antrópica que promova a natureza na sua totalidade.

#### 4. A CONCENTRAÇÃO DE TERRAS E A REALIZAÇÃO CAMPONESA

A consequência mais contundente da concentração da posse e do domínio privados dos recursos naturais, em particular das terras agricultáveis, é a ampliação dos obstáculos para a realização camponesa, o que acentua as diferenças sociais no campo. Esses obstáculos são consequência indireta das políticas públicas que favorecem alguns produtos para a exportação, e cuja presença na pauta de exportações de produtos agropecuários e florestais tem representado, em média, 75% das exportações brasileiras de produtos de origem rural. Nos últimos anos observou-se a seguinte média na participação na pauta de exportações por grupos de produtos de origem rural: soja e derivados 22%; carne e couros 25%; madeira, celulose e papel 17%; açúcar e álcool 11%; essa porcentagem variando discretamente em função dos interesses de compra representados pelos grandes grupos econômicos multinacionais (“tradings”).

Tais “*commodities*” são produzidas em grandes escalas pelas empresas capitalistas no campo e por parcelas dos estabelecimentos camponeses que se submetem aos riscos econômicos decorrentes da perda do controle interno da gestão das suas unidades de produção ao seguirem as orientações das empresas capitalistas, em particular declinando da prática histórica de diversificação dos cultivos e criações e da produção interna de insumos..

Se a esse tipo de subalternização camponesa se acrescentar a precariedade da assistência técnica oferecida pelos governos para os camponeses, deixando-os à mercê do apoio técnico ofertado pelas grandes empresas de comercialização de insumos agroindustriais e de aquisição dos produtos agrícolas, tudo leva a crer que a reprodução social camponesa estará determinada pelos interesses dominantes de manterem os camponeses em condições de subalternidade que facilite às grandes empresas capitalistas a sua exploração pela competição desigual dos seus produtos nos mercados<sup>50</sup>.

---

50 - Ver capítulo 1. Economia política do campesinato, in Armando Bartra Vergés (2011). Os novos camponeses. Leituras a partir do México profundo. São Paulo, Cultura Acadêmica; Cátedra UNESCO de Educação no Campo e Desenvolvimento Rural.



A essas contingências determinadas pelas políticas públicas se deve acrescentar aquelas conjunturas onde se constata uma crise da agricultura como fruto das oscilações dos mercados internacionais oligopolizados de 'commodities'.

Sem dúvida que qualquer crise numa sociedade de classes sempre atinge de forma mais brutal as classes subalternas. No caso de uma crise da agricultura, essa crise significa, antes de tudo, crise para o povo brasileiro e para os camponeses. As empresas capitalistas do agronegócio, pela sua internacionalização e por considerarem a natureza como mercadorias, encontram nessas crises uma forma tradicional de seletividade entre concorrentes. Reforçam, nesses casos e sempre que possível, a tendência à oligopolização. E quanto mais fortes se encontram as classes dominantes maior é a exploração relativa que exercem sobre as classes dominadas.

A crise na agricultura no Brasil é de caráter estrutural, não somente pela concentração fundiária, mas, também como decorrência do modelo capitalista de produção dominante concentrado em poucos produtos de exportação que são submetidos aos preços internacionais na concorrência com outros países produtores de 'commodities'. Como as empresas capitalistas no campo buscam custos de produção menores e margens de lucro maiores (mesmo em períodos de crise da agricultura) tendem a se apropriarem de áreas de florestas e savanas; a explorarem impunemente os trabalhadores rurais e os camponeses; a exigirem dos governos grandes obras de infraestrutura (estradas, navegabilidade dos rios, portos, etc.); continuados ajustes de políticas protecionistas de mercados; crescentes investimentos governamentais indiretos que facilitem seus negócios e tratados de livre comércio (TLCs).

O modelo capitalista de produção é internamente excludente dos camponeses e demais povos do campo, e internacionalmente receptivo à desnacionalização pelas grandes empresas multinacionais tanto dos recursos naturais como da agricultura. Adeptos da concepção liberal para as práticas do capital na sociedade brasileira os empresários capitalistas nada tem de liberais ao serem, sem exceções, exploradores extremamente autoritários em relação às classes subalternas. Esses grandes empresários, sejam de origem nacional ou estrangeira, tem ao seu lado não apenas os governos, mas os meios de comunicação que são pagos por eles para enaltecerem as virtudes burguesas do agronegócio e desmerecerem o modo de ser e de produzir camponês.

As táticas de ação conjuntural dos camponeses, além de disputarem os programas assistencialistas governamentais, sempre inoportunos com respeito ao cumprimento dos prazos e usualmente geradores de camponeses inadimplentes pelas formas como são concebidos, devem dar conta das mais distintas formas de resistência social devido à violação continuada dos seus direitos seja por grileiros seja pelos prepostos dos grandes empresários proprietários de terras.

Nesse processo de resistência social ensaiam, ademais, construir a sua autonomia relativa perante os capitalistas, efetuar poupanças capazes de realizarem o que denomino de acumulação camponesa. Esta é produto do trabalho direto familiar camponês. Nada tem a ver com a acumulação capitalista que se faz pela apropriação da mais valia gerada pelos trabalhadores durante os processos de trabalho capitalista marcado pelas relações sociais de produção de assalariamento.

Para que os camponeses possam, mesmo que de forma primária, realizar poupança familiar pelo seu processo de trabalho, seria relevante que uma proposta estratégica fosse por eles elaborada e que se colocasse muito além dos programas governamentais assistencialistas, programas estes que, na maioria das vezes, reforçam a subalternidade dos camponeses ao capital.

Uma proposta camponesa para superar a sua subordinação ao capital deveria contemplar diversas mudanças estruturais, mas necessariamente deveria partir do enfrentamento da concentração da terra no Brasil.

Alguns objetivos dessa proposta estratégica seriam: a realização de uma reforma agrária massiva; a implantação de outro modelo tecnológico de produção a partir da concepção camponesa de agricultura; assumir uma concepção de campesinato que afirme a sua autonomia e a acumulação camponesas; construir propostas de agroindustrialização sob controle popular; implantar sistemas cooperativos semi-estatais de prestação de serviços e a apropriação social da natureza pela unidade dos povos do campo.

Ademais, a mobilização da massa popular do campo deveria ter como perspectiva a conquista de políticas públicas de melhoria da produção e de aumento da renda familiar, superando a tendência atual dos governos de torná-las dependentes da caridade e misericórdia públicas.

Seria, então, da maior relevância a consolidação da unidade política dos movimentos e organizações sociais popular do campo no sentido da constituição de uma Aliança Popular no Campo a partir dos objetivos estratégicas consensuados que se coloquem além dos objetivos táticos de reivindicação e de protestos.

A afirmação camponesa num contexto de opressão necessita superar os horizontes de sua realização que se tornam restritos pela exclusão social e ideológica a que estão submetidos. A realização camponesa deveria valorizar a sua imensa diversidade e relação com a natureza de maneira que tornem as suas paisagens como 'paisagens culturais' cujo "(...) conceito abarca as idéias de pertencimento, significado, valor e singularidade do lugar."<sup>51</sup>

## **5. A CONCENTRAÇÃO DE TERRAS E A NEGAÇÃO DA SOBERANIA ALIMENTAR**

Os camponeses são os principais responsáveis pela produção de alimentos no país. No entanto, a imagem sobre a oferta de alimentos que é veiculada para a população urbana confunde o consumir ao induzi-lo a entender, mesmo sub-repticiamente, que o responsável agrícola pela oferta da alimentação é o agronegócio. Mesmo que a agroindústria, como parte do agronegócio, seja responsável por parcela considerável dos produtos beneficiados para o consumo corrente da população urbana, não existe nessa relação entre produção e consumo de alimentos a presença explícita do camponês, ele sim o responsável pela produção de quase dois terços dos produtos consumidos nas cidades.

Esse deslocamento da imagem do sujeito social real da produção de alimentos no Brasil desloca, também, o sujeito social responsável direto pela soberania alimentar no país que são os camponeses.

Nas crises conjunturais da agricultura, os camponeses ao invés de usufruírem dessa oportunidade adversa da economia rural por serem protagonistas da oferta de alimentos saudáveis, acabam sendo arrastados e prejudicados pelas crises devido às importações de alimentos e sua distribuição por preços subsidiados que os governos efetuam para responderem a uma situação econômica

---

51 - Consultar Santilli, Juliana (2009). *Agrobiodiversidade e direitos dos agricultores*. São Paulo, Editora Peirópolis. Citação à p. 390.

e social precarizada. Nesse sentido, as crises da agricultura acabam, no final das lógicas de intervenção pública nos mercados, favorecendo as grandes empresas capitalistas sejam as de produção ou sejam as de comercialização.

A alimentação do povo brasileiro tem sido tratada como questão secundária, isso devido à grande oferta de produtos alimentares nas mais distintas regiões do país, oferta essa favorecida seja pela diversidade de clima que permitem várias safras durante todo o ano, seja pela diversificação de cultivos e criações organizadas pelos camponeses.

No entanto, como são os empresários os que oligopolizam a oferta de alimentos, para eles é indiferente se a origem dos alimentos é de produção nacional ou são importados. Muitas vezes, como ensejam ampliar seus lucros eles buscam na importação de alimentos caminhos comparativos que lhe são favoráveis. Isso em detrimento das safras nacionais, por vezes com custos de produção comparativamente mais elevados. Nessas circunstâncias, como as políticas públicas de estoques reguladores foram minimizadas devido à lógica liberal de não presença das ações públicas nos mercados, as importações tornam-se usuais e em diversas circunstâncias concorrenciais com os produtos alimentares ofertados pelos camponeses.

Além disso, o comércio internacional de commodities (petróleo, grãos e metais) é cartelizado, proporcionando margens de lucro elevadas para as 10<sup>52</sup> empresas multinacionais que o constituem. Essas empresas são: Vitol, sede em Genebra (investimentos dos EUA), petróleo; Glencore (USA) petróleo e minério; Trafigura (Holanda, Inglaterra e mais 56 países): petróleo, metais não ferrosos, frota navios; Cargill (USA) grãos; Gunvor (sueca): petróleo e metais na Rússia; biodiesel; infraestrutura de energia; ADM (USA), grãos; Noble (Escocesa com capital chinês), produtos agrícolas, energia, minérios, metais; Mercuria (Suíça), energia, petróleo, gás natural, biocombustível, carvão; Bunge (Holanda e Argentina), fertilizantes e grãos; Phibro (USA – Philips Brothers, subsidiária da Oxy-petróleo), energia, metais e commodities agrícolas.

O desafio da soberania alimentar no Brasil reside no enfrentamento social do controle oligopolista da oferta e comercialização de alimentos. O oligopólio

---

52 - Fonte: <http://jornalggn.com.br/blog/luisnassif/as-dez-tradings-que-dominam-o-mercado-global-de-commodities>, consulta 11 de maio de 2013, 09h34min.

mundial de alimentos e matérias primas originárias da agricultura e do extrativismo se amplia na medida direta em que os alimentos são produzidos, na sua maioria, assim como os insumos utilizados pela agricultura industrial altamente capitalizada, numa relação antrópica predadora da natureza, comprometedora da saúde humana e crescentemente artificializada.

A afirmação da soberania alimentar no país acaba sendo desprezada pela hegemonia das concepções de mundo do agronegócio, este em geral submetido às regras de comercialização determinadas pelas grandes empresas multinacionais. Tanto assim que na divisão internacional do trabalho que ocorreu a partir de meados da década de 1980, a transferência da oferta de alimentos para os países do sul da linha do equador induziu reestruturações nas economias rurais locais indiferentemente se essa divisão internacional do trabalho provocasse opressão e exclusão da produção social dos camponeses. No Brasil, essas mudanças foram objetivamente realizadas com a segunda onda de 'modernização' na agricultura realizada a partir do final de década de 1980, quando passa a prevalecer, sem objeções, os interesses científicos, tecnológicos e comerciais das grandes corporações multinacionais seja no direcionamento da pesquisa como a natureza da inovação tecnológica no campo.

## **A CONCENTRAÇÃO DE TERRAS E O ISOLAMENTO DAS LUTAS SOCIAIS NO CAMPO**

As iniciativas dos governos brasileiros têm sido orgânicos à reprodução dos interesses de classe das classes dominantes no campo e na cidade. As próprias políticas compensatórias para os trabalhadores rurais e urbanos para os camponeses, estimuladas por vários desses governos, nada mais são do que políticas complementares de apoio governamental às empresas capitalistas. Essa postura governamental de fato contribui para destroçar as iniciativas de reivindicação e de luta social das classes subalternas.

As políticas públicas sendo orgânicas ao processo de reprodução dos grandes capitais nacionais e transnacionais na agricultura e na agroindústria estimulam as demais frações dos capitais (industrial, serviços e comercial) a disputarem o fundo geral de mais-valia parcialmente representado no orçamento geral da União. Essa busca incessante de vantagens, como as facilitações tributárias, cambiais, taxas de juros, entre outras, permitem às diversas frações dos capitais

a redução dos seus gastos de reprodução ampliada do capital e contribuem para a ampliação dos seus processos de acumulação.

Nesses contextos, os poderes da república, ao serem orgânicos aos interesses do capital, tornam-se objeto de disputa entre os lobistas que buscam vantagens de oportunidade e favores para as corporações, propiciando condições efetivas para a presença de contravenções e de impunidade nas relações entre os interesses públicos e os privados.

Na dinâmica mais geral da hegemonia dos interesses privados no âmbito dos aparelhos do Estado neoliberal algumas conseqüências anti-sociais se verificam:

- Acentua-se o processo de privatizações para garantir, sob a ética liberal, que a concorrência e os mercados se tornem norma universal de funcionamento das relações humanas, amplo senso;
- A sociedade civil se despolitiza, convertendo-se, pela hegemonia da concepção de mundo dominante, em difusora dos ideais das ideologias anti-estado, de conciliação entre classes sociais e de afirmação da natureza como mercadoria, passível de ser negociada;
- A paralisia teórica se instaura tendo com conseqüência uma disjunção entre teoria e prática, caracterizada por um lado pelo empirismo acadêmico e por outro lado o praticismo da ação política das lutas dos movimentos e organizações sociais populares;
- Inexistem esforços para a elaboração de propostas de um novo modelo econômico, político e social para o campo; de uma estratégia de desenvolvimento rural a partir dos povos originários e do campesinato que inclua como uma das suas dimensões as mudanças fundiárias pela reforma agrária.

Numa sociedade sob a égide dos valores neoliberais predomina a estratégia de mudanças sem rupturas. Governa-se com as velhas instituições apoiando-se nas oligarquias e renunciando à mobilização social como uma das formas de pressão. Essa tendência para a conciliação entre classes sociais reafirma a estrutura fundiária e nela a concentração de terras. O velho é a referência, os novos valores possíveis são afastados. Nesse contexto, a mesmice é o novo.

# Teses favoráveis e contrárias à Reforma Agrária Brasileira no limiar do Século XXI

Lauro Mattei<sup>53</sup>

## INTRODUÇÃO

Desde os primórdios da formação social brasileira a questão da terra aparece como elemento central que explicita as próprias contradições dessa formação societária. Assim, durante o processo de ocupação imperial do país a terra funcionou como importante instrumento para atender aos interesses dos negócios internacionais, seja produzindo bens demandados pelo comércio mundial da época, seja estabelecendo uma estrutura produtiva monocultora assentada no poder político dos “senhores dos engenhos”.

Com a emancipação do país e a conseqüente formação da república federativa esse problema se agravou, uma vez que a terra, enquanto um bem natural, passou a ser uma mercadoria privada, cujo acesso permaneceu restrito apenas às camadas da população capazes de adquiri-la. Com isso, foram sendo estabelecidas as condições para que o Brasil se tornasse um dos países do mundo com os maiores índices de concentração privada da posse da terra. Este fato foi documentado pelo último Censo Agropecuário (IBGE, 2006), quando se constatou que a desigualdade na distribuição da terra revela a um só tempo, processos pretéritos e contemporâneos do modo como os recursos naturais são apropriados no Brasil.

Esta é a razão que faz com que a questão da propriedade da terra permaneça presente na agenda e no debate político nacional até os dias atuais, fato que perpassou pelos diversos ciclos econômicos (açúcar, mineração, algodão,

---

53 - Professor do curso de graduação em Ciências Econômicas e de Pós-Graduação em Administração, ambos da UFSC. Email: l.mattei@ufsc.br

pecuária e café) e se manteve presente no cenário geográfico, social e político do país. Mesmo assim, nota-se que uma parte expressiva da literatura especializada sobre o meio rural brasileiro relegou a questão agrária a um plano secundário, defendendo que a própria reforma agrária se transformou em uma proposta historicamente superada. Em grande medida, argumenta-se que o capitalismo agrário brasileiro resolveu, sem precisar fazer alterações estruturais, aqueles problemas que a reforma agrária se propunha a resolver no passado recente.

É neste cenário de mudanças que o debate clássico sobre a questão agrária brasileira ganhou novos contornos nos tempos atuais. Se nas primeiras décadas do pós-guerra a não solução da questão agrária era vista unanimemente entre os analistas agrários como um impeditivo ao desenvolvimento do país, nos tempos presentes muitos analistas de tradição agrarista passaram a tratá-la como sendo um impeditivo à continuidade do próprio desenvolvimento rural atingido a partir da política de modernização conservadora.

Esta política alterou totalmente a dinâmica da agricultura brasileira nas últimas décadas e segundo esses interpretes, removeu todos os resquícios que poderiam se transformar em impeditivos ao desenvolvimento. Para tanto, argumenta-se que o capitalismo agrário do século XXI precisa apenas intensificar o uso de tecnologias, uma vez que o aumento absoluto da produção virá destas e não da incorporação de mais áreas ao processo produtivo agrícola. Evidentemente que essas premissas analíticas pressupõem a inexistência de uma questão agrária a se resolver no país, significando que a bandeira da reforma agrária se transformou em uma luta obsoleta e sendo apenas “parte da história e do passado”.

É sobre este cenário de debates e discussões que o presente artigo irá se mover com o objetivo de mapear os principais argumentos das teses favoráveis e contrárias à reforma agrária no Brasil contemporâneo. Para tanto, além dessa breve introdução o capítulo contém mais três seções. A primeira delas sistematiza e discute os principais argumentos dos autores que entendem que a reforma agrária ainda é um instrumento importante para mudar a realidade rural brasileira. A segunda seção apresenta as teses opostas, ou seja, busca-se sistematizar os principais argumentos dos autores que analisam a questão agrária brasileira atual sob a premissa de que a reforma agrária tornou-se uma bandeira de luta obsoleta. Finalmente, a terceira seção apresenta as conclusões do estudo, momento em que serão esboçados novos argumentos sobre o tema em epígrafe.



## 1. TESES FAVORÁVEIS À REFORMA AGRÁRIA

O tema da reforma agrária, dada sua natureza política, é marcado por distintas interpretações, mesmo no campo que unifica os defensores desta medida reformadora. Assim, percebe-se que existem diferentes concepções de um programa de reforma da estrutura agrária do país entre os próprios analistas situados neste campo. E o que os separa normalmente é a abrangência e o caráter desse processo de reforma. É exatamente sobre esse conjunto de proposições e argumentações que esta seção irá se debruçar procurando sistematizar nos itens subseqüentes as principais teses favoráveis à reforma agrária brasileira.

### 1.1 A TESE DA REFORMA AGRÁRIA DE ABRANGÊNCIA REGIONAL

O ponto de vista dos partidários de uma reforma agrária de caráter regional – no limite residual, pois entendem que a questão agrária brasileira não é mais uma questão nacional – é que as mudanças que ocorreram nas últimas décadas no meio rural brasileiro estabeleceram algumas contradições que ainda persistem e que poderiam ser sanadas através de uma intervenção pontual.

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

Por isso, entendem que não se justifica uma política nacional de assentamentos rurais, uma vez que a pobreza rural persiste apenas nos groões rurais das áreas menos desenvolvidas do país. Portanto, trata-se de implementar políticas de geração de empregos e de oportunidades para esse segmento populacional que não encontra mais possibilidades de inserção produtiva no modelo dominante nas áreas rurais.

Assim, partindo-se do pressuposto que é inviável uma intervenção massiva sobre a estrutura fundiária do país em função das restrições fixadas pela atual Constituição Federal que impedem uma ampla distribuição de terras em todo

o país, propõe-se a retomada da concepção de programa regionalizado de reforma agrária para o país, com a decretação das zonas prioritárias previstas no antigo Estatuto da Terra, de modo a se conseguir a concentração de assentamentos agropecuários em determinadas regiões, como por exemplo, o sertão Nordeste.

Com isso, acredita-se que a definição de regiões prioritárias permitiria o estabelecimento de zonas reformadas com políticas públicas e regras diferenciadas do restante do país (como por exemplo, serviço de extensão rural específico, crédito do PROCERA, etc.) que fossem capazes de garantir o sucesso desses novos produtores rurais nos seus primeiros anos. Ao mesmo tempo, essa política deveria ser combinada com programas especiais de previdência social que garantissem renda mínima àquelas famílias rurais ou urbanas que não tivessem condições de serem beneficiadas com um lote.

Verifica-se, neste caso, que a argumentação segue uma lógica que se aproxima das teses anti-reforma, uma vez que se propõem soluções para determinadas regiões do país, especialmente no Norte e Nordeste, onde a modernização agrícola ainda não foi muito eficaz e não foi capaz de introduzir um modelo produtivo agrícola competitivo aos moldes daquele introduzido no Centro-Sul do país. Neste caso, o caráter da reforma agrária estaria mais centrado na solução pontual de conflitos sociais oriundos da relação desigual de acesso à terra do que propriamente atuando como um instrumento de mudança real da estrutura fundiária e no próprio modelo de produção agropecuária, que está se tornando cada vez mais excludente.

## **1.2 A TESE DA REFORMA AGRÁRIA DE CARÁTER NÃO-AGRÍCOLA**

Outra linha de argumentação é defendida por pesquisadores que passaram a defender, recentemente, uma reforma agrária de caráter mais “social” que “econômico”, por entender que ela teria a função de gerar empregos, conter os fluxos migratórios e evitar a lumpenização do campo. Neste caso, o papel da reforma agrária seria o de auxiliar no equacionamento da questão populacional do país, até que fosse completada a transição demográfica iniciada nas últimas décadas. Para tanto, as políticas de um programa agrário desta natureza teriam que ser menos produtivistas e mais voltadas ao não-agrícola existente no espaço rural.

Por isso, os defensores desta proposição entendem que a reforma agrária não precisa ter mais um caráter estritamente agrícola, dado que os problemas fundamentais da produção e dos preços podem ser resolvidos pelos complexos agroindustriais existentes. Entende-se que o problema da fome que afeta milhões de brasileiros não se deve à insuficiência de produção agrícola, mas sim da falta de dinheiro para esses famintos comprarem os alimentos necessários. Portanto, hoje o país precisa de uma reforma agrária que ajude a equacionar a questão do excedente populacional, até que se complete a transição demográfica recém iniciada.

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

Neste caso, propõe-se uma reforma agrária que, além de não alterar substancialmente a distribuição da propriedade da terra, pois seriam necessárias quantidades menores deste bem natural, buscasse gerar um conjunto de novas ocupações que não requisitassem níveis de qualificação mais elevados visando atender a parcela da população sobrando do ponto de vista estritamente agrícola e industrial, os milhões chamados de “sem-sem”.

### **1.3 A TESE DA REFORMA AGRÁRIA DE ÂMBITO NACIONAL**

Neste campo podemos afirmar que se situam a grande maioria dos analistas que ainda defendem a bandeira da reforma agrária como instrumento essencial para alterar a atual estrutura fundiária do país, destacando-se dentre estes intelectuais, pesquisadores, professores, ONGs, sindicatos, partidos políticos, etc. Basicamente, defende-se a promoção do acesso à terra como forma de democratizar a propriedade fundiária e, ao mesmo tempo, combater as injustiças sociais presentes no meio rural do país.

De um modo geral, o que sustenta esta tese é a existência de um grande número de trabalhadores rurais sem terra e/ou com pouca terra em todas as

regiões do país, significando que não está esgotada a possibilidade histórica do país de reformar sua estrutura fundiária. Para isso, seria necessário um conjunto de políticas, para além daquelas pontuais que dão início ao processo de assentamentos, destacando-se uma política de crédito e um fundo de apoio à reforma agrária para garantir a sustentabilidade desse processo reformador.

Fazendo um contraponto à tese de que o tempo da reforma agrária já passou, diversos autores vinculados a este campo de análise mostram que a atual expansão do agronegócio na agropecuária é a própria expressão da moderna questão agrária brasileira, exatamente por representar obstáculos reais no sentido de incorporar os segmentos da agricultura familiar, dos assentamentos da reforma agrária, bem como de outros segmentos sociais rurais na construção de um projeto nacional de desenvolvimento autônomo e sustentável. Isto porque o projeto do agronegócio se apóia em uma estratégia que mantém a estrutura agrária intocada, ao mesmo tempo em que se fortalece através da exclusão de parcelas expressivas do campesinato brasileiro.

Neste contexto analítico, a reforma agrária segue sendo um tema pertinente e atual, uma vez que uma reforma agrária incluyente, de desenvolvimento e igualdade, não está fora da agenda, ao menos que se pense que não há desigualdade no país. Para tanto, a reforma agrária aparece como um instrumento portador de mudanças capazes de promover a distribuição das terras e da renda e, ao mesmo tempo, ser portador da justiça e da equidade social. Esta posição, que se contrapõe ao projeto dominante, pretende ser um contraponto ao modelo dominante, representado pela aliança do grande capital com os grandes latifúndios.

Nesta lógica, afirma-se que a reforma agrária é um tema ainda atual, sobretudo quando se observa que as últimas informações do IBGE (Censo Agropecuário de 2006) revelam que o Brasil se mantém entre os países com as maiores taxas de concentração de terra do mundo. Para diversos autores defensores dessa tese, este fato – concentração extremamente forte da propriedade fundiária no país aliada ao grande número de pessoas que demandam terra – justifica a necessidade de uma política agrária.

Todavia, entende-se que o caráter da reforma agrária precisa ir além de uma mera política produtiva e de combate à pobreza e se transformar numa política de desenvolvimento do país que seja capaz de atuar no sentido de combater a

desigualdade social. Isto porque, segundo fatos historicamente documentados, sociedades que cresceram e se desenvolveram rapidamente realizaram, em algum momento de suas trajetórias, processos efetivos de distribuição das terras e de reforma da estrutura fundiária.

Em resumo, entende-se que diversos obstáculos estruturais do meio rural continuam presentes devido à existência de uma questão agrária “não-resolvida”. Estes obstáculos se situam nas esferas econômica, política, social e cultural e revelam que o desenvolvimento das forças produtivas está travado por normas, costumes, rotinas, relações de poder, entre outras; fatos estes que decorrem de relações entre os proprietários de terra e o restante da população rural. Tais relações são fortemente marcadas pela condição desigual de acesso à terra, pela desigualdade de renda e pela exclusão de amplas parcelas da população rural do debate sobre os rumos do meio rural brasileiro.

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

#### **1.4 A TESE DA REFORMA AGRÁRIA ENQUANTO INSTRUMENTO DE COMBATE AO LATIFÚNDIO E DE PROMOÇÃO DE REFORMAS GERAIS DO PAÍS**

Esta tese é sustentada pelos principais movimentos sociais rurais, os quais entendem que a reforma agrária deve ter um caráter amplo e abranger todas as regiões do país como forma de inclusão de todos os segmentos populacionais. Isto daria ao processo reformador um caráter econômico, social, político e ecológico, uma vez que neste processo de mudança da estrutura fundiária estariam envolvidos segmentos sociais que historicamente têm atuado preservando os biomas brasileiros, fortemente ameaçados pela expansão do agronegócio exportador.

Partindo do pressuposto de que no Brasil nunca houve um verdadeiro programa de reforma agrária, razão que faz do país o segundo em escala mundial em termos de concentração da propriedade da terra, defende-se o tema da reforma numa perspectiva mais ampla, ou seja, uma reforma enquanto política de Estado que seja capaz de promover uma mudança radical na estrutura da propriedade da terra no país. Isto significa a adoção de políticas públicas que vão muito além de ações pontuais sobre alguns latifúndios em determinados governos. Esta é a razão que explica porque entra governo, sai governo, mas a luta pela reforma agrária permanece na agenda política nacional.

Tendo clareza que está em curso uma grande ofensiva do capital sobre o processo produtivo rural, que na prática representa uma remontagem da modernização conservadora da agricultura que havia sido implementada durante o regime militar, porém interrompida durante o período de crises nas duas últimas décadas do século XX, analisa-se que tal retomada se dá via expansão primária da economia brasileira sob a liderança do agronegócio, considerado o inimigo comum para todos os atores desse campo.

Para os defensores dessa tese, esse processo em curso representa, em essência, o revigoração do modelo capitalista de produção agropecuária, cujas bases se assentam na expansão da produção e do lucro, mesmo que às custas da promoção de desigualdades e exclusão social, da dependência externa e da exploração predatória dos recursos naturais. O que importa, na verdade, é a acumulação capitalista com base na super-exploração dos recursos naturais e da própria força de trabalho, levando a um processo de desterritorialização dos povos do campo, com graves consequências sociais e ambientais.

Tendo clareza que o Brasil, por ser um país rico em terras, águas e biodiversidade, está atraindo grandes investimentos capitalistas, muitos dos quais de forma meramente especulativa, os defensores desta teses entendem ser necessário a defesa de um projeto de desenvolvimento capaz de atender as necessidades de toda sociedade e, particularmente, das populações rurais. Dentre as principais medidas para concretização desse projeto alternativo para a sociedade brasileira, defende-se<sup>54</sup>:

---

54 - Com base na declaração final do encontro nacional unitário dos trabalhadores rurais e povos do campo, das águas e das florestas, realizado em Brasília no mês de agosto de 2012.

- a)** uma ampla reforma agrária enquanto política essencial para promover um novo modelo de desenvolvimento popular, solidário e sustentável, pressupondo-se uma radical mudança na estrutura fundiária do país que seja capaz de garantir a reprodução social dos povos e preservar as águas e as florestas;
- b)** a construção, via reforma agrária, de um novo projeto de desenvolvimento alternativo assentado na agroecologia enquanto estratégia produtiva para se contrapor ao sistema do agronegócio, visando garantir a soberania alimentar como direito elementar dos povos e, ao mesmo tempo, preservar a biodiversidade, os ecossistemas e o patrimônio genético do país;
- c)** a alteração do processo produtivo rural, procurando-se centralizar o novo modelo na agricultura familiar e nas formas tradicionais de produção assentadas nos princípios agroecológicos através políticas públicas estruturantes que perpassem a simples disponibilização de crédito rural, ou seja, além destes são necessárias políticas de pesquisa, de assistência técnica, de agroindustrialização, de seguro e de comercialização;
- d)** a alteração do atual modelo energético brasileiro, defendendo-se a soberania energética como um direito dos povos, o que implica controle social sobre as fontes, produção e distribuição de energia;
- e)** a necessidade do reconhecimento por parte do Estado dos direitos dos povos, destacando-se o direito à educação como uma ferramenta estratégica para a emancipação dos atores sociais, através de um projeto político-pedagógico vinculado aos interesses da classe trabalhadora e embasado em suas experiências de lutas;
- f)** a necessidade de democratização dos meios de comunicação que atualmente, além de se encontrarem concentrados em poucas famílias, representam e atuam em favor do projeto dos capitalistas brasileiros e mundiais, procurando sempre criminalizar os movimentos sociais e suas lideranças.

Com isso, evidencia-se a questão agrária atual a partir do agravamento da contradição marcada pelos interesses do capital em detrimento dos interesses de milhões de trabalhadores rurais. Além da concentração fundiária estão presentes, também, a exploração do trabalho, as migrações, as mortes, a perda da biodiversidade, a destruição dos solos e das águas, a desnacionalização das terras, a insegurança alimentar, a ampliação dos conflitos agrários, a exclusão social, etc., as quais configuram a face perversa do atual modelo de desenvolvimento rural, que se expandiu sem que tenha ocorrido a reforma agrária. É exatamente este cenário que os defensores desta tese pretendem alterar, buscando não somente promover mudanças nas áreas rurais, mas alterar o próprio rumo do desenvolvimento do país.

## **2. TESES CONTRÁRIAS À REFORMA AGRÁRIA**

Autores que analisaram a questão agrária brasileira precisam ser interpretados levando-se em consideração a trajetória analítica dos mesmos visando captar possíveis releituras de processos sociais, econômicos e políticos que possam ter influenciado e/ou alterado suas linhas interpretativas. Outros, porém, têm mantido sua postura original sobre o tema. É exatamente essa dupla visão que a abordagem desta seção procurará fazer no sentido de sistematizar os principais argumentos contrários à reforma agrária. Registre-se, desde logo, que não se trata de fazer aqui qualquer juízo de valor sobre essas proposições, ao contrário, o que se pretende é sistematizar e esclarecer os principais argumentos que sustentam essas proposições, que caminham em sentido oposto àquelas dos autores discutidos na seção anterior.

### **2.1 A INFLUÊNCIA DA TERRA É PEQUENA EM RELAÇÃO AO VALOR DA PRODUÇÃO**

Esta é uma tese recorrente que permeia todas as formulações dos setores conservadores, especialmente daqueles ainda atrelados ao processo de modernização da agricultura brasileira. Este grupo, que recentemente ganhou a adesão de alguns estudiosos da questão agrária que se situavam em um campo mais “progressista”, continua com o olhar focado na produtividade da agricultura derivada apenas de um único fator de produção: a intensidade do uso das tecnologias modernas.



Para tanto, separam mecanicamente os agricultores (produtores em sua linguagem) entre aqueles bem-sucedidos e aqueles grupos malsucedidos, separação esta permeada pela ideia simplista de que a condição deste último grupo decorre do fato dos mesmos não saberem “administrar” adequadamente a tecnologia moderna. Daí deriva a principal tese desse grupo de analistas agrários brasileiros: a influência da terra é pequena em relação à tecnologia no que diz respeito ao valor da produção.

Seguindo a lógica anterior, afirmam que o insucesso das atividades agrícolas do grupo de “produtores malsucedidos” decorre das escolhas errôneas de tecnologias e da má administração dos estabelecimentos agropecuários e das próprias tecnologias, ou seja, o agricultor é o verdadeiro culpado por não apresentar um bom desempenho econômico ao não saber usar as tecnologias e, ao mesmo tempo, não saber administrar sua propriedade.

E tem mais: os estabelecimentos malsucedidos são também taxados de incompetentes no quesito “administração dos dispêndios”, de tal forma que não conseguem obter renda bruta sequer compatível com as faixas do setor bem-sucedido. Ou então são incapazes de reduzir seus dispêndios para equilibrar seus orçamentos.

A saída proposta é mais do mesmo (na perspectiva da “modernização dolorosa”): priorizar a difusão das tecnologias modernas para que milhões de estabelecimentos agropecuários sejam capazes de produzir mais. Neste caso, caberia às instituições de pesquisa e extensão rural um papel ativo no sentido de atacar “o verdadeiro problema da agricultura brasileira”.

Quem acompanhou minimamente as últimas décadas do desenvolvimento rural brasileiro sabe que o verdadeiro problema é de outra ordem: o tratamento desigual dado pelas políticas públicas do pacote modernizante aos diferentes segmentos sociais existentes no meio rural brasileiro. Se hoje temos um setor de produtores rurais (minoritário é verdade), fortemente articulado ao circuito internacional de commodities agropecuárias e, com elevados ganhos de produtividade, é porque este, efetivamente, foi integrado ao processo produtivo no sistema econômico nacional. Todavia, não podemos ocultar que aquele mesmo processo que propiciou a ascensão desse grupo colocou à margem milhões de produtores rurais, excluindo-os econômica e socialmente.

Portanto, a essa massa de excluídos é preciso acesso a tecnologias sim; é preciso também acesso ao crédito rural em condições adequadas e em quantidades razoáveis; é preciso sim acesso à pesquisa e à assistência técnica, etc. Mas fundamentalmente, é preciso acesso à terra de boa qualidade e em quantidades razoáveis para que, quando considerados todos os fatores de produção envolvidos, este grupo de produtores passe a ser analisado e considerado de forma menos desqualificadora.

## **2.2 O PROBLEMA AGRÁRIO BRASILEIRO FOI REBAIXADO E OS PRESSUPOSTOS DA REFORMA AGRÁRIA DEIXARAM DE EXISTIR**

Essa tese encontra vertentes analíticas em vários campos de conhecimento, porém concentrando-se mais nos eminentes cientistas sociais agrários<sup>55</sup>. Tendo também uma lente ofuscada pelo viés conservador, atacam qualquer análise – até mesmo os analistas – que não segue o padrão comum assentado no seguinte tripé: a agricultura brasileira se desenvolveu e a elevação da produtividade nas últimas décadas é prova incontestável disso; este processo não provocou concentração fundiária; e não houve destruição dos recursos naturais.

Procurando desqualificar o histórico problema agrário brasileiro, chegam ao ponto de afirmar que o desenvolvimento econômico do país só atingiu o estágio atual devido à “pujança do campo”, sem o qual o país não teria se urbanizado, não teria gerado a quantidade empregos e nem obtido a importante participação no mercado mundial de commodities. E tudo isso ocorreu sem qualquer influência das políticas agrárias, em especial dos programas de reforma agrária. Daí deriva uma das conclusões muito em voga neste grupo de analistas sociais: o país estaria gastando bilhões de reais em uma política pública que já saiu da cena em escala mundial e que no Brasil sequer deu resultados.

Por isso, para alguns membros desse grupo falar em questão agrária atualmente no Brasil é uma verdadeira “insanidade analítica”, uma vez que se está buscando analisar latifúndios em áreas rurais com a cabeça presa às décadas de 1960 e 1970, não percebendo as profundas mudanças que ocorreram nos

---

55 - Chegam ao ponto de qualificar qualquer analista discordante desta linha interpretativa de “arautos do reacionarismo”, ou de “urbanos que desconhecem a agricultura”, como se a eles fosse dado a exclusividade infalível de suas análises. Qualificam as vozes discordantes de suas análises de pessoas que ainda não se desvencilharam da década de 1950.

processos econômicos. Obviamente que uma análise que não seja meramente economicista e superficial mostrará as contradições resultantes deste processo de mudanças que efetivamente ocorreu, sendo que duas delas saltam aos olhos de qualquer analista social despidido de viseiras ideológicas: a enorme expansão da concentração de terras ocorrida no país exatamente durante o período da modernização agrícola<sup>56</sup>, por um lado, e a imensa exclusão de pequenos agricultores e assalariados rurais, por outro.

Desconsiderar esses dois fatos, aliado a um terceiro fator de igual magnitude que foi a imensa destruição dos recursos naturais, sobretudo nos seis principais biomas do país, é jogar cinzas sob a lenta das análises lúcidas. Encobrir o fato de que a questão histórica da propriedade da terra não foi um fator determinante da realidade atual, é negligenciar a verdadeira história social, política e cultural do país. Neste caso, seria insanidade analítica sim pensar que a banca ruralista – que domina o congresso nacional nos temas referente ao mundo rural – atua em defesa dos interesses de todos os segmentos sociais rurais e em defesa do meio ambiente. Vide as recentes declarações de suas principais lideranças quando da discussão do novo código florestal do país!

### **2.3 O TEMPO DA REFORMA AGRÁRIA ACABOU**

Caio Prado Júnior, em suas diversas análises sobre a formação histórica e econômica brasileira afirmava que “somos hoje o que éramos ontem”, numa clara alusão ao papel decisivo que a propriedade da terra desempenhou (e ainda desempenha) na formação social do país, em particular das sociedades agrárias. Por isso, defendia uma reforma agrária ampla, de tal forma que fosse capaz de alterar, a um só tempo, tanto a estrutura da propriedade rural como as próprias relações de trabalho que se instituíram no país e que foram fortemente marcadas pela prática da escravidão.

Para negar a importância da reforma agrária nesse processo maior de mudança social e política do país, os segmentos anti-reforma assentam sua argumentação em alguns pressupostos que procuram encobrir os verdadeiros significados de uma mudança na estrutura agrária. Para tanto, procuram guarida no simplista argumento de que, por sermos uma sociedade eminentemente urbana, não faria mais sentido hoje falar em reforma agrária.

---

56 - Vide dados do Índice de Gini presentes no último Censo Agropecuário (IBGE, 2006).

Além disso, procuram justificar suas teses no fato de que um amplo processo de redistribuição de terras, além de mobilizar uma quantia enorme de recursos públicos, não atenderia as principais demandas dos segmentos sociais rurais pobres que não seriam capazes de se reproduzir socialmente apenas a partir das atividades agrícolas. Registre-se que o argumento do “enorme gasto público” sempre foi utilizado para se garantir a continuidade de determinados privilégios instituído pelo Estado brasileiro em favor de elites minoritárias, presentes tanto no campo como nas cidades.

Quanto ao tema da pobreza rural, registre-se que dezenas de estudos de especialistas nesta temática comprovam a tese de que a maior persistência desse fenômeno ocorre exatamente em áreas e/ou regiões circundadas por grandes latifúndios e pela lógica produtiva assentada na monocultura. Ou seja, o tripé histórico latifúndio-monocultura-exportação ainda é um dos principais responsáveis pela geração e reprodução da pobreza rural.

Neste caso, chama atenção a matriz analítica anti-reforma agrária assentada na percepção de que as mudanças estruturais rebaixaram o problema fundiário do país e transformaram a reforma agrária em um fator que deixou de ser imperativo do desenvolvimento social e econômico do país. Afirma-se que, de um lado, essas mudanças promoveram um golpe mortal na dominação social e econômica da grande propriedade e, por outro, liquidaram definitivamente a bandeira da reforma agrária como uma luta nacional.

Ora, afirmar que a modernização agrícola liquidou o poder econômico e social da grande propriedade da terra no país é, no mínimo, desconhecer e/ou distorcer a trajetória histórica e a realidade social rural, cuja marca política e cultural continua sendo dominada pelo poder emanado a partir da propriedade fundiária. Para contraditar a primeira parte da argumentação anterior estão aí as milhares de mortes de lideranças de camponeses e religiosos que lutavam pela mudança da estrutura agrária exatamente no momento da modernização agrícola, período em que se fortaleceu enormemente o poder político vinculado à propriedade da terra. Desconsiderar esses fatos é sim negligenciar a realidade e tentar afirmar a ideologia dos vencedores, ou seja, a ideologia da burguesia agrária retrógrada que ainda persiste no meio rural do país.

## 2.4 NÃO HÁ DEMANDA SOCIAL PELA REFORMA AGRÁRIA

Há décadas dezenas de milhares de trabalhadores rurais continuam acampadas às margens de estradas e rodovias lutando por um pedaço de terra, fato fartamente documentado pela literatura social e política brasileira. Negligenciar isso sob o argumento de que não há demanda social para a reforma agrária no Brasil revela mais do que insanidade analítica: trata-se de uma esquizofrenia analítica que deixou de ser marcada pelo uso da ciência e passou a ser comandada pelos argumentos da ideologia das classes dominantes para interpretar a realidade agrária do país.

Da mesma forma, ignorar a luta pela reforma agrária sob a argumentação de que a legislação sobre a mesma caducou é desconsiderar que a Constituição Federal em vigor manteve o instrumento da desapropriação assentado no cumprimento da função social da propriedade da terra. E isto não é fantasia religiosa e muito menos ideologia de alguns militantes agrários: é manter-se conectado ao mundo rural real que é permeado por relações sociais contraditórias emanadas a partir de um fator básico: a propriedade privada da terra.

Para não enfrentar essa contradição essencial do modo de produção capitalista agrário, ideologicamente esses analistas sociais defensores da tese acima explicitada procuram desqualificar os interlocutores críticos sob a argumentação de que estes permanecem atrelados a dogmas e teorias ultrapassadas, mantendo pouca conexão com os fatos empíricos.

Os fatos empíricos, porém, teimam em mostrar uma realidade histórica sombria: milhões de agricultores familiares sem terra ou com pouca terra ainda querem permanecer no campo e transformar este espaço em local de trabalho e de reprodução de suas vidas. Esta talvez seja a principal razão para que permaneçam defendendo uma reforma agrária que seja capaz de alterar o processo de distribuição da propriedade da terra e, conseqüentemente, do poder político no meio rural do país. Nunca é demais recordar que este segmento de agricultores familiares é responsável pela produção da grande maioria dos alimentos presentes na cesta básica da população brasileira, que ainda prefere comer arroz, feijão, mandioca, legumes, frutas e hortaliças, em detrimento da soja, principal produto que sustenta a ideologia dominante do agronegócio.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do texto foi possível perceber as modificações sofridas pela trajetória histórica que marcou o debate sobre o papel da reforma agrária na sociedade brasileira. Se nas décadas iniciais do período do pós-guerra ela era considerada como um dos instrumentos mais decisivos na definição dos rumos do desenvolvimento do país, hoje se verifica que, diante das transformações estruturais ocorridas na esfera rural, há distintas concepções sobre o papel da reforma agrária no debate sobre o modelo de desenvolvimento que se quer construir para o país.

Assim, por mais que se possa tergiversar sobre alguns aspectos, a questão central que se coloca no momento é o que fazer com o universo de 3.775.826 estabelecimentos agropecuários que são explorados por agricultores familiares, a grande maioria deles com pouca terra e que se encontram fragilizados socialmente. Essa não é uma questão menor, uma vez que estes estabelecimentos respondem por 73% do total de estabelecimentos do país.

É neste cenário de fundo que se move o debate acadêmico apresentado nas seções anteriores, pois além de ele ser bem menos incipiente que nos períodos anteriores, observa-se também que está muito mais afeito à ideologia dominante emanada pela concepção do agronegócio do que pela realidade efetiva do mundo rural. Neste sentido, não é de se estranhar a existência de teses que passaram a defender a inviabilidade da reforma agrária enquanto um mecanismo eficaz para promover, além da produção agropecuária, o combate à pobreza e a desigualdade social que impera neste espaço geográfico.

Estas teses, na verdade, procuram estabelecer um novo perfil sobre o papel da reforma agrária no desenvolvimento brasileiro, uma vez que a realidade atual não a justificaria sequer como instrumento para solucionar os problemas sociais rurais, tendo em vista que a “modernização conservadora” já resolveu o problema do capitalismo agrário brasileiro, problema este que tanto preocupava os analistas clássicos que a interpretaram como um dos pilares do modelo de desenvolvimento do país.

É nesta direção que devem ser analisadas as teses conservadoras que buscam isolar o problema agrário da dinâmica rural, ou seja, tenta-se buscar a solução para esse enorme contingente de pessoas fora da realidade agrária, como se

o fato de destinar poucos recursos de programas assistenciais fosse capaz de resolver um problema histórico de pobreza e de exclusão social, cuja matriz está diretamente relacionada às condições de acesso a dois bens essenciais: terra e água. Não é por menos que o problema se revela de forma mais expressiva exatamente nas regiões onde o acesso a esses dois bens naturais foi historicamente negado.

Chama atenção, neste caso, que setores importantes do próprio Estado brasileiro passaram atualmente a compartilhar e a reproduzir essa interpretação analítica. Com isso, o resultado concreto é que a reforma agrária saiu da agenda governamental, inclusive com o abandono do uso dos dispositivos constitucionais, os quais poderiam auxiliar na execução de um processo massivo de reforma da estrutura agrária do país. Com isso, defende-se que para este público basta apenas a oferta de um conjunto de políticas públicas que podem tranquilamente ser caracterizadas como “políticas sociais compensatórias”, uma vez que elas têm apenas a finalidade de amenizar as mazelas do modelo de capitalismo agrário implantado no país.

De outro lado, como vimos, encontra-se um grupo expressivo de pesquisadores e estudiosos da questão agrária brasileira que entende que a reforma agrária ainda tem um papel importante a desempenhar nos rumos do desenvolvimento do país, especialmente em termos de auxiliar a equacionar o problema demográfico, bem como atuar tanto na esfera produtiva como na melhoria das condições sociais e econômicas das populações rurais fragilizadas. O texto mostrou ser esta concepção (defesa da reforma agrária) o elo aglutinador entre esses diferentes grupos, não escondendo a existência de divergências entre esses intérpretes quanto ao caráter e abrangência da reforma agrária.

Em grande medida, o que sustenta a argumentação dos defensores dessa posição são dois fatores fundamentais: por um lado a existência de 90 milhões de hectares de terras improdutivas e, por outro, a existência de aproximadamente 4 milhões de famílias de sem terras, as quais sobrevivem em regiões que apresenta elevados índices de desigualdades econômicas e sociais. Por isso, entendem que não se pode prescindir do uso de um instrumento eficaz – como é o caso da reforma agrária – para tentar reverter este cenário, processo este implementado pela maioria dos países que hoje são considerados desenvolvidos.

Finalmente, deve-se frisar que do ponto de vista dos movimentos sociais rurais muitas das teses anteriormente discutidas são frequentemente rejeitadas, uma vez que esses movimentos defendem uma reforma agrária com dupla finalidade: por um lado que atue no sentido de destruir o poder político dos latifúndios e, por outro que promova uma alteração completa da estrutura agrária do país, no sentido de rediscutir o próprio modelo de produção agrícola que, como todos sabem, cada vez mais, torna-se injusto e ecologicamente insustentável. E ao mesmo tempo, essas organizações sociais procuram redesenhar, a partir da mudança fundiária, um modelo geral de desenvolvimento para o país.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, E. et al. Lucratividade da agricultura. In: *Revista de política Agrícola*, ano XXI, n.2, PP. 45-65, Abr/Mai/Jun.2012.

ALVES, E.; ROCHA, D. P. (2010). Ganhar tempo é preciso. **A agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas**. GASQUES, J.G.; RIBEIRO VIEIRA FILHO, J. E.; NAVARRO, Z. (orgs.). Brasília (DF): IPEA, 2010, 298p.

CARVALHO FILHO, J.J (2007). O esvaziamento da reforma agrária sob Lula. *Folha de São Paulo*, 01.02.2007, p.A3.

CARVALHO FILHO, J.J (2010). *Concentração, política agrária e violência no capô: dez anos*. Texto eletrônico, 6p.

CARVALHO FILHO, J.J (2012). *Cantar um Requiem*. Texto eletrônico, 10p.

DELGADO, G. (2005). A questão agrária no Brasil, 1950-2003. *Questão Social e Políticas sociais no Brasil*. JACCOUD, L. (org.). Brasília: IPEA, 2005.

DELGADO, G. (2008). Lula abandonou a reforma agrária. Entrevista ao *Jornal Brasil de fato*, 18.04.2008, 5 pgs.

GRAZIANO, X. e NAVARRO, Z. Realidade agrária e ideologia. In: *Revista de Política Agrícola*, ano XXI, n.2, p.139-140, Abr/Jun 2012.

GRAZIANO DA SILVA, J. (2007). Uma nova agenda para a reforma agrária. *Jornal Valor Econômico*, 27 de Junho de 2007.



GRAZIANO DA SILVA, J. (2007). A reforma agrária no século XXI. *Jornal Folha de São Paulo*, 20 de Abril de 2007.

GRAZIANO DA SILVA, J. (2001). Ainda precisamos de reforma agrária no Brasil? In: *Revista Ciência Hoje*, v.27, n.170, Abril de 2011, p.81-83

GRAZIANO DA SILVA, J. (1999). *O novo rural brasileiro*. Campinas (SP): UNICAMP-IE (coleção pesquisa, n.1).

GRAZIANO DA SILVA, J. (1996). Por uma reforma agrária não essencialmente agrícola. In: *Revista Agroanalysis*, ano 16, v.3, Março de 1996, p.8-11.

GRAZIANO DA SILVA, J. (1985). *Para entender o Plano Nacional de Reforma Agrária*. São Paulo: Brasiliense.

GRAZIANO DA SILVA, J. (1981). *Progresso técnico e relações de trabalho na agricultura*. São Paulo (SP): Hucitec.

GRAZIANO DA SILVA, J. (1982). *O que é a questão agrária*. São Paulo: Brasiliense.

LEITE, S. P.; VIEIRA DE ÁLVIA, R. (2007). Reforma agrária e desenvolvimento na América Latina: rompendo com o reducionismo das abordagens economicistas. In: *Revista de economia e Sociologia Rural*, v.45, nº 03, PP.777-805, Jul/Set 2007.

LEITE, S. P. (2008). A reforma agrária hoje ainda é necessária. Entrevista ao *Jornal IHu Online Unisinos*.

MATTEI, L. Reforma agrária e desenvolvimento no Brasil: antigas e novas questões. Anais do Encontro Nacional de Economia Política. Florianópolis (SC), 2003.

NAVARRO, Z. (2011). A vida e os tempos da questão agrária no Brasil. In TEIXEIRA, E. C. et al (org.). *As questões agrária e de infraestrutura de transportes para o agronegócio*. Viçosa (MG): Editora da UFV, p.85-112.

NAVARRO, Z. (2010). Meio século de transformações do mundo rural brasileiro e a ação governamental. In: *Revista de Política Agrícola*, Ano XIX, Edição especial de aniversário do MAPA, Julho de 2010, p.107-118.

NAVARRO, Z. (2009). Até quando a desrazão agrária? *Jornal Folha de São Paulo*, 30 de março de 2009, p. A-3.

NAVARRO, Z. (2002). O Brasil precisa da reforma agrária? *Jornal Muito Mais*, São Paulo, Janeiro de 2002, 5p.

VALENTE, A.L.E.F (2009). Mas qual a reforma agrária? Revisitando um debate inconcluso. In: *Revista Estudos Sociedade e Agricultura*, v.17, n.1, 2009, p.86-120.

# Questão Agrária Atual: o agronegócio e o ataque à soberania e à segurança alimentar

Renata Mainenti Gomes<sup>57</sup>

Newton Gomes Jr<sup>58</sup>

A reprodução da estrutura fundiária altamente concentrada é perene, em todos os ciclos do capitalismo no Brasil. Tida aqui como problema estrutural da questão agrária, constitui causa e consequência do urbano e do rural construídos na sociedade brasileira, e possui um papel proeminente sobre as condições de (in) segurança alimentar das famílias, bem como sobre as (im) possibilidades de se tratar o tema da soberania alimentar de forma efetiva no país.

No entanto, há uma especificidade importante na atualidade, que refere-se ao fato da questão agrária estar hoje centrada em uma contraposição entre dois modelos de produção que, no fundo, expressam diferentes projetos de desenvolvimento. A coexistência do agronegócio e da agricultura familiar representa um tensionamento por vezes encoberto por uma suposta (e irreal) harmonia entre políticas agrárias e agrícolas. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) na estrutura de governo representam a institucionalidade desse antagonismo. Envolvendo questões importantes, que tocam outros ramos das políticas públicas, como distribuição de renda, preservação ambiental, dentre outros, incluem-se aí os temas da soberania e da segurança alimentar.

Nas palavras de Delgado, “o agronegócio na acepção brasileira do termo é uma associação do grande capital industrial com a grande propriedade

---

57 - Socióloga, doutora em Política Social pela UnB, técnica do Fundo Nacional Desenvolvimento da Educação FNDE/MEC/ Br

58 - Economista, professor adjunto da UnB, professor do programa de pós graduação em Política Social, SER/UnB e do Programa de Pós Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural- MADER/FUP/UnB, pesquisador do Núcleo de Estudos Agrários NEAGRI/CEAM/.UnB, swnewtongomes@gmail.com

fundiária. Essa associação realiza uma aliança estratégica com o capital financeiro, perseguindo o lucro e a renda da terra, sob patrocínio de política de Estado” (DELGADO, 2010, p. 93,94).

Todo o processo de reestruturação produtiva agrícola, discutido nos itens anteriores, tem no chamado agronegócio a representação propagandeada do setor mais competitivo do campo, responsável pelas exportações de *commodities*, que resultam num “espetacular” *superávit* na balança comercial, e são símbolo da mundialização da economia brasileira.

Conforme Filgueiras *et alli*, o desempenho das exportações passou a ser decisivo para a remuneração do capital financeiro, frente às sucessivas crises econômicas das décadas de 1990 e 2000. Para os autores, os processos de abertura comercial e financeira e de privatização levaram a um movimento impressionante de centralização de capitais, através de aquisições, incorporações e fusões, concomitantemente a uma maior desnacionalização e internacionalização da economia brasileira.

Regulada pelo mercado mundial, a agricultura sob a lógica do agronegócio reveste-se assim da modernidade da exportação, lançando o país nas teias da rede capitalista mundial.

O agronegócio, destarte, é a política hegemônica em termos de produção agropecuária, que por sua vez tem se superado a cada ano no Brasil. Insta, todavia, conhecer os meios sobre os quais se realiza esse ganho de produtividade, tão utilizado pelo discurso de legitimação da expansão de monoculturas agrícolas em grandes propriedades.

Inicialmente, cabe referência ao papel das agroindústrias multinacionais nesse processo. Sob a perversa lógica do mercado mundializado, a apropriação privada oligopolista da produção e comercialização transforma-se em lugar comum na agricultura. A liberação do plantio e comercialização de transgênicos somada ao apoio às exportações agrícolas mediante isenção de impostos, em países como o Brasil, por exemplo, contribuem para o controle direto de multinacionais na geração e distribuição de sementes híbridas e transgênicas, bem como na oferta de insumos e de matérias-primas que elas requerem, o que tem rebatimento no controle da própria oferta de produtos para o abastecimento alimentar.

De acordo com Carvalho, esse processo tem forte rebatimento na promoção da soberania e da segurança alimentar dos povos: “a tendência econômica é a de se consolidar uma padronização universal da dieta alimentar ou dos tipos de

alimentos a serem ofertados aos consumidores na maioria dos países do mundo, independentemente da sua história cultural e dos seus hábitos alimentares” (CARVALHO, 2003, p. 96). Belik e Maluf também corroboram essa preocupação, ao afirmar que “a homogeneização dos hábitos de consumo, a desregulamentação dos mercados e a liberalização do comércio internacional recolocam a questão da segurança alimentar em novas bases” (BELIK & MALUF, 2000).

Incluído nesta mesma dinâmica de produção do agronegócio, cabe referência também a outro ponto importante para a questão da segurança alimentar, qual seja, o uso intensivo dos agrotóxicos que, “ao mesmo tempo em que rende ganhos de produtividade e eleva as exportações de commodities, põe em risco o direito à saúde da população brasileira e, em especial, dos trabalhadores rurais” (IPEA, 2011, p. 249). O Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos – PARA, ao realizar análises de amostras de alimentos constatou que 29% destas possuíam resíduos tóxicos ou acima do permitido ou não autorizados<sup>59</sup>.

A Tabela 1 apresenta as principais substâncias em reavaliação encontradas nas análises de amostras dos alimentos: o acefato, o endossulfan e o metamidofós<sup>60</sup>.

**Tabela 1 – Principais substâncias em reavaliação encontradas nas análises do PARA – 2009**

<b>Ingrediente ativo</b>	<b>Problemas relacionados</b>	<b>Indicação da reavaliação</b>	<b>Exemplos de países em que é proibido</b>	<b>Principais culturas encontradas</b>
<b>Endossulfan</b>	Suspeita de desregulação endócrina e toxicidade reprodutiva	Banimento do uso no Brasil	45 países, com destaque para a União Européia e os Estados Unidos	Pepino, pimentão e beterraba
<b>Acefato</b>	Neurotoxicidade, suspeita de carcinogenicidade e de toxicidade reprodutiva	Banimento do uso no Brasil	União Européia	Cebola e cenoura
<b>Metamidofós</b>	Neurotoxicidade	Banimento do uso no Brasil	37 países, com destaque para a União Européia e os Estados Unidos	Pimentão, tomate, alface e cebola

Fonte: Para/ Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)  
In: IPEA, 2011, p. 250.

59 - Para a lista completa de alimentos segundo o índice de contaminação da amostra entre 2002 e 2009, ver IPEA, 2011.

60 - Essas substâncias acarretam efeitos residuais prolongados, com alta capacidade de acumulação em seres vivos e efeitos carcinogênicos observados em animais de laboratório. Como grande parte dos inseticidas usados na agricultura brasileira afeta as funções do sistema nervoso, a exposição ao ambiente, o efeito prolongado destes inseticidas e as evidências científicas que ligam o uso dos agrotóxicos a distúrbios neurológicos (como o Mal de Parkinson) têm levado diversos países a banirem estes ingredientes ativos (IPEA, 2011, p. 250).

Impressiona o fato de que, mesmo ante os perigos associados ao uso destas substâncias e as conhecidas alternativas de produção, continuam crescendo as importações de fertilizantes e agrotóxicos no Brasil, que é, segundo a Anvisa, o maior mercado de agrotóxicos do mundo. Na América Latina, concentra 84% de todas as vendas. No Brasil, entre 2000 e 2007 a importação desses produtos subiu 207%.

As empresas produtoras de agrotóxicos constituem hoje oligopólios no ramo, em função do alto custo para investimentos nos novos princípios ativos, e da estratégia de garantia de mercado vinculada à disseminação de organismos geneticamente modificados – OGMs – associados à venda de pesticidas. “O Brasil é hoje o maior plantador de soja transgênica do mundo e deverá ser também o maior pagador de royalties decorrentes da utilização de sementes de soja geneticamente modificada” (IPEA, 2011, p. 251).

A soja consome 58% do total de agrotóxicos vendidos no Brasil (seguida por milho – 18%, cana – 9%, algodão – 8%, e citrus – 7%). No entanto, a produção de hortaliças, por exemplo, que representa apenas 3% do total de agrotóxicos utilizados no país, concentra um número 8 a 16 vezes superior de agrotóxicos em relação ao utilizado na sojicultura, considerando a área plantada. Este fato relaciona-se diretamente com a segurança alimentar e nutricional da população, já que o uso intensivo de agrotóxicos, afeta diretamente a sua saúde.

Transferir a responsabilidade pelo controle à esfera do consumo, como suposta estratégia para frear o uso excessivo de agrotóxicos, não considera a necessidade para tal da existência de alternativas alimentares em todas as regiões e da capacidade financeira de todos em orientar suas escolhas. O preço, obviamente, é o principal critério de escolha em uma sociedade em que a maior parte de sua população vive com renda de até um salário mínimo.

Insta registrar que o uso intensivo de agrotóxicos relaciona-se não apenas à saúde da população, mas afeta diretamente o meio ambiente, gerando efeitos sobre culturas, contaminando solos, nascentes e aquíferos.

Outro debate importante refere-se ao fato de que, de forma geral, o sentido das políticas que vêm sendo implementadas para fortalecer a participação da agricultura no mercado internacional de commodities agrícolas, em especial a produção em larga escala de grãos – particularmente de soja e milho, a expansão do algodão e a incorporação de novas áreas em direção à fronteira agro-

pecuária, apontam para o aumento da concentração fundiária (IPEA, 2010). Também é preocupante a expansão da cana-de-açúcar e o temor de que os biocombustíveis, especialmente sobre a Amazônia, comprometa a segurança alimentar e a sustentabilidade ambiental. A expansão da cana já produziu efeitos negativos sobre as áreas de produção familiar em várias regiões do país. Em São Paulo, por exemplo, a agricultura familiar perdeu, de 1996 a 2006, 41% da área total ocupada, segundo o Censo Agropecuário, com crescimento de 16,3% no número de estabelecimentos patronais, para o mesmo período.

A esse fenômeno relaciona-se outro, igualmente vinculado às mudanças na estrutura fundiária paulista: a queda na produção de culturas tradicionalmente ligadas à agricultura familiar (alho, arroz em casca, cebola, ervilha, feijão, fumo, melancia, melão, milho, tomate, abacate, café em grão, chá-da-índia, figo, goiaba, limão, maçã, manga, maracujá, noz, pera e tangerina) no período de 1996 e 2008. Assim, a expansão da cana sinaliza que avança sobre a área plantada com outras culturas. Não obstante o Sudeste concentrar a maior parte da área anexada ao cultivo canavieiro, outras regiões avançam na produção, como o norte do país, que já registra considerável expansão da cana, com uma evolução de 73 mil para 500 mil hectares de área plantada de 2000 para 2009 (IPEA, 2011).

Considerando a tendência à continuidade de crescimento da área plantada de cana-de-açúcar, bem como a política para o fortalecimento do agronegócio em geral, os impactos da monocultura já oferecem a dimensão de como isto pode afetar a soberania e a segurança alimentar do país.

Os estudos mais recentes mostram que a expansão dos monocultivos afeta diretamente a produção de outras culturas. Na maior parte dos casos, é a produção diversificada de alimentos para o consumo interno que é substituída por culturas que não se consome e que avança sobre os recursos naturais e os remanescentes dos biomas.

Outro ponto a ser destacado refere-se à aquisição de terras por estrangeiros, que simboliza um novo ciclo da concentração fundiária no país. Apesar de não ser um fenômeno novo, acelerou-se nos últimos anos, em decorrência da elevação do preço dos alimentos e da crise de produção que afetou alguns países.

A forte expansão da demanda em países cuja área agricultável é totalmente utilizada, como a China e os países árabes, e a relação de dependência

destes países em relação aos países produtores de *commodities* agrícolas geraram uma grande demanda por terra de países em desenvolvimento com área agricultável disponível, especialmente da África Subsaariana e América Latina.

Os dados do Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR registram apenas 4 milhões de hectares de propriedades de estrangeiros no Brasil, o que no entanto não reflete a situação real da apropriação estrangeira de terras brasileiras, em função da inexistência de um aparato fiscalizatório eficiente, e da criação de empresas brasileiras em nome de laranjas como estratégia utilizada pelo capital internacional para a compra de terras no país<sup>61</sup>. “Dados do SNCR mostram que o número de imóveis sob o domínio de empresas nacionais passou de 31 mil em 1998 para 67 mil em 2008. A área registrada sob domínio empresarial passou de 80 milhões para 177,2 milhões de ha em dez anos” (IPEA, 2011, p. 246).

Estudo recente do IPEA aponta três processos ligados diretamente à entrada do capital estrangeiro na economia, como fatores que contribuem para a concentração fundiária: I – a expansão dos cultivos para a produção de agrocombustíveis, especialmente do etanol; II – o direcionamento de capitais para a compra de terras em países em desenvolvimento com potencial agrícola; e III – a formação de mercado de créditos de carbono, que também direciona investimentos com expectativas de especulação (IPEA, 2010).

A facilitação para a aquisição de terras no país se deu, em especial, a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 6/ 1995, que revogou o Art. 171 da Constituição Federal de 1988, que regulamentava a distinção entre as empresas brasileiras e de capital nacional e as empresas estrangeiras, dispensando-lhes tratamento diferenciado. Em um contexto de intensificação da abertura econômica do país e de entrada de capital estrangeiro no processo de privatização, corroborado pela ausência eficaz de fiscalização sobre as terras brasileiras, esse processo trouxe sérias consequências, atestadas inclusive pela Advocacia Geral da União – AGU, em parecer recente – de 2010 – sobre o tema:

---

61 - De acordo com o Inbra, o volume de terras estrangeiras em território nacional deve ser três vezes superior ao identificado pelo cadastro (IPEA, 2011, p.246).



O atual parecer da AGU atesta que a ausência de controle do território gerou inúmeros efeitos ao país: expansão da fronteira agrícola com avanço do cultivo em áreas de proteção ambiental (APAs); valorização desarrazoada do preço da terra e incidência da especulação imobiliária, com conseqüente aumento do custo de desapropriações para a reforma agrária e redução do estoque de terras disponíveis para tal fim; crescimento da venda ilegal de terras públicas; utilização de recursos oriundos da lavagem de dinheiro, do tráfico de drogas e da prostituição na aquisição dessas terras; incremento da biopirataria na região Amazônica; ampliação, sem a devida regulação, da produção de etanol e de biodiesel; aquisição de terras em faixa de fronteira, pondo em risco a segurança nacional etc. (IPEA, 2011, p. 248).

O processo de estrangeirização das terras brasileiras, além de representar a reprodução de um modelo de desenvolvimento excludente e a expansão de um novo ciclo de concentração fundiária, coloca em jogo a própria soberania do Estado brasileiro sobre o seu território – aliás, condição *sine qua non* para a garantia da soberania alimentar de um país.

Além disso, do ponto de vista da questão ambiental, “a elite agrária e as multinacionais do agronegócio são responsáveis pela destruição de grande parte do patrimônio natural da nação, incluindo a Mata Atlântica, a floresta Amazônica e o cerrado (CARTER, 2010, p. 70). A estratégia exportadora traz fortes impactos sobre os recursos naturais do país, frente ao seu uso intensivo visando o comércio internacional. O maior exemplo talvez esteja no avanço da produção de soja e pecuária sobre áreas de parques e florestas, e sobre espaços de vida e produção de populações camponesas ou tradicionais, com a degradação – em um curto espaço de tempo, dos recursos naturais do país.

Claro está que, apesar dos direitos fundamentais estarem estabelecidos na Carta Magna, incluindo-se recentemente o direito à alimentação, o avanço do agronegócio e a sua falta de regulação impele os trabalhadores rurais ao não acesso à esses mesmos direitos, e inutiliza os requisitos da função social da propriedade.

Já a agricultura familiar camponesa segue lógica diametralmente oposta, mantendo forte relação tanto com o auto-consumo de suas famílias, quanto com o fornecimento de alimentos para o consumo interno.

O Censo Agropecuário de 2006 trouxe números que nos permitem uma identificação quantitativa da participação econômica e social da agricultura familiar<sup>62</sup> no Brasil. Ocupando apenas 24,3% da área total, a agricultura familiar responde por 84,4% dos estabelecimentos rurais, e é responsável por 38% do valor bruto da produção agrícola. Acrescenta-se o fato de que ocupa 12,3 milhões de pessoas, em contraposição aos 4,2 milhões de pessoas ocupadas na agricultura não familiar. Ou seja, a agricultura familiar representa 74,4% da mão de obra rural do país, o que lhe garante uma “empregabilidade” muito superior do que a grande propriedade: a agricultura familiar ocupa 15,3 pessoas por 100 hectares, enquanto a agricultura não familiar ocupa 1,7 pessoas por 100 hectares.

Sua viabilidade econômica também é perceptível a partir de seu desempenho, já que também o valor bruto da produção por área total é consideravelmente superior ao da agricultura não familiar: 89%. Enquanto a agricultura familiar gera um valor bruto da produção de R\$ 677,00/ha, a agricultura não familiar gera R\$ 358,00/ha (MDA, 2006).

Reforçando a importância do fortalecimento da agricultura familiar para a soberania e a segurança alimentar, o Censo confirma também o papel da agricultura familiar como a principal fornecedora de alimentos para a população brasileira. Mesmo cultivando uma área menor com lavouras (17,7 milhões de hectares) e com pastagens (36,4 milhões de hectares), detém altos índices no fornecimento de alimentos básicos e proteína animal para o consumo interno: mandioca (87%); feijão (70%); milho (46%); café (38%); arroz (34%) leite (58%); aves (50%); suínos (59%), bovinos (30%), horticultura em geral (63%), dentre outros (MDA, 2006). Dito de outra forma, a maior parte dos alimentos consumidos pelos brasileiros é produzida pelos agricultores familiares. Além disso, “na medida em que a produção familiar aporta grande contribuição à oferta interna de alimentos, ela reduz a pressão por importações desses produtos e concorre em favor do superávit comercial da balança agropecuária” (IPEA, 2011). Soma-se aqui o fato de que as tendências apontam para um crescimento da demanda

---

62 - A delimitação do universo da agricultura familiar para identificação quantitativa de sua participação econômica e social foi elaborada pelo MDA em conjunto com o IBGE, a partir dos critérios da Lei da Agricultura Familiar – Lei 11.326, de 24 de julho de 2006, quais sejam: a área do estabelecimento ou empreendimento rural não excede quatro módulos fiscais; a mão de obra utilizada nas atividades econômicas desenvolvidas é predominantemente da própria família; a renda familiar é predominantemente originada das atividades vinculadas ao próprio estabelecimento; e o estabelecimento é dirigido pela família.

por alimentos: de acordo com o DIEESE, a política de valorização do salário mínimo elevou de 1,22 (1988) a 1,91 (2006) a quantidade de cestas básicas adquiridas com seu valor (IPEA, 2011). Este é outro indicador que corrobora a necessidade de uma política agrícola voltada para o mercado interno, que tende ao aumento da demanda por alimentos, o que deve incluir também políticas de comercialização para a agricultura familiar.

Outro ponto importante, no que se refere à segurança alimentar dos brasileiros, diz respeito ao próprio papel que a produção para o autoconsumo tem para os camponeses. Conforme nos apresenta Gadelha e Maluf, “as causas da insegurança alimentar de parte significativa da população brasileira estão relacionadas, diretamente, às dificuldades de acesso aos alimentos, seja pelo não-acesso aos meios produtivos, seja por falta de trabalho e renda necessária para aquisição nos mercados” (GADELHA & MALUF, 2010, p.40). De acordo como os autores, a produção de alimentos para o autoconsumo representa, assim, para as famílias que residem em áreas rurais, elemento chave para o acesso a uma alimentação segura, e parte importante da sua estratégia de reprodução.

No entanto, dada a frágil situação de vulnerabilidade social em que vivem, a insegurança alimentar é, assim, contraditoriamente, fortemente presente no meio rural. A PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios mostrou que, em 2009, 17,7 milhões de domicílios particulares no Brasil, o equivalente a 30,2% do total, se encontravam em algum grau de insegurança alimentar. Neles viviam cerca de 65,6 milhões de pessoas. “Do total de domicílios, 5,0% (2,9 milhões) foram classificados como IA grave, restrição alimentar na qual para pelo menos uma pessoa foi reportada alguma experiência de fome no período investigado. Essa situação atingia 11,2 milhões de pessoas” (IBGE, 2010, p. 34). A área rural, no entanto, apresentou índices de insegurança alimentar superiores aos da área urbana. “Enquanto 6,2% e 4,6% dos domicílios da área urbana tinham moradores em situação de IA moderada e grave, respectivamente, na área rural, as proporções foram de 8,6% e 7,0%. Nos domicílios particulares urbanos em IA grave viviam 5,3% da população urbana, enquanto nos rurais viviam 8,4% da população rural” (IBGE, 2010, p. 35).

Assim, na comparação urbano-rural o pior indicador em termos de insegurança alimentar está no rural: “a contradição aqui é que o lócus de produção dos alimentos possui percentual de domicílios em situação de insegurança alimentar

maior se comparado ao meio urbano, isto é, o campo produz alimentos, mas a produção não chega de forma satisfatória até a mesa dos trabalhadores rurais" (Idem). Obviamente, este fator está associado à ausência da reforma agrária e às precárias condições sociais da população rural.

Em atenção à todos esses dados acima apresentados, estudo recente do IPEA conclui que: "o predomínio fundiário da agricultura patronal, que explica em grande parte a hegemonia econômica do agronegócio no setor agrícola como um todo, contrasta com o predomínio demográfico da agricultura familiar" (IPEA, 2011, p.281). E complementa: "Isso significa que, ao considerar o regime de atividade e de trabalho da grande maioria da população do campo, a agricultura familiar é o modelo que caracteriza a agricultura brasileira" (idem). No entanto, como esta não é uma relação harmônica, obviamente a hegemonia econômica do agronegócio traz inúmeras consequências para a agricultura familiar, que ainda que tenha possibilidades de apresentar resultados mais satisfatórios, é por vezes até inviabilizada pelo predomínio do modelo distinto, que representa a continuidade da estrutura concentradora e produtora de misérias, fonte maior do desemprego rural.

## CONCLUSÃO

A suposta (e irreal) complementaridade entre os modelos do agronegócio e da agricultura familiar, por vezes expressa em teses dominantes, esbarra, antes de todas as outras disputas que lhes são intrínsecas (recursos, políticas, concepções, etc), numa contradição primeira fundamental: a ocupação do espaço. "Os dois modelos disputam entre si um bem finito (a terra), cujo valor de uso transcende, na área rural, a condição de meio de produção agrícola, na medida em que envolve dimensões essenciais da vida social, como habitação, alimentação e trabalho" (IPEA, 2011, p. 284).

Conforme Fernandes, "a cada ano, o agronegócio se territorializa com mais rapidez e desterritorializa a agricultura camponesa. (...) No Brasil, a reforma agrária não desconcentra terra. Ela só minimiza a intensidade da sua concentração. Esse é o novo conteúdo da questão agrária nesta primeira década do século XXI" (FERNANDES, 2010, p. 192).

No âmbito geral, a política macroeconômica em voga nos últimos anos prioriza altas taxas de juros, o alcance do superávit primário e o pagamento

de serviços da dívida pública, o que incentiva a expansão do agronegócio e concentra parte considerável dos recursos públicos.

Destarte, o atual arranjo da política econômica, fundamentada no “ajustamento constrangido”, não obstante todas as consequências promotoras de forte iniquidade social, estagnação produtiva e degradação ambiental, empenha o relançamento de uma política de desenvolvimento nacional (DELGADO, 2010).

A expansão do agronegócio, assim, vai na contramão da democratização do acesso à terra e de outras medidas urgentes e necessárias, como garantir a autonomia dos territórios das populações tradicionais, fortalecer a agricultura familiar camponesa, garantir o direito à água e o acesso aos recursos naturais, preservar a biodiversidade, produzir alimentos saudáveis e alcançar a soberania alimentar. Realizar uma reforma agrária efetiva, destinando os recursos necessários para fortalecer a agricultura familiar camponesa, aplicar o princípio da função social da propriedade de forma plena e rever os índices de produtividade da terra, são pontos determinantes no caminho para a desconcentração fundiária. A concentração fundiária está na raiz de vários problemas do campo e da cidade, como a pobreza e a desigualdade socioeconômica.

Assim, a distribuição da terra, vinculada a implantação de novas políticas de desenvolvimento rural, que tenham dentre os seus princípios a soberania e a segurança alimentar dos brasileiros, é condição fundamental para a distribuição da renda e da riqueza na sociedade brasileira.

A reforma agrária é, sob esse enfoque, base fundamental para essa consolidação, já que está aí a política pública capaz de reorganizar a estrutura fundiária do país. “A necessidade de regular a ocupação e a exploração do espaço territorial do país e de, ao mesmo tempo, responder à questão social da pobreza rural e à questão fundiária da concentração da terra repõe à cena política a atualidade da reforma agrária” (IPEA, 2011, p. 284).

Além do mais, a consolidação do modelo da agricultura familiar camponesa, que permite gerar mais ocupações e produzir mais alimentos para a população, pode fundamentar uma estratégia de desenvolvimento rural que integre política agrícola e política agrária com política de emprego, trabalho, habitação, dentre outras, além de possibilitar a promoção da segurança alimentar dos brasileiros.

Ressalte-se que a fome é a face mais degradante da vivência humana, tão mais se em contraposição à riqueza e à opulência. Do ponto de vista estrutural, a fome é resultado do tipo de sociedade que temos: excludente e concentradora. A desigualdade social do Brasil, enraizada em sua história de profunda concentração de terra e renda, promoveu misérias e inacessibilidade à direitos humanos básicos – dentre estes, à alimentação. Assim, a segurança alimentar dos brasileiros e a questão da nossa soberania são pontos intrínsecos à questão agrária atual, e ainda constituem fortes argumentos na defesa da necessidade e da atualidade da reforma agrária.

De acordo com o Relatório publicado pela FAO em 2009, “El Estado Mundial de La Agricultura e La Alimentación”, a fome afeta atualmente 1,02 bilhão de pessoas, quase um sexto da população mundial. A maior parte dessas pessoas se encontra na região Ásia-Pacífico (642 milhões), seguida da África Subsaariana (265 milhões), América Latina (53 milhões) e da região que compreende o Oriente e o norte da África (42 milhões), mas também estão nos países desenvolvidos (15 milhões).

No caso brasileiro, contraditoriamente, a insegurança alimentar por insuficiência de acesso decorrente de restrições de renda é ainda mais fortemente presente no meio rural. “De acordo com os dados da PNAD/IBGE 2004, cerca de 50% dos domicílios particulares na área rural apresentavam algum tipo de insegurança alimentar” (IPEA, 2010, p. 235). Assim, conforme Pereira, é indispensável constatar: “essa agricultura que produz divisas não consegue responder ao primeiro desafio da agricultura de um país que se quer moderno e democrático: assegurar o alimento necessário em quantidade e qualidade para seu próprio povo” (PEREIRA, 2010, p. 483).

Contrariamente, o agronegócio se faz na lógica do mercado mundializado. E quando se observa a pauta de exportações e importações do Brasil, verifica-se a perversidade dessa lógica: conforme Oliveira, o país produz e exporta a comida que falta na mesa da maioria dos trabalhadores brasileiros.

Então, reitera-se: não há complementaridade entre os dois modelos. Conforme Delgado, “as condições ligadas à estratégia do agronegócio na agricultura brasileira são, simultaneamente, matriz da moderna questão agrária e representam um obstáculo ao desenvolvimento das forças produtivas da agricultura familiar e dos assentamentos da reforma agrária” (DELGADO, 2010, p. 98). Para o

autor, uma estratégia de desenvolvimento que incorpore esses segmentos, na perspectiva de um projeto de desenvolvimento autônomo, requer necessariamente a desmontagem das condições essenciais que hoje garantem a estratégia do agronegócio: “ (1) frouxidão da política fundiária<sup>63</sup>; (2) restrição à expansão da demanda interna do conjunto da economia; (3) restrição à incorporação da massa de trabalhadores do setor de subsistência ao projeto de desenvolvimento rural” (Idem, p. 106).

A reforma agrária permanece, na atualidade, como peça essencial no complexo jogo da questão social e agrária do nosso país. A agricultura familiar camponesa concentra o debate da soberania e da segurança alimentar, em contraposição ao modelo do agronegócio.

A argumentação aqui desenvolvida pretendeu evidenciar a contraditória realidade do campo brasileiro, em que um considerável número de famílias rurais no reúne a dupla condição de ofertantes de alimentos com a de pobres com acesso insuficiente aos alimentos. A reforma agrária e uma real promoção da agricultura familiar camponesa representa, nesses termos, tanto a promoção do acesso a alimentação adequada pelas famílias rurais, quanto a melhoria da contribuição dessas famílias para o provimento da sociedade de produtos agroalimentares em quantidade e qualidade necessárias. Nessa perspectiva, “pode-se afirmar que a reforma agrária, se ampla e acompanhada de instrumentos adequados, é essencial para redefinir a estratégia de desenvolvimento de um país, ao mesmo tempo em que o enfoque de SAN contribui para atualizar o significado da reforma agrária.” (MALUF, 2005, p. 27,28).

Para além de possibilitar a manutenção e a geração de postos trabalho no campo, a produção do modo de vida das famílias rurais, sua moradia e acesso aos serviços sociais e às políticas públicas, a recuperação e a manutenção dos recursos naturais, é preciso reconhecer na agricultura familiar camponesa a sua função de garantir o abastecimento alimentar da população em quantidade e qualidade suficientes para o alcance da segurança alimentar de seu povo, estruturando o caminho para a soberania alimentar do país.

---

63 - Entenda-se por “frouxidão da política fundiária” sua relativa incapacidade em fiscalizar e regular o mercado de terras, especialmente no que diz respeito à aplicação do princípio da função social da propriedade privada (Delgado, 2010).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BELIK, Walter; MALUF, Renato S. (orgs.). **Abastecimento e Segurança Alimentar**. Campinas: IE/UNICAMP, 2000.

CARTER, Miguel. Desigualdade social, democracia e reforma agrária no Brasil. *In*: CARTER, Miguel (org.). **Combatendo a desigualdade social**. O MST e a reforma agrária no Brasil. São Paulo: Editora UNESP, 2010. p. 27-78.

CARVALHO, Horácio M. (org.). **Sementes. Patrimônio do povo a serviço da humanidade**. São Paulo: Expressão Popular, 2003.

DELGADO, Guilherme C. A questão agrária e o agronegócio no Brasil. *In*: CARTER, Miguel (org.). **Combatendo a desigualdade social**. O MST e a reforma agrária no Brasil. São Paulo: Editora UNESP, 2010a. p. 81-112.

FAO. **Estado Mundial de La Agricultura e La Alimentación**. Relatório. Roma: FAO, 2009. Disponível em: <[www.fao.org.br](http://www.fao.org.br)>. Acesso em: 25 fev. 2011.

FERNANDES, Bernardo. M. **Sobre a tipologia dos territórios**. [2009]. Disponível em: <<http://www4.fct.unesp.br/nera/publicacoes.php>>. Acesso em: 29 out. 2010.

\_\_\_\_\_. **Reconceitualizando a reforma agrária**. Boletim Dataluta – jul 2010, n. 31. Presidente Prudente: NERA, 2010 (a).

\_\_\_\_\_. Formação e Territorialização do MST no Brasil. *In*: CARTER, Miguel (org.). **Combatendo a desigualdade social**. O MST e a reforma agrária no Brasil. São Paulo: Editora UNESP, 2010 (b).

FILGUEIRAS, L. *et al.* Modelo Liberal Periférico e bloco de poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos lula. *In*: MAGALHÃES, J. P. A. *et al.* **Os Anos Lula – contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010

GADELHA, Edmar e MALUF, Renato. **Contribuições da Produção para autoconsumo no acesso aos alimentos**. *In*: Democracia Viva, n.39, junho de 2008.

IBGE. **Censo Agropecuário 2006**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.



\_\_\_\_\_. **Segurança alimentar 2004-2009**. Pesquisa de Orçamentos Familiares 2009. Rio de Janeiro, IBGE: 2010.

\_\_\_\_\_. **Segurança Alimentar: 2004-2009**. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Rio de Janeiro: IBGE, 2010

IPEA. **Perspectivas da Política Social no Brasil**. Livro 8. Brasília: IPEA, 2010.

IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Volume 19. Brasília: IPEA, 2011

OLIVEIRA, Arioaldo U. Caderno de Estudos MDS. **Ações de Segurança Alimentar e Nutricional em Acampamentos e Pré-Assentamentos do II PNRA**. Não Publicado. Arquivo SESAN/ MDS. 2008.

PEREIRA, Hamilton. Somos a perigosa memória das lutas. In: CARTER, Miguel (org.). **Combatendo a desigualdade social**. O MST e a reforma agrária no Brasil. São Paulo: Editora UNESP, 2010. p. 479-492.



**ABRA**

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA  
DE REFORMA AGRÁRIA

APOIO



**OXFAM**

