

Ana Lúcia E. F. Valente

*“Mas, qual reforma agrária?” –
revisitando um debate inconcluso*

Introdução

Um espectro ronda a reforma agrária: sua contraditória implementação e, sobretudo, o debate sobre sua oportunidade histórica e sua necessidade atual.

A reforma agrária (RA) faz parte da pauta de discussões historicamente controversa. Recorrente, desde meados do século XX, tem sido considerada como um tema dotado de extraordinária força política, vitalidade e atualidade. Entretanto, em que pese ser valorizada como importante instrumento de combate à desigualdade econômica e social, são muitas as evidências do enfraquecimento da RA como ação governamental que realmente seja necessária no Brasil atual. Como chama a atenção Scolese (2005: 9), “a realidade é que a demanda por terra no país tem permanecido acima da capacidade e da vontade de realização dos governos”.

Antropóloga e professora na Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária (UnB), atua na linha de pesquisa “Agricultura Familiar e Agronegócio” (anavalente@unb.br).

Martins (2000: 14) há tempos afirmara que o empenho na luta a favor dos pobres da terra se perdia “na descabida dificuldade para compreender os momentos, as circunstâncias, a História do presente”. Em 2005, reiterou que as demandas do MST eram “atrasadas e fora de época”.¹ Também Navarro (2008), embasado na história da RA no Brasil, avalia que provavelmente “o tempo histórico” desta política chegou ao seu fim. José Juliano de Carvalho Filho (2007), que integrou a equipe de elaboração, em 2003, da proposta para o *Segundo Plano Nacional de Reforma Agrária* para o Governo Lula, considera que o primeiro mandato “foi marcado pelo esvaziamento da proposta e da concepção da reforma agrária” e que “as pretensões de implantar um processo de mudança no campo definharam, vítimas de um abandono gradativo e persistente”. Ainda nas palavras do economista uspiano, “os vagos compromissos atuais não abonam mais nenhuma promessa de ‘reforma agrária ampla, massiva e de qualidade’ durante o próximo mandato de Lula”.

Curiosamente, contudo, os sinais deste enfraquecimento não encontram exata correspondência no plano internacional,² pois se observa certo ressurgimento do tema, particularmente em algumas regiões da África.³ Há, por exemplo, iniciativa do Banco Mundial de discutir e animar o debate sobre a RA. Entende-se que nessa região a redistribuição de terras impõe um particular desafio, na medida em que grandes extensões foram apropriadas por assentados europeus da população nativa, o caso da África do Sul sendo emblemático.⁴ Graziano da Silva (2008), por sua vez, sob a condição de representante latino-americano da FAO, sugere que um dos desafios da instituição é “reposicionar o papel da reforma agrária no novo momento da história regional”.

Assim, permanece a pergunta que inquieta e, sob certo ângulo, problematiza a tese da centralidade da RA para o desenvolvimento econômico e social: se ainda é política necessária, qual seria a reforma agrária mais adequada ao Brasil de nossos dias? A pergunta “Mas, qual reforma agrária?”, aliás, já tinha sido feita há

mais de 20 anos por um dos mais importantes economistas agrícolas do Brasil, Graziano da Silva (1987). Tomamo-la de empréstimo no título, que também sinaliza o método utilizado para revisar esse debate, qual seja, o de cotejar e analisar as diferentes perspectivas em jogo, de forma a que se tenha, ao final, um balanço que permita indicar possíveis respostas.

Este texto pretende examinar o tema da RA por três ângulos: o Estado e sua ação; a necessidade social por tal política ou a demanda existente; e o debate acadêmico e suas características. Divide-se em três seções antes da parte conclusiva. Na primeira, são discutidas as dificuldades enfrentadas em sua implementação governamental destinada a cumprir os compromissos firmados para a RA. Na segunda, a atenção é focada no debate sobre a demanda social e os possíveis sinais de que a pressão destinada a ampliar o acesso à terra vem diminuindo. Na terceira seção, discutem-se argumentos de especialistas neste campo, o que mostra a dificuldade de se promover um diálogo mais racional sobre o tema, impedindo avanços práticos e teóricos.

Alguns aspectos sobre a ação do Estado

Ao final de 2004,⁵ o Ministério do Desenvolvimento Agrário admitiu que não cumprira sua meta de assentamentos rurais. Teria atingido apenas 59% do que fora estipulado, beneficiando 68,3 mil famílias, ante uma promessa de 115 mil, sendo 75 mil delas em áreas desapropriadas para fins de RA. Em 2005, o governo afirmou ter superado a meta de assentamentos, contemplando cerca de 127 mil famílias. Entretanto, foi acusado de valer-se de “maquiagem estatística”, como já ocorrera na gestão federal anterior, para obter dados positivos, ao incluir números relativos a assentamentos criados por governos estaduais ou então pela simples regularização burocrática de famílias já assentadas. Sem essa inclusão, as famílias chegariam a 51,3 mil, representando aproximadamente 40% do total divulgado.

Reagindo a este desempenho, o jornal *Folha de São Paulo*,⁶ em editorial, propôs que seria o momento de rediscutir a política de RA, rever os seus pressupostos, uma vez que apenas em casos muito específicos não haveria possibilidade de inserção de uma massa tão grande de famílias em atividades rurais que as permitissem emancipar-se economicamente. Aceito esse argumento, a RA seria mais um projeto de assistência social que uma política emancipatória, devendo ser pensada no bojo dos programas de transferência de renda, e seu balanço de custos e benefícios, acrescentou ainda o mesmo editorial. Em outro editorial, no ano seguinte, o mesmo jornal⁷ insistiu na necessidade de realizar o balanço dos resultados da política de assentamentos, prevendo que seria constatado que a grande maioria dos assentados não tem condições de sustentar-se com a renda obtida nas lides agrícolas. Na condição de beneficiários de uma política de transferência de renda, teriam de ser comparados a outros brasileiros na mesma condição, impondo a definição de novas diretrizes para a política social.

Certamente ecoando a problemática ação federal neste setor, em outubro de 2006, 17 organizações ligadas à RA, lideradas pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra-MST e pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Agricultura-CONTAG, divulgaram um manifesto pressionando o Governo Federal a assentar um milhão de famílias em um eventual segundo mandato – mais do que o dobro do que teria assentado desde 2003.⁸

Para Abramovay (2004), a única avaliação a que parece submeter-se o processo de formação de novos assentamentos “é a mais destrutiva e se traduz na guerra de números da qual o atual governo não conseguiu escapar (...) como se o sucesso do sistema dependesse da quantidade de trabalhadores assentados”. Disso decorre a produção de uma “dinâmica perversa: os movimentos sociais estimulam acampamentos e acenam, evidentemente, aos acampados o horizonte de que o resultado de seus sacrifícios será compensado pela obtenção da terra”. Para o autor, outra lógica

construtiva deveria ter lugar, norteando-se por nova contratualização na qual a implantação do assentamento e seus resultados seriam avaliados, e os produtos trariam consequências para os atores.

Segundo Scolese (2007a), a destinação de terras públicas e a obtenção de áreas devolutas para a RA pelo governo viraram prioridade, frente a meta acertada com os sem-terra, inclusive buscando lotes vagos em assentamentos criados em governos anteriores. Dessa maneira, o mecanismo convencional da desapropriação por interesse social tornou-se uma rota crescentemente coadjuvante do processo. Ignorou-se que alguns deles, principalmente na Região Amazônica, haviam sido abandonados por conta da falta de infraestrutura local (água, luz, rede de esgoto e estrada). Das 381 mil famílias que o governo diz ter assentado entre 2003 e 2006, metade delas (187,7 mil) estão no Norte do país, embora o instrumento da desapropriação seja considerado preferido pelas organizações de sem-terra, na medida em que é capaz de mexer na estrutura fundiária do país. Em outra reportagem, o mesmo jornalista (SCOLESE, 2007b) afirma que, devido à pressão dos chamados movimentos sem-terra, o Ministério do Desenvolvimento Agrário decidiu abandonar as metas quantitativas de assentamentos da RA, conferindo maior importância à qualificação dos projetos de assentamentos, de forma a garantir-lhe infraestrutura necessária e melhoria das condições gerais de vida dos assentados. Para se aproximar da meta prevista em 2006, os assentamentos em terras públicas, antes em segundo plano, viraram prioridade diante das desapropriações. Essa mudança de foco beneficiou famílias na Amazônia, porém retraiu a divulgada prioridade no atendimento aos acampados do Sul, Sudeste e Nordeste.⁹

Ao adotar tal prioridade, rapidamente a expansão dos assentamentos na Região Amazônica associou-se às preocupações ambientais. Por exemplo, o jornal *The Independent*¹⁰ denunciou que o Incra teria estabelecido grandes assentamentos de RA em áreas florestais ao

invés de naquelas desmatadas e os povoou com famílias urbanas que em seguida venderam seus direitos a empresas de exploração madeireira. Esses acordos estariam sendo encorajados pela agência governamental, porque não consegue fornecer a infraestrutura necessária aos colonos. Recentemente, relatório do Tribunal de Contas da União (TCU) detectou que pequenos agricultores, proprietários de fazendas com até 100 hectares, são responsáveis por 18% de todo o desmatamento registrado na Amazônia. O número de famílias assentadas na região com lotes dessa dimensão chega a 750 mil.¹¹

O importante estudo realizado por Marques (2007), que analisou os gastos orçamentários da RA de 2000 a 2005, sinaliza uma realidade mais complexa, em que pese ter havido um aumento significativo dos valores dirigidos a essa política, especialmente quanto à obtenção de terras no período compreendido entre 2004 e 2005. Segundo o autor,

A opção por aquisições pode ser atribuída, na maioria das vezes, a impossibilidade da desapropriação pela desatualização dos índices mínimos de produtividade que informam o cumprimento da função social da propriedade. Além disto, existem dificuldades devido à inadequação da legislação que trata do rito sumário para desapropriação, o que torna estes processos morosos e mais suscetíveis de impugnações legais (MARQUES, 2009: 50).

Ainda mais relevante, o citado estudo revelou que os valores obtidos em termos do custo médio para o assentamento de uma família para cada uma das cinco regiões do país, segundo a modalidade de obtenção de terra – desapropriação, aquisição e nãoonerosa – revelam uma grande heterogeneidade. Embora o custo médio para o Brasil, ponderado pelo número de famílias assentadas em cada região e pela forma de obtenção seja R\$ 30.977,00 ou US 12.272, em valores de 2005 (MARQUES, 2007: 53), os valores relativos às regiões Sul e Sudeste chegam a dobrar aqueles das regiões Norte e Nordeste, esta última com a menor composição dos custos.

Com base nesse estudo, Scolese (2007c) afirma que a média de R\$ 31 mil para assentar cada família sem terra do país seria suficiente para manter por 27 anos um casal com três filhos no Bolsa Família. Vale-se de alguns exemplos para mostrar que o governo gastou em média de R\$ 58,1 mil para assentar uma família numa área desapropriada no Sudeste, que representa um valor 296% acima do que foi gasto para assentar outra família numa terra pública no Norte (R\$ 19,5 mil). Segundo o articulista:

A Folha cruzou dados do estudo com a divisão regional da meta deste ano. O custo final para assentar 100 mil famílias ficará em torno de R\$ 3,2 bilhões, com média de R\$ 32 mil para cada família. Esse valor tende a subir, entre outros pontos, por conta do reajuste no valor de alguns créditos, como o que trata da aquisição de materiais de construção, de R\$ 5.000 para R\$ 7.000. Entre 2003 e 2006, a maioria das famílias foi assentada na região amazônica. Atualmente, no país, há cerca de 200 mil famílias (quase 1 milhão de pessoas) vivendo em acampamentos, a maioria delas nas regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste.

Em face da valorização das terras,¹² há evidências de que os custos totais para a implementação de assentamentos são bem mais caros no Centro-Sul. Pela mesma razão, essa deverá ser a tendência no Centro-Oeste, e mais barato no Nordeste.

Além da desapropriação, outro modelo seria o da chamada “reforma agrária de mercado”.¹³ Dados coletados por Sparovek e Maude (2008) informam que o projeto Cédula da Terra, financiado pelo Banco Mundial, durante o período de 1997 a 2002, teria assentado 15 mil famílias, em 399 mil hectares, com um custo por família de R\$ 11.975. No projeto-piloto “São José”, implementado no Ceará, foi financiada a compra de 23.400 hectares de terra para atender a sete mil famílias, com uma média de custo por família de R\$ 6.083. A partir desses valores, quando comparados àqueles obtidos no estudo feito por Marques (2007), acima indicados, constata-se que o mecanismo da “reforma agrária de mercado” é mais barato em relação aos demais métodos de arrecadação de terras. E sinaliza que no Nordeste é ainda mais barato.

Outro mecanismo para realizar a RA é o Imposto Territorial Rural – ITR, detalhadamente regulamentado a partir da promulgação do Estatuto da Terra (1964), mas que tem mostrado notável dificuldade de implementação. Mauro Márcio Oliveira (1999: 3) desmontou a lógica dessa taxaço, que remonta à primeira Constituição Republicana, de 1891. Para ele, há um paradoxo na dominância tecnológica na agricultura que, de um lado, leva a obter aumento da produção reduzindo-se a área explorada, mas, de outro, abre novos espaços para a incidência do ITR, que é orientado a punir a terra ociosa.¹⁴ Ou seja, no limite, a situação paradoxal configuraria-se na penalização do latifúndio que aumenta a produtividade, porque não há mais a necessidade de aproveitamento de toda a extensão de terra disponível, quando investimentos em tecnologia são promovidos. Essa penalização teria um imperativo moral, deixando o imposto de ser um efetivo mecanismo de arrecadação tributária associado à pressão para uso da terra. Segundo Oliveira (1999: 9), “embora ainda faça sentido taxar os latifúndios, é necessário rever o ITR de forma a diferenciar terras ociosas geradas pelo patrimonialismo, das terras ociosas fruto da concentração produtiva da intensificação tecnológica”. Há, de qualquer maneira, uma evidente dificuldade para arrecadar esse imposto. A arrecadação do governo federal com o ITR teria caído 18% nos últimos dez anos no país, passando de R\$ 318,8 milhões em 1997 para R\$ 260,6 milhões em 2006. A Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil-CNA avaliou que, entre outros fatores, o aumento do volume de desapropriações de terra fez os produtores ampliarem os espaços produtivos de suas áreas. Quanto maior a eficiência de uma área, menor o imposto a ser pago pelo fazendeiro.¹⁵

Outros problemas e desencontros das ações governamentais têm sido apontados por outros pesquisadores. Por exemplo, Gervásio Rezende (2006: 73-74) afirma que o Estado, sob pretexto de proteger o pequeno agricultor, instituiu barreiras à penhora da terra desse agricultor que não tem acesso ao crédito e suprimiu “o mercado de aluguel de terras, eliminando essa via de criação de opor-

tunidades de ascensão social e econômica por parte dos trabalhadores assalariados e pequenos agricultores”.

Como se pode perceber, existem várias dificuldades na execução da política governamental, a começar por aquelas que se encontram no arcabouço legal existente para a RA no Brasil e que em parte explicariam a lentidão de tal processo. Em face da modernização agrícola, o governo tem sido mais e mais forçado a comprar terras, em vez de desapropriá-las, além de implantar assentamentos na Região Amazônica. A análise indica que a RA “de mercado”, combatida por diversos setores da academia e pelos movimentos sociais, tem se tornado, senão mais “barata”, certamente mais eficaz em relação ao mecanismo tradicional de desapropriação, mesmo que se saiba que ter o imprescindível acesso à terra não resolve todos os problemas.

O debate sobre a demanda social

Em 2000, Martins publicou o livro *Reforma agrária: o impossível diálogo* que provocou algum mal-estar em diversos meios acadêmicos e outros. Nada mais compreensível, considerando-se que se propôs a fazer uma crítica à atuação dos grupos de mediação, incluindo o MST e a Comissão Pastoral da Terra-CPT. Seu objetivo foi o de apontar as insuficiências e as limitações explicitadas na maneira como os protagonistas da luta pela RA concebem e explicam a realidade social. Tratava-se de “compreender e expor o uso do conhecimento em diferentes modos de intervenção na realidade social” (MARTINS, 2000: 67).

Uma breve resenha de autoria do historiador Marco Antonio Villa (2001) foi emblemática para evidenciar aquele mal-estar. De uma acidez incomum, os comentários sobre o livro surpreendem porque a leitura cuidadosa certamente teria impedido a avaliação equivocada sobre a questão da demanda social pela RA. Citando trecho do livro, Villa escreveu:

[...] as teses de Martins são polêmicas e, algumas delas, de difícil sustentação. É evidente que a demanda por terra não é representada por somente 60 mil famílias que estão acampadas, pois seria a mesma coisa que dizer que a demanda dos operários só é representada por aqueles que estão em greve.

Entretanto, a reprodução contextualizada desse mesmo trecho des- de logo removeria dúvidas sobre o que Martins escreveu e que é devidamente explicado nas páginas seguintes:

O fato de que os números de assentamentos e regularizações no governo Fernando Henrique Cardoso ultrapassem os trezentos mil não mede satisfatoriamente a demanda de terra por parte do agricultor familiar, pois o número de sem-terra nas ocupações não diminui. De qualquer modo, há um único número realista, que é o do próprio MST, muito aquém desses números todos. Em termos reais, *a efetiva demanda por reforma agrária é constituída pelos sessenta mil sem-terra acampados nas ocupações. É evidente que isso não quer dizer que o problema social da terra se limite a eles. Mas são eles que expressam acima de qualquer dúvida uma demanda por reforma agrária urgente. É inútil dizer que há 4,5 milhões de famílias sem-terra em todo o Brasil, se apenas cerca de sessenta mil assumem essa identidade.* Isso é o que conta politicamente. No mínimo estamos diante de uma demanda diversificada de reforma agrária, que reflete as diversidades regionais do país, o que pode explicar a também diversificação das agências de mediação e o aparecimento de várias delas que preferem encaminhar suas reivindicações por dentro das possibilidades institucionais (MARTINS, 2000: 103, grifo nosso).

Em seguida, o que se afirma é justamente que a RA é um tema político que deve ser focado qualitativamente, considerando-se que em termos quantitativos não se pode definir seu perfil, sua justeza ou não. Não é o número de desapropriados ou o número de assentamentos em terras desapropriadas ou compradas que informa a sua importância porque, seja qual for esse número, trata-se de garantir a inclusão de excluídos, no âmbito do direito e do contrato social. Mas adianta duas orientações que se combinam para que a questão agrária deixe de aparecer no plano político como estrutural:

[...] de um lado, uma rotina de formação de estoques de terras para a reforma agrária; de outro, uma diversidade de mecanismos de aquisição de terras para a formação desses estoques. A que se acresce agora uma terceira, a de incorporar a agricultura familiar (...) forma de reconhecer a necessidade de uma política fundiária em relação a essa parcela da população brasileira. População que reentra ciclicamente na demanda de terra e de reforma agrária (MARTINS, 2000: 127-8).

Para Martins, imaginar que apenas as lutas populares são a base da RA seria uma simplificação, uma vez que também podem nascer das necessidades econômicas ou políticas das elites, das necessidades geopolíticas do Estado e ainda das necessidades do sistema capitalista em seu conjunto.¹⁶ Entretanto,

[...] a demanda social de um grupo, sobretudo de grupos desenraizados como os que dão sua voz aos que supostamente não têm voz, não se torna politicamente viável senão pela mediação interpretativa daqueles outros grupos sociais e sem cujo apoio e participação nenhuma reforma social é possível (MARTINS, 2000: 26).

Essa avaliação leva o sociólogo a afirmar que a questão agrária apenas será resolvida com muita negociação e renúncia de particularismos. Mas, sobretudo,

O ponto essencial e problemático raramente considerado, mesmo por quem é sério e competente, é o de que a questão agrária tem a sua própria temporalidade, que não é o “tempo” de um governo. Ela não é uma questão monolítica e invariante: em diferentes sociedades, e na nossa também, surge em circunstâncias históricas determinadas e passa a integrar o elenco de contradições, dilemas e tensões que mediatizam a dinâmica social e nela, a dinâmica política (MARTINS, 2000: 89).¹⁷

Gasques e Conceição (1998) estimaram a demanda potencial por RA em aproximadamente 4.515.810 famílias, que estaria concentrada na região Nordeste. Esse número foi atualizado por Del Grossi, Gasques *et al.* (2000), aprimorando as metodologias empregadas no estudo anterior. De acordo com dados do Censo

Agropecuário 1995-96¹⁸ e da PNAD, aproximadamente 65% dos proprietários de estabelecimentos brasileiros não possuem a quantidade mínima de área estabelecida pelo INCRA nos assentamentos rurais. Entre estes, é expressivo o número daqueles que têm acesso precário à terra. Para os pesquisadores,

[...] o maior público potencial para políticas agrárias é o das famílias sem nenhum acesso à terra, representado pelas famílias de assalariados ligados ao processo de produção agropecuária. No total, entre famílias agrícolas e pluriativas, tem-se um contingente de 3.067.361 famílias assalariadas, sendo que 2 636 014 destas vivem prioritariamente das rendas oriundas da agricultura (2000: 19).

Entretanto, o público que exigiria ações mais emergentes seria o contingente formado pelos sem-terra e sem-emprego do meio rural brasileiro que, em 1995, representava 64.670 famílias. De qualquer maneira, as estimativas do público para a RA podem variar segundo o critério utilizado. Somando-se o número das famílias que vivem da agricultura ao dos desempregados rurais e ao daqueles que têm área insuficiente ou acesso precário à terra, ter-se-ia um público total de 6,1 milhões de famílias.

Para Navarro (2008), várias razões poderiam explicar por que a história da RA poderia estar chegando ao fim, entre as quais a diminuição da demanda social em muitas regiões do país. Demanda social em sua expressão política, quando os possíveis beneficiários organizam-se e tornam públicos os seus interesses, diferente do que poderia ser chamado de “demanda potencial” que, sob tal definição, aproxima-se ao acima definido por Martins e às estimativas de Del Grossi do público que precisa ser atendido com urgência. O crescente processo de urbanização estaria na base desse movimento de retração, bem como o avanço tecnológico que reduz o número de empregos no campo. O custo administrativo de implementação da RA seria outro fator explicativo, em face de alternativas mais baratas, como oferecer um pagamento assistencial aos pobres do campo, como o Bolsa Família. Inclusive porque, se-

gundo argumenta, a ampla maioria dos assentados produz rendas exíguas para os novos ocupantes das áreas reformadas. Porém, o fator crucial que afetou a implementação da RA no país teria sido os índices de produtividade estipulados em lei. Ante os avanços tecnológicos, progressivamente o estoque de terras de acordo com as exigências legais vem diminuindo, o que inviabiliza o mecanismo de desapropriação.

O mesmo autor (NAVARRO, 2001: 95), escreveu que era

[...] necessário concordar que a atualidade de reforma agrária como “questão nacional”, em face do desenvolvimento agrário dos últimos 50 anos, deixou de existir no Brasil, e sua necessidade, nos dias atuais, distancia-se de qualquer patamar politicamente decisivo. Reforma agrária, atualmente, apenas responde à oportunidade de aumentar o estoque de ocupações rurais, o que é crucial apenas em regiões determinadas, particularmente no Nordeste, mas apenas pontualmente nos demais casos.

Na mesma oportunidade, assim como Martins, afirmou que uma “aliança pelo desenvolvimento rural” não poderia ser restritiva do ponto de vista de seus participantes, devendo incluir a maioria do empresariado agrícola e a totalidade de seu setor mais modernizado e não apenas os setores populares. Finalmente, várias seriam as razões que limitariam historicamente o processo de desenvolvimento rural. Em primeiro lugar, o Estado não teria mais condições de comandar a intervenção no campo como fizeram os governos militares na década de 1970, ao promoverem uma revolução produtiva e tecnológica que transformou as estruturas de produção, instituindo novos padrões de racionalidade e os comportamentos sociais em muitas regiões rurais. Também não seria provável garantir legitimidade política para a destinação de recursos públicos para o mundo rural, ante a extraordinária urbanização do país nas últimas quatro décadas, ainda que se concorde que “o Brasil é mais rural do que se pensa” (VEIGA, 2002). A prioridade ambiental, no tocante ao manejo de recursos naturais, também colocar-se-ia na agenda dessa estratégia de desenvolvimento rural,

como pressuposto. Finalmente, a outra razão estaria centrada nos fenômenos de democratização dos municípios que inovaram a gestão pública, ampliando a participação e o controle sociais. Todos esses aspectos, argumenta Navarro, indicam que “desenvolvimento rural” hoje seria muito mais do que o acesso à terra.

Como se afirmou na introdução, há mais de 20 anos Graziano insistiu que a modernização agrícola do Brasil, ao final dos anos 1960, já teria tirado grande parte do sentido da RA em nosso país. Recentemente, o mesmo autor (GRAZIANO DA SILVA, 2007) retomou tal tema afirmando que “o processo de assentamento via aquisição de terras é muito mais caro. O mecanismo da desapropriação é fundamental para baratear o acesso à terra”. E ainda: no processo de RA, dificultaria a política de comprar terras, por aquecer o mercado e elevar mais ainda o seu preço. Para ele, corroborando a tendência apontada por Navarro anos antes, a questão agrária brasileira não seria mais uma questão nacional, mas regional e seriam necessárias políticas específicas, com foco em grupos sociais específicos em determinadas regiões. No início de 2008, entretanto, o economista insistiu em um contexto bem diverso do passado, que implicaria o “renascimento da questão agrária” e a distribuição de terras como um de seus eixos centrais. Para ele, aos desequilíbrios do passado adicionar-se-iam novas demandas que deslocam a questão agrária para um outro patamar envolvendo novas demandas sociais, como o ambiente e manejo sustentável, energia renovável e ocupação planejada do território. Em que medida a RA tem respostas a adicionar a essas demandas seria um dos desafios na agenda dos debates a serem promovidos. Mas não apontou exatamente qual seria esta nova conformação (GRAZIANO DA SILVA, 2008).

Ainda que o tema possa ser polêmico, há, contudo, claras indicações de redução da demanda social – desde a redução das ocupações ao número de participantes em cada uma delas. Além disto, seria preciso discutir a diferença entre demanda real e potencial, e,

em um quadro de democratização e falta de restrições à organização social, a rarefeita presença de novas organizações demandando acesso à terra pode ter um significado social mais amplo, indicativo desta tendência recente.

Nesse sentido, são evidentes os sinais de esgotamento da pressão social por RA. O MST, principal ator político que defende a RA no Brasil, em seu manifesto final do V Congresso Nacional, realizado em junho de 2007, posicionou-se de maneira surpreendentemente vaga em relação a essa política, diluindo a luta pela RA em abrangentes compromissos, distanciados do cotidiano vivido por aqueles que fazem parte de suas fileiras. Como o de empreender esforços para “derrotar o neoliberalismo” que evidencia o compromisso¹⁹ selado com a Via Campesina.²⁰

O líder do movimento Stédile (2007) admitiu que se enfrenta um novo momento da luta pela RA, que não se reduziria a “algumas medidas de compensação social ou a mera distribuição de lotes, como a burguesia fez no passado em todos os países industrializados e desenvolvidos”, mas implicaria “a derrota do neoliberalismo e da voracidade do capital internacional, que quer controlar terra, sementes, água, mão de obra e o mercado nacional”. Em entrevista ao *El programa de las Americas del International Relations Center*, o líder emessetista afirmou que o projeto de RA pelo qual o MST passou 20 anos lutando se esgotou. De acordo com o jornalista, o êxito obtido pela quantidade de pessoas mobilizadas e pelo impacto mediático não podia ocultar que no governo Lula o movimento tem grandes dificuldades para mobilizar as suas bases contra novos inimigos como o *agribusiness* (ZIBECCHI, 2007).

Além disso, as ações recentes do MST podem também ser entendidas não como demonstrativo de sua capacidade de mobilização, mas, pelo contrário, de enfraquecimento. De fato, a formação de uma coalizão de organizações de camponeses e sem-terra tem realizado algumas ações de pressões, algumas vezes com significação política relevante, como por exemplo a destruição de plantações e

a depredação de laboratórios de pesquisa, ou mesmo as manifestações contra a privatização da Vale do Rio Doce, amplamente noticiadas na mídia nacional. Porém, ao realizar ações mais distantes das demandas sociais dos pobres do campo, provavelmente está apenas sinalizando, como antes salientado, o esgotamento de sua antiga bandeira principal.²¹ Como afirma Navarro (2002: 200), o MST “tem optado por um processo de radicalização política cuja *rationalité* parece avessa a qualquer esquema interpretativo. (...) [com] iniciativas que têm contribuído para afastar o Movimento de suas áreas anteriores de adesão política, estreitando seu campo de ação”.

Ao inserir esse conjunto de preocupações em sua agenda, inclusive o ataque ao chamado “agronegócio”, o MST tem progressivamente perdido o foco e com ele a capacidade de mobilização, na medida em que se distancia das reivindicações de sua base social de sustentação, sem a qual o programa de RA certamente será enfraquecido. Como se afirmou em outra ocasião, perdem-se numa disputa que se dá no plano da linguagem, fadada ao insucesso.²²

O debate acadêmico e suas controvérsias

A discussão da RA no Brasil sofre de um excessivo peso ideologizante, o que impede um enfoque mais racional e equilibrado, dessa maneira implicando algum distanciamento analítico e um esforço de diferenciação entre o posicionamento militante e o da ciência. O debate sofre de “síndrome do próprio umbigo”, que na maioria das vezes caracteriza a luta pelo monopólio do poder e pelo controle das decisões: como se a prática bastasse por si, numa expressão do “basismo” presente em todos os movimentos sociais, mas que divide hierarquicamente aqueles que tomam decisões e os que as executam. Por isso, é bastante pertinente a distinção analítica que Navarro (2002: 190) faz, no MST, “entre a ‘organização dos sem-terra’, englobando o conjunto de seu corpo dirigente principal e seus militantes intermediários, diretamente ligados

a organização como seus funcionários, e a ampla base social das ‘famílias sem-terra’”. Nas palavras de Martins (1980: 22-23),

[...] temos a tradição de lutar pela reforma agrária na cidade. Estamos sempre ignorando muito, o que se quer e o que se faz no campo. Acho que uma indicação clara do que seja o descompasso (...) está no fato de que quando se fala nela fala-se como se houvesse todo um diagnóstico e um processo político por trás dessa palavra, que resolvesse os muitos problemas que existem no campo hoje.

Ou ainda:

[...] o silêncio dos pobres não vem apenas da clausura cultural em que vivem. Vem também da usurpação da palavra, do querer e do esperar por parte daqueles que, ao pretenderem generosamente ser solidários, acabam impondo-lhes um novo e mais grave silêncio, o da fala postiça e inautêntica, anônima (MARTINS, 2000: 69).

A postura anticapitalista do MST, ao apontar o “agronegócio” como o principal inimigo, já foi discutida em outra oportunidade (VALENTE, 2008). Tomar o agronegócio como “sinônimo de capitalismo”, ao mesmo tempo implicitamente sugerindo que a agricultura familiar ou mesmo os assentados representariam um outro campo social, supostamente refratários a uma sociabilidade capitalista, não sinaliza uma análise consistente. Tampouco pode-se desconsiderar o capitalismo como organização social hegemônica a ser superada. Isso não se faz com desconhecimento dessa realidade, como se fosse possível, por mero voluntarismo, alterar a correlação de forças políticas existentes. Nessa perspectiva, a oposição do agronegócio à agricultura familiar é uma questão falsa e desprovida de fundamentos teóricos que sustentem essa oposição, considerando que teoria e prática são indissociáveis.

Assim é que a outra face da ideologização é a ainda forte presença de um discurso nos meios acadêmicos que disputa a propriedade do que “realmente Marx quis dizer...” acerca da leitura do desenvolvimento agrário brasileiro, e, usualmente, refletindo um claro

reduccionismo econômico. Três autores importantes e influentes egressos dos campos da economia e sociologia são aqui sucintamente discutidos: Guilherme Delgado, José Juliano de Carvalho Filho e Edgard Malagodi. Outros analistas merecem aqui apenas uma menção, Ariovaldo Umbelino de Oliveira e Juarez Rocha Guimarães. Oliveira (2004), geógrafo, contrapõe um hipotético “mundo dos camponeses” ao do agronegócio, empregando um discurso problemático, que muito se distancia do espaço de reflexão pertinente das ciências sociais. Critica asperamente a produção acadêmica de vários intelectuais que questionam os critérios utilizados no país para definir “o rural” e outros que recusam o tratamento militante da RA. Curiosamente, os dados, tabelas e análise apresentados pelo autor tão somente reafirmam ser falsa a dicotomia citada, corroborando a presença inquestionável da agricultura familiar no agronegócio. O cientista político Guimarães (2006) apontou que “a reforma agrária do século 21 não tem que replicar tendências dos mercados. O que está em jogo não são diferentes formas de produzir, mas diferentes formas de viver”, em argumento cuja natureza retórica pouco permite avançar em terreno tão movediço.

Para Guilherme Delgado (2005), economista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, que estuda de longa data a relação capital e agricultura no Brasil, a realidade do agronegócio brasileiro representa uma contradição, porque realiza a associação do grande capital agroindustrial e financeiro com a grande propriedade fundiária, perseguindo um projeto de expansão agrícola e territorial de caráter fortemente excludente. Aliados desse projeto estariam os índios, a RA, o emprego da força do trabalho não qualificada, o meio ambiente protegido, a função social da propriedade fundiária etc. Mais conjuntural é sua análise em outra oportunidade. Delgado (2001: 166) ao comentar os anos 1990, afirmou que a dualidade do debate agrário aprofundava-se:

(...) de um lado, as várias correntes que refletem os novos e velhos dilemas da questão agrária; de outro, os protagonistas do

agribusiness, adeptos de uma integração externa da economia rural, protagonizada pelas grandes corporações internacionais do comércio e da indústria de *commodities* livres de quaisquer restrições relativas às políticas nacionais, mas fortemente impelidas pela política comercial norte-americana. Neste sentido, é muito mais uma integração *business* do que agro, já que não há qualquer vinculação explícita desse projeto com a territorialidade nacional do setor rural e com os grupos rurais tradicionais da “idade de ouro” da modernização. Mas, talvez até mesmo pelo aprofundamento da dualidade tenhamos atingido um certo grau de unidade na problemática da crise agrária.

Embora defenda a oposição do agronegócio à agricultura familiar, não se pode dizer que se trata de um militante ou simpático ao que vem sendo defendido pelo MST. No entanto, como membro da Comissão Brasileira de Justiça e Paz, órgão vinculado à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e colunista do *Correio da Cidadania*, tem artigos reproduzidos nas páginas oficiais de várias organizações da sociedade civil. Certamente, quando opta por ser economista, suas contribuições ganham em importância, ainda que controversa. Por exemplo, a discussão do setor de subsistência como espaço em que se manifestam as relações de dominação das populações excluídas que são exploradas economicamente num modo especificamente capitalista, mas submetidas ao poder político patrimonialista (DELGADO, 2005). Segundo ele, esse setor historicamente não tem sido ou será absorvido pelo desenvolvimento capitalista no setor rural, na indústria moderna e nos serviços, embora represente, concluído o século XX, mais da metade da força de trabalho. A pergunta que se coloca como desafio da investigação que pretende desenvolver é qual seria o futuro dessas atividades e das relações de trabalho produzidas e reproduzidas no Brasil, e que também reproduzem a miséria e a marginalidade. Como contribuição para essa pesquisa em curso, valeria lembrar que, para Martins (2000: 32), seria um equívoco chamar de economia de subsistência a produção de agricultores pobres. Tratar-se-ia de uma economia mercantil simples “terminal que sobrevive

em algumas sociedades, e também na nossa, de maneira residual unicamente porque se tornou irrelevante para a economia moderna e globalizada”.

José Juliano de Carvalho Filho (2007a), já citado, considera que a partir de 2003 a RA passou de estrutural para meramente compensatória. Questões relevantes e definidoras, como metas de assentamentos, área reformada como estratégia de implantação e a desapropriação para esse fim, como instrumento principal de implantação da política agrária, passaram a ser tratadas vagamente, implicando, assim insiste, a fragmentação do processo. Em seu lugar ganharam destaque os programas de crédito fundiário, aos moldes do antigo Banco da Terra e não são tomadas medidas que impeçam a regularização da grilagem na região Norte. Isso se mostraria funcional ao “agronegócio”, em suas palavras, “eufemismo para a atual fase do capitalismo no campo, marcada pelo aumento da taxa de exploração da mão de obra, pela exclusão, pela violência, pela concentração fundiária e pela degradação ambiental”. O agronegócio “deve ser enfrentado”, mas seria empecilho a ausência de ações públicas fundamentais para a concretização da RA, que permaneceram restritas a medidas de caráter apenas pontual, entre as quais seguro rural, Pronaf, programa Luz Para Todos, construção e melhoria de casas, Pronera, assistência técnica etc. Essa situação alimenta a violência no campo e contribui para o agravamento da questão social, entretanto, “a proposta de reforma agrária com potencial de alterar as estruturas no campo e reverter a situação de injustiça e de exclusão foi esvaziada no decorrer do tempo”. Meses depois, em entrevista ao *Jornal Sem Terra* (CARVALHO FILHO, 2007b), o economista defendeu o estabelecimento de limites para propriedade da terra, especialmente porque o Brasil é conhecido como o segundo país com maior concentração de terras, agravada pelo avanço da monocultura. Mas em conjunto com essa limitação, os índices de produtividade deveriam ser atualizados, bem como ser definido o zoneamento agrícola e

socioambiental que limitasse a “ação dos poderosos”, em particular o avanço da cana. A RA, entretanto, deve ser proposta de maneira a agrupar os diversos segmentos sociais.

Embora não se possa discordar inteiramente de Carvalho, parece “romântica e nostálgica” a pretensão de romper com a monocultura, em especial porque os avanços tecnológicos e de produtividade, que promoveram mudanças progressivas no cenário agrícola, estão diretamente relacionados à produção em larga escala e a uma racionalidade calcada na otimização de processos de trabalho e obtenção de lucro. Sem deixar de mencionar a participação desse segmento no PIB nacional.

Edgard Malagodi (2007), por sua vez, levanta “onze teses” para contrapor-se às dificuldades teóricas e problemas conceituais que estaria percebendo em pesquisadores da questão agrária, que teriam mudado de opinião e passaram a externar pontos de vista contrários a RA e aos movimentos sociais no campo: José de Souza Martins e Zander Navarro que haviam publicado artigos em jornais de circulação nacional, *O Estado de São Paulo* e *Folha de São Paulo*, respectivamente, em 22 de abril de 2007. Uma síntese de suas teses, sem a preocupação de respeitar a ordem em que foram discutidas, é apresentada a seguir. Para o autor, a questão agrária continuará existindo enquanto a riqueza no campo não for compartilhada e vem sendo agravada com o desenvolvimento do agronegócio.²³ Trata-se de questão cujo fundamento não é a estrutura agrária concentradora de terras, uma vez que a propriedade privada da terra não impede o desenvolvimento do capitalismo no campo, como teria defendido o materialismo vulgar e a corrente neoclássica da economia, segundo argumenta o autor. Entretanto, a existência da propriedade especulativa da terra é um risco para o país, na medida em que o latifúndio representa uma classe que explora o produtor rural à margem da legislação trabalhista e espera que a especulação imobiliária lhe permita obter ganhos extraordinários através da renda futura ou do arrendamento. A ques-

tão agrária é uma questão política que costuma ser negada levando a discussão sobre “quem” produz mais e melhor, quando se trata, enfatiza, de uma disputa para se ter acesso aos recursos naturais. Por isso, mais do que nunca, tem um forte componente ambiental, e a RA poderia ser comprometida com a produção de alimentos limpos e seguros. Entretanto, não existe na esfera pública a vontade de se fazer essa reforma, e as desapropriações correm onde o investimento do capital fracassou. Por essa razão, os movimentos sociais da terra são necessários para fazer avançar essa proposta comprometida com a democracia no país, e essa luta deve ser fortalecida com a participação crescente dos já assentados. Como a questão política remete ao todo, não está restrita ao setorial ou ao rural e deve conduzir à libertação e valorização do trabalho. Finalmente, considera Malagodi que a academia conservadora é comprometida com os poderes dominantes, além de ser marcada, no geral, por preconceitos regionalistas e localistas. A busca por um espaço para um verdadeiro debate é desejável, para a explicitação dos fundamentos e implicações das análises acadêmicas. Recomenda: “os marxistas até hoje só interpretaram Marx de forma diferente, o importante hoje é trazer seu pensamento para transformar o mundo” (2007: 17), de maneira que seja mantido “o idealismo da crítica e da vontade de mudança” (idem: 19).

A tese final desde logo impõe um imediato problema prático, considerando-se que o idealismo é epistemologicamente contrário ao marxismo. Além disso, de acordo com a perspectiva gramsciana, há certamente um erro metodológico ao tomar como base da crítica artigos de jornais, quando é sabido que o alvo são sociólogos com produção consistente sobre o tema, o que, aliás, Malagodi admite. Para o teórico político italiano, toda relação de hegemonia é necessariamente uma relação pedagógica e esse processo educativo, no campo da ciência, deve envidar esforços para evitar erros como o de ser injusto com os “adversários”. Ao contrário, deve-se empreender um esforço “para compreender o que eles realmente quiseram dizer, e não fixar-se maliciosamente nos signifi-

cados superficiais e imediatos das suas expressões” (GRAMSCI, 2001: 123).

Nos artigos dos sociólogos criticados e especialmente nas ideias que sistematizaram em outras oportunidades, em momento algum nega-se a existência de uma questão agrária, que seria social e política (poderia ser de outro modo nas abordagens marxistas?). Entretanto, não pressupõem a necessidade incontestada da RA, ampla, nacional, irrestrita, unívoca, como foi defendido no passado. Ambos são defensores da RA, do importante papel dos movimentos sociais e da “força histórica do campesinato”. Também são críticos ácidos do modelo rentista de capitalismo. Navarro, que anunciou em 2001 a importância da questão ambiental e possui uma visão sistêmica do MST, não poupa a esse movimento palavras elogiosas, como “sua virtualidade e extraordinária capacidade de manter-se pró-ativo, como ator social fortemente presente na vida política” (NAVARRO, 2002: 199).

Além disso, a acusação de que existiria uma academia “conservadora” e que é comprometida com os setores dominantes não é justa. Antes, vale lembrar, seguindo explicação de Martins (2000: 51), a ciência tem seus próprios cânones e sua função não é tomar partido, mas compreender o movimento da sociedade e os problemas sociais decorrentes. Isto porque “a neutralidade ética na pesquisa sociológica não quer dizer, nem pode, indiferença em relação às vítimas da injustiça (...). É um modo diretamente referido a investigação das causas dos problemas e, portanto, referido as condições objetivas de sua superação (idem: 54).

Por outro lado, impõe-se também, como argumento conclusivo, a realidade da expansão no campo brasileiro. Tomando-se o desempenho da agricultura patronal, constata-se que no período recente ele tem sido extremamente favorável, em termos de exportações e produção de divisas, inclusive com ganhos expressivos de produtividade. A relevância econômica da agropecuária foi atestada: representa aproximadamente 41.0% do PIB brasileiro, 10,1% gera-

dos pelo “agronegócio de base familiar” (CRESTANA; SOUSA: 13): 81,4% do feijão produzido estão sob a responsabilidade de agricultores familiares, assim como 72% dominam a produção de leite e 97,7% estão envolvidos com aproximadamente 36,4% da produção de milho. Os números sinalizam que sem a contribuição da agricultura patronal o Brasil teria sérios problemas de balanço de pagamentos. No início de 2008, a Confederação da Agricultura e Pecuária (CNA), a partir de estudo realizado em parceria com o Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada da Universidade de São Paulo (Cepea-USP), anunciou resultados positivos no campo brasileiro. O PIB do agronegócio, que reúne todos os elos do setor, registrou variação nominal de 7,89% em 2007, ficando acima da taxa do PIB nacional que cresceu 5,4%. Camargo Barros (2008), coordenador científico do Cepea/Esalq/USP e responsável pelo cálculo do PIB Agro Cepea-USP/CNA sobre o agronegócio em 2008, avalia que “apesar das turbulências (...) as perspectivas para 2008 ainda são otimistas”. Mesmo que se considerem os reflexos da economia mundial, há para o agronegócio “uma expectativa de mercado firme aqui e lá fora”.

Se a este fato soma-se a intensificação da urbanização, o tamanho do país e a imensa disponibilidade de terras agricultáveis, a tese do MST é extremamente problemática sob o ponto de vista político, deixando de lado outros aspectos propriamente ideológicos. Não parece ter chances históricas de se materializar a ideia de “destruição do agronegócio”.

Conclusões - qual reforma agrária ainda é possível?

Mas, “qual reforma agrária afinal?”, repetindo a pergunta feita por José Graziano Silva há 20 anos. Seria esta, realmente, uma página virada na história brasileira? Provavelmente não, por algumas razões: a) a demanda social pode estar diminuindo, mais ainda existe, tem significação social e precisa ser atendida; b) as políticas públicas para as maiorias rurais mais pobres ainda estão

engatinhando e precisam ser ampliadas, abarcando outros aspectos, como educação rural, habitação, maior acesso aos serviços de saúde, de extensão rural, enfim, a garantia de oferta de infraestrutura necessária que permita o respeito aos direitos humanos fundamentais; c) a necessidade de inclusão dos excluídos e de exercício da cidadania; d) finalmente, o argumento principal, compartilhado amplamente na literatura existente, diz respeito às relações entre a RA e a redução da pobreza, assim justificando aquela política governamental

Qual caminho a seguir? Uma sugestão que procede é a “proposta pragmática” de Navarro (2001 e artigos posteriores), considerando alguns dos argumentos discutidos neste artigo e enfatizando mais realismo neste debate – especialmente a escassez de recursos e a necessidade de maximizar a eficácia governamental. Sugere aquele autor que a RA seja concentrada em uma grande região, cobrindo a metade norte de Minas Gerais e se estendendo até o Maranhão, concentrando-se, dentro desta região, nas partes onde os índices pluviométricos são mais altos e os solos são de melhor qualidade. Provavelmente em face da extensão de terras existentes e das chances maiores de sua arrecadação para fazer frente a um programa de RA que concentrasse recursos – humanos, financeiros, logísticos – nesta região, tal política finalmente poderia se tornar mais expressiva no Brasil, beneficiando setores sociais em maior escala e com resultados efetivos na redução da pobreza rural.

A proposta de Navarro tem ainda a vantagem de enfrentar “dois temas pendentes da história brasileira [que] continuam fortemente presentes em nossas inquietações sociais e políticas. O tema da escravidão e o seu tema residual, o da posse da terra” (MARTINS, 2000: 11). São temas que regressam ciclicamente ao cenário das tensões sociais e políticas da história do país e incluem a polêmica em torno das cotas para negros nas universidades e os debates sobre demarcação de terras dos remanescentes de quilombo. Também poderia ser o caso do projeto Terra Negra Brasil, destinado

aos não quilombolas, lançado em 2005, pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA.²⁴

Neste sentido e como ilustração fundada nos resultados de pesquisa junto à Comunidade Kalunga, considerada a maior comunidade remanescente de quilombos do Brasil, pode-se afirmar que há um flagrante desconhecimento do real universo de comunidades quilombolas nos órgãos governamentais responsáveis pela formulação de políticas públicas. Há ausência de políticas adequadas de reconhecimento dos territórios e de garantia do acesso aos direitos sociais e econômicos e a destinação de recursos para empreender as ações necessárias é escassa. Embora essas ações voltadas para os territórios quilombolas sejam recentes e estejam em diferentes momentos de implementação, verifica-se que os esforços na sua elaboração não vêm considerando o acúmulo de conhecimento gerado em torno desta questão, especialmente aquele produzido no campo antropológico. A começar pela real intenção de artificializar esses territórios por meio de intervenções governamentais precipitadas e sem a devida reflexão, contrariando a concepção do território como construção social. Os principais problemas na implantação dessa política têm sido o excesso de burocracia e a desorganização administrativa ou falta de articulação governamental (VALENTE, 2007).

A relação entre uma ação focalizada de RA e seu impacto também no tocante ao foco racial pode ser ilustrada com a notícia de que a primeira área a ser entregue pelo projeto Terra Negra Brasil²⁵ foi no Maranhão²⁶ e de que há dificuldade de precisar as comunidades quilombolas – sendo especialmente delicado o debate em torno da “autodefinição” – cujos processos de reconhecimento foram suspensos em março de 2008. Conforme foi noticiado,²⁷ o governo federal chegou ao entendimento de que somente poderão requerê-lo aqueles que já vivem nessas terras e, “assim que os processos forem retomados, os pedidos de áreas hoje ocupadas por fazendeiros ou por outros trabalhadores rurais não irão prosperar”. Ante

esses fatos, a região indicada por Navarro para a promoção da RA, ao abarcar os estados da Bahia e Maranhão, sabidamente aqueles que possuem as duas maiores populações negras do país,²⁸ tem ainda o mérito de indicar um caminho possível, capaz de superar alguns problemas e conflitos e de atender à demanda urgente de terras por negros, estabelecendo a transversalidade com a questão étnica.

Em artigo recente, Martins (2008) afirmou que uma proporção expressiva de assentados tem alugado ou vendido ilegalmente a terra recebida, convertendo-a em “renda da terra, ganho especulativo à custa de um programa social do Estado. Assentados que passam a viver de renda como qualquer latifundiário”. Itens não alimentares caracterizariam o alargamento da fome dos pobres. Entretanto,

[...] segundo a ideologia do principal aliado rural do governo, o MST, esses bilhões deveriam estimular o mercado dos produtos da pequena agricultura familiar, saciar a fome de quem produz e de quem consome, criar fluxos locais e regionais de renda e emprego e promover um círculo virtuoso, de tipo keynesiano, capaz de sustentar materialmente, e bem, a legitimidade da supostamente alternativa econômica que representam e da reforma agrária que advogam.

Há muito já se sabe onde a pobreza é mais expressiva no Brasil. Não foi por mero acaso que o Programa Fome Zero definiu como prioridade de atendimento o semiárido nordestino. Para que a demanda por RA não seja subsumida a uma política assistencialista, impõe-se concentrar esforços e, por conseguinte, definir o foco de atuação efetiva. A consideração das necessidades objetivas de uma população que ainda precisa de “feijão” e enfrenta a miséria cotidiana – para parafrasear, e não “perder a ternura”, o romance de Orígenes Lessa, publicado em 1938,²⁹ ainda quando a RA não tinha emergido na agenda pública³⁰ –, exige que seja conferido à RA caráter pragmático. A ilusão e o sonho presentes no imaginário e no “sentimento” da RA não acabam com a pobreza ou matam a fome. Adiam a solução possível.

Referências bibliográficas

- ABRAMOVAY, Ricardo. Assentamentos, desarmar a lógica destrutiva. *Folha de São Paulo*, 20/10/04.
- BOURDIEU, Pierre. *Ce que parler veut dire*. Paris: Fayard, 1982.
- BARROS, Geraldo Sant'Ana de Camargo. Comentários sobre cálculo do PIB Agro Cepea-USP/CNA, 2008. www.cepea.esalq.usp.br/pib/ (recebido via e-mail em 19/3/2008)
- BORRAS JR., Saturnino Borrás Jr. *Pro-poor Land Reform*. Ontario: University of Ottawa Press, 2007.
- _____. *La Vía Campesina - an evolving transnational social movement*. Amsterdam: Transnational Institut, 2004.
- CARVALHO FILHO, José Juliano. O esvaziamento da reforma agrária sob Lula. *Folha de São Paulo*, 1/2/2007.
- _____. Entrevista, *Jornal Sem Terra*, 7/11/2007b.
- CRESTANA, Silvio; SOUSA, Ivan Sergio F. de. Introdução. In: SOUSA, Ivan Sergio F. de (editor técnico) *Agricultura familiar na dinâmica da pesquisa agropecuária*. Brasília/DF: Embrapa informação tecnológica, 2006.
- DELGADO, Guilherme. Expansão e modernização do setor agropecuário no pós-guerra: um estudo da reflexão agrária. *Revista Estudos Avançados*, São Paulo, vol.15, nº 43, set./dez., 2001.
- _____. *O agronegócio: realidade e fantasia rondando o país*. <http://www.ufsm.br/enev/docs/agronegocio.pdf> (acesso em 17/6/2005).
- _____. Setor de Subsistência na Economia Brasileira: gênese histórica e formas de e _____. In: JACCOUD, Luciana (org.). *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília - DF: IPEA, 2005.
- DEL GROSSI, M; GASQUES, J. et al. Estimativas das famílias potenciais beneficiárias de programas de assentamentos rurais no Brasil. *Texto para discussão* nº 741, Brasília, 2000.
- GASQUES, José G.; CONCEIÇÃO, Júnia. *A demanda de terra para a reforma agrária no Brasil*. Seminário sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável. Fortaleza, 1998. (Texto em PDF).
- GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere*. Tradução de Carlos N. Coutinho. volume 1. 2ª edição, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- GRAZIANO DA SILVA, José. Mas, qual reforma agrária? *Reforma Agrária*, 17, (1), abril/julho, 1987.
- _____. A reforma agrária no Brasil do século XXI. *Valor Econômico*, 27/6/07.

- _____. O renascimento da agenda agrária. *Folha de São Paulo*, 20/2/2008.
- GUIMARÃES, Juarez Rocha. Mesa redonda: *Imaginação brasileira e sentimento de reforma agrária*. Brasília: NEAD, 2006.
- LEITE, Sérgio Pereira; ÁVILA, Rodrigo Vieira de. Reforma agrária e desenvolvimento na América Latina: rompendo com o reducionismo das abordagens economicistas. *Revista da Sober*, v. 45, n.3 Brasília, jul./set. 2007
- LESSA, Orígenes. *O feijão e o sonho*. 51ª edição. São Paulo: Ática, 2000.
- MALAGODI, Edgard. *A relevância da questão agrária na atualidade*. Texto em PDF, 2007.
- _____. *As questões agrária e agrícola*. www.mst.org.br de 7/5/2007. Acesso em março de 2008.
- MARTINS, José de Souza. *Reforma agrária: o impossível diálogo*. São Paulo: EDUSP, 2000.
- _____. O MST é um movimento autônomo? Não. *Folha de São Paulo*, 21/5/2005.
- _____. O Bolsa-Família e o crediário de geladeiras e lavadoras. *Folha de São Paulo*, 9/3/2008, p. J3.
- MOYO, Sam; YEROS, Paris. *Reclaiming Land*. London: Zed Press, 2005.
- NAVARRO, Zander. Desenvolvimento rural no Brasil - os limites do passado e os caminhos do futuro. *Estudos Avançados*, v. 15, n. 43, set./dez 2001.
- _____. “Mobilização sem emancipação” – as lutas sociais dos sem-terra no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (ed.). *Produzir para viver*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 189-232.
- _____. Expropriating land in Brazil: principles and practices In: BINSWANGER, Hans; BOURGUIGNON, Camille; MOYO, Sam. *Land Redistribution: Towards a Common Vision*. Washington: The World Bank Institute, 2008 (forthcoming).
- OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. *Barbárie e modernidade: as transformações no campo e o agronegócio no Brasil*. Texto em PDF, 2004.
- OLIVEIRA, Mauro Márcio. *Qual o destino histórico do Imposto Territorial no Brasil?* 1999. (Texto digitado)
- PEREIRA João Márcio M. Neoliberalismo, políticas da terra e reforma agrária de mercado na América Latina. In: SAUER, Sérgio; PEREIRA, João Márcio M. (orgs.) *Capturando a Terra: Banco Mundial, políticas*

- fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado*. São Paulo: Expressão Popular, 2006.
- REZENDE, Gervásio de Castro. Políticas trabalhista, fundiária e de crédito agrícola no Brasil: uma avaliação crítica. *Revista da Sober*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 1, jan./mar., 2006.
- SAUER, Sérgio. Estado, Banco Mundial e protagonismo popular: o caso da reforma agrária de mercado no Brasil. In: SAUER, S.; PEREIRA, João Márcio M. (orgs.), *op. cit.*, 2006.
- SCOLESE, Eduardo. *A reforma agrária*. São Paulo: Publifolha, 2005 (Folha explica).
- _____. Desapropriação deixa de ser prioridade. *Folha de São Paulo*, 20/02/2007a.
- _____. Governo estuda acabar com metas para assentamentos. *Folha de São Paulo*, 26/2/2007b.
- _____. *Folha de São Paulo*, 25/7/2007c.
- SPAROVEK, Gerd; MAULE, Rodrigo Fernando. Negotiated Agrarian Reform in Brazil: principles and practice. In: BINSWANGER, Hans; BOURGUIGNON, Camille; MOYO, Sam. *Land Redistribution: Towards a Common Vision*. Washington: The World Bank Institute, 2008 (forthcoming)
- STÉDILE, João Pedro. Reforma agrária, por justiça e soberania popular. *Folha de São Paulo*, 11/6/2007.
- VALENTE, Ana Lúcia E.F. Descompasso, desencontros e desconhecimento: as políticas públicas em Território Kalunga. In: TONNEAU, J. P. H.; SABOURIN, Eric (orgs.). *Agricultura familiar: interação entre políticas públicas e dinâmicas locais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.
- _____. Algumas reflexões sobre a polêmica agronegócio *versus* agricultura familiar. *Texto para discussão*. Brasília: EMBRAPA, 2008.
- VEIGA, José Eli. *Cidades imaginárias*. Campinas: Autores Associados, 2002.
- VILLA, Marco Antonio. Reforma agrária reduzida. *Folha de São Paulo*, 11/2/2001.
- ZIBECCHI, Raúl. V Congreso del movimiento sin tierra – Crear las bases del mundo nuevo, *IRC*, 30/6/2007. www.ircamericas.org.

Notas

¹ Respondendo negativamente à pergunta: *o MST é um movimento autônomo?* Martins (2005) argumentou que a organização expressa o

desencontro entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social, emergindo nas brechas do sistema político com demandas sociais aparentemente extemporâneas para fazer um acerto de contas com a história. “Justamente porque sua data histórica sugere que suas demandas são demandas atrasadas e fora de época é que a organização assume a aparência de uma autonomia que não é real”.

² Esses sinais foram percebidos por Leite e Ávila (2007).

³ *O Estado de São Paulo* 9/10/2003.

⁴ Em meados de 2007, foi promovido um curso para atores envolvidos no processo de redistribuição de terras em países africanos (www.worldbank.org/wbi/landredistribution2007). No plano acadêmico, livros recentes têm insistido neste *revival*, como Sam Moyo e Paris Yeros (2005) e Saturnino Borrás Jr. (2007).

⁵ O mesmo ocorreu em 2005 mas desde aquele ano, o noticiário vinha criticando o recrudescimento do clima de tensão no campo, com o crescimento do número de invasões de terra nos 23 primeiros meses daquela gestão (538) que superou o total registrado nos últimos três anos (497) do governo anterior. *Folha de São Paulo*, 12/01/2004.

⁶ Em 19/01/2006.

⁷ *Folha de São Paulo* de 21/2/2007.

⁸ *Folha de São Paulo* de 26/10/2006.

⁹ O impacto ambiental da multiplicação de assentamentos naquela região tem sido enfatizado com frequência. Em recente reportagem jornalística, se noticiou que em Tailândia (a 218 km de Belém), a omissão do poder público permitiu que os sem-terra devastassem cerca de 150 mil hectares em 18 acampamentos abertos em áreas de floresta nativa. *Folha de São Paulo*, 4/3/2008.

¹⁰ Em 21/8/2007.

¹¹ *Folha de São Paulo*, 31/1/2008.

¹² Em janeiro e fevereiro de 2008, o preço médio da terra foi a R\$ 3.998 por hectare no Brasil, com valorização acumulada de 26,3% nos últimos 36 meses. Em um ano, a alta foi de 16,5%. As terras para cultivo de grãos, principalmente a soja, são as que mais têm movimentado o mercado, sobretudo nas fronteiras agrícolas. Nos últimos 12 meses, as maiores altas ocorreram nas regiões Norte (26,9%), Centro-Oeste (23,6%), Nordeste (21,3%), Sul (16,3%) e Sudeste (11,4%). *Folha de São Paulo*, 18/3/08.

¹³ Alguns estudiosos consideram essa proposta do Banco Mundial equivocada. Justificariam essa assertiva “a crença de que os agentes sociais

orientam suas ações por razões ‘puramente econômicas’ e a crença de que, no capitalismo, a especulação imobiliária é conjuntural (...) e não estrutural” (PEREIRA, 2006: 28). Para Sauer (2006: 303), contrariando o discurso, “a experiência concreta do Cédula não foi capaz de romper o ‘forte dirigismo, centralismo e paternalismo técnico-burocrático do Estado’”. Marcaram as experiências problemas como: fragilidade institucional; tutela de Órgãos governamentais; dificuldades de negociação de vendedores e compradores; incapacidade das associações para exercer papel relevante porque artificialmente constituídas para atender às exigências formais; baixíssimo grau de socialização de informações sobre o projeto.

¹⁴ Como lembra Navarro (2008), o erro básico dessa taxaço é incidir diretamente na terra não usada, que representaria uma contradição, tendo em vista que o avanço tecnológico permite que se produza mais em menos terra. No limite, isso poderia inibir a modernização fomentada. Também haveria o desinteresse dos governantes em todos os níveis para cobrá-la.

¹⁵ *Folha de São Paulo*, 15/7/2007.

¹⁶ Contudo, a experiência brasileira tem demonstrado que na atual conformação do capitalismo não é mais preciso fazer a RA nos moldes “tradicionais”.

¹⁷ Muito embora se deva considerar que, em se tratando de política governamental, o Estado cumpre papel fundamental na determinação desse tempo.

¹⁸ É preciso relativizar esses dados antigos e pouco confiáveis, considerando-se as mudanças operadas no campo nos últimos dez anos. A expectativa é que o novo levantamento iniciado em 16 de abril de 2007 possa permitir análises atualizadas e mais seguras.

¹⁹ A aliança do MST à Via Campesina foi duramente criticada como “primitivismo ideológico” e considerada “vandálica invasão e destruição de equipamentos de laboratório, de sementes, de material de pesquisa científica para aperfeiçoamento genético”. Editorial de *O Estado de São Paulo*, 11/5/2007.

²⁰ O lançamento formal da Via Campesina em 1993, cuja agenda “é tanto para derrotar as forças do neoliberalismo e para desenvolver uma alternativa” (BORRAS JR., 2004: 10), foi reforçado quando, em abril de 2004, encaminhou petição à Comissão dos Direitos Humanos das Nações Unidas para adotar a declaração dos “direitos camponeses”, no qual o controle democrático sobre recursos terrestres é primordial.

²¹ No editorial da *Folha de São Paulo* de 10/4/2007 afirmou-se que as ações violentas do MST mal dissimulam que seu objetivo, longe de ser a reforma agrária, é a mera sobrevivência do grupo.

²² Como lembra Bourdieu (1982: 103, grifo nosso), desde que se trate a linguagem como objeto autônomo, aceitando a separação entre a ciência da língua e a ciência dos usos sociais da língua, *condena-se a buscar o poder das palavras nas palavras, quer dizer, onde não está*.

²³ Porém, no artigo “As questões agrária e agrícola”, publicado na página do MST em 7/5/2007, afirma que “não se deve levantar a antinomia entre o agronegócio e a reforma agrária, no plano macro, também não se deve alijar o pequeno camponês dos grandes mercados”.

²⁴ Integra a linha de crédito fundiário “Nossa Primeira Terra”, do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), que garante financiamento para a compra de imóveis rurais a jovens com idade entre 18 e 28 anos. Trata-se de um projeto que sinaliza para os jovens negros que eles podem candidatar-se ao crédito e ter chances de obtê-lo. Ou seja, trata-se de uma ação específica resultante do desdobramento de política universal existente. Sempre é oportuno insistir na reflexão sobre as ações afirmativas de caráter universal e específico: é uma falsa questão contrapô-las, como se excludentes fossem, o que implicaria escorregar na armadilha da razão dualista, tantas vezes criticada, e negar o acúmulo de conhecimento que se tem sobre a questão racial. Ao contrário do que pensa o senso comum, as políticas universalistas não têm obtido o sucesso almejado porque não vêm sendo articuladas às ações específicas.

²⁵ Embora a informação não discrimine a linha ou ação específica, de 2003 até 2007, 42 mil famílias adquiriram seu imóvel rural por meio do PNCF, que repassou aos agricultores um total de R\$ 942,9 milhões para a compra de terra e para a implantação de infraestrutura básica e produtiva. Em 2006, a primeira associação do país a ter acesso à ação Terra Negra Brasil levou uma pauta de reivindicações ao MDA, como: reconhecimento da comunidade como área quilombola, melhorias de infraestrutura, habitação e transporte. www.mda.gov.br/portal.

²⁶ Na fazenda Dois Irmãos, com 460 hectares, no município de Guimarães (MA), os beneficiados são 26 jovens que, juntos, formam o Clube de Jovens Juventude Caminho Aberto. Cada um deles receberá R\$ 13 mil para investir na terra, totalizando um recurso de R\$ 340 mil. Prevê-se que o projeto atenderá entre três a cinco milhões de negros não quilombolas que vivem no campo e não trabalham na própria terra, em oito estados, principalmente: Piauí, Maranhão, Rio Grande do Norte, Pernambuco,

Bahia, Santa Catarina, Paraná, Rio Grande do Sul.

²⁷ *Folha de São Paulo*, 10/3/2008.

²⁸ Sem desconsiderar a importante representatividade negra de Minas Gerais.

²⁹ Nesse clássico da literatura brasileira – *O feijão e o sonho* –, o personagem principal é um poeta alheio aos aspectos práticos da luta pela sobrevivência.

³⁰ De acordo com Navarro (2008), o debate sobre a RA tornou-se visível em dois períodos definidos: na década de 1950, interrompida pelo golpe militar de 1964, e a partir de meados dos anos 1990.

VALENTE, Ana Lúcia E. F. “Mas, qual reforma agrária?” – revisitando um debate inconcluso. *Estudos Sociedade e Agricultura*, abril 2009, vol. 17, n. 1, p. 86-120. ISSN 1413-0580

Resumo. (“Mas, qual reforma agrária?” – revisitando um debate inconcluso) O tema da reforma agrária é examinado por três ângulos: a ação do Estado, a demanda existente e o debate acadêmico. A partir da análise de diferentes perspectivas em jogo, indica-se como possível resposta ao título do texto que sejam concentrados recursos humanos, financeiros e logísticos numa região que cubra a metade norte de Minas Gerais e se estenda até o Maranhão. Os mecanismos de desapropriação e aquisição ali ainda são possíveis por serem mais baratas as terras do Nordeste, levando em conta a escassez de recursos e a necessidade de maximizar a eficácia governamental. Devido à expressiva presença negra, também essa escolha estabelece a transversalidade com a questão étnica. A reforma agrária poderia, assim, torna-se uma política expressiva no Brasil, beneficiando segmentos sociais em maior escala e com resultados efetivos na redução da pobreza rural.

Palavras-chave: reforma agrária, foco regional, foco étnico.

Abstract. (*“What kind of Agrarian Reform, after all?” Revisiting an unfinished debate in Brazil*). In this article the question of land reform is examined from three perspectives: state action, the existing demand for agrarian reform, and current academic debates. Based on the analysis of these different perspectives, this article proposes, as a possible answer to the question posed in the title, that human, financial and logistical resources are concentrated in a region running from the north of Minas Gerais to Maranhão. Expropriation and acquisition mechanisms are possible here because land is cheaper in northeastern Brazil, considering the country’s lack of resources and the need to maximize governmental effectiveness. Because of the expressive presence of Afro-descendants, the suggested choices must also include ethnic issues. Land reform could thus become an effective policy in Brazil, benefiting many social sectors and significantly reducing rural poverty.

Key words: land reform, regional and ethnic issues.