



SOBER

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural



PROBLEMATIZAÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA COMO POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL EM ANOS RECENTES

LUCIANA ROSA DE SOUZA; FERNANDO DA SILVA PEREIRA;

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS - UNICAMP

CAMPINAS - SP - BRASIL

fernandosilper@hotmail.com

APRESENTAÇÃO ORAL

Políticas Sociais para o Campo

PROBLEMATIZAÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA COMO POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL EM ANOS RECENTES

Grupo de Pesquisa: Políticas Sociais para o Campo

Resumo

Estamos no ano de 2008 e a reforma agrária está longe de ser um processo acabado e ainda hoje é um tema em ampla discussão. O mercado das terras rurais foi criado no Brasil em 1850, já nasceu frágil e com deturpações que o marcaram em seu desenvolvimento. Conforme (Reydon, Bueno & Tiozo, 2006 apud Martins, 1998 p.55) “[...] num regime de terras livres, o trabalho tinha que ser cativo; num regime de trabalho livre, a terra tinha que ser cativa”.

O governo Lula da Silva teve uma ação distinta da esperada no que se refere à reforma agrária devido ao fato de os movimentos sociais, em geral, e o Movimento Sem-Terra (MST), em particular, terem reduzido suas reivindicações e ações. O intuito deste estudo é buscar respostas à conduta do governo Lula no que se refere à reforma agrária e indicar as conseqüências mais importantes deste movimento para a discussão da distribuição da terra e da renda vinculada a este ativo. Além disso, pretende-se apresentar um panorama histórico da reforma agrária em meio às instituições que regulam o mercado de terras rurais e urbanas no país.

O trabalho foi dividido em cinco tópicos, o primeiro apresenta um breve histórico sobre a evolução institucional do mercado de terras no país, o segundo realizou um estudo sobre a política de reforma agrária durante o governo FHC. No terceiro analisamos a

**SOBER**XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural

política de reforma agrária do governo Lula. Por fim, foram discutidas propostas de políticas de desenvolvimento rural, complementares à reforma agrária e foram apresentadas algumas reflexões sobre o tema.

É necessário o avanço no processo de reforma agrária e regularização das terras privadas e públicas, que deve ser visto como crucial para a superação da alta desigualdade de renda e de distribuição de propriedade presentes na sociedade brasileira. As reflexões apresentadas no texto buscaram indicar os passos e avanços já realizados em termos de políticas agrárias.

Palavras-chaves: Reforma Agrária; Mercado de Terras; Políticas Sociais; Evolução das Políticas Agrárias.

Abstract

We are in the year of 2008 and the agrarian reform is far from being a finished process and still today it is a subject widely discussed. The market of agricultural lands was created in Brazil in 1850 and it was born already fragile and with disfigurements that had marked it in its development. Quoting (Reydon, Bueno & Tiozo, 2006 apud Martins, 1998 p.55) “[...] in a free land regimen, the work had to be captive; in a regimen of free work, the land had to be captive”.

Lula da Silva’s government had a distinct action of that which was expected towards the agrarian reform because that the social movements, in general, and Movimento Without-Land (MST), in particular, have reduced its claims and action. The purpose of this study is to find answers in regard to the behavior of Lula’s government towards the agrarian reform and to point the most important consequences of this movement for the quarrel about the land’s distribution and the income entailed to this asset. Moreover, it is intended to present a historical panorama of the agrarian reform in regards to the institutions that regulate the rural and urban land market in the country.

This paper is divided in five topics, the first one presents a short brief about the institutional evolution of the land market in the country; the second one presents a study about the politics of agrarian reform during FHC’s government. In the third one, we analyze the politics of agrarian reform of the Lula’s government. Finally, proposals of politics of agricultural development have been argued, which are complementary to the agrarian reform and some reflections about the subject have been presented.

The advance in the process of agrarian reform and regularization of the private and public lands is necessary and it must be seen as vital for the overcoming of the high income and distribution of property inequality presents in the Brazilian society. The reflections presented in the text tries to indicate the steps and advances which have already been done in regards to the agrarian politics.

Key Words: The Agrarian Reform; Land Market; Social Politics; Evolution of the Agrarian Politics.

INTRODUÇÃO



SOBER

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural



A reforma agrária tem motivado vários debates desde a década de 1960, momento em que as reformas de base trouxeram à tona a questão da distribuição da terra como um meio de minorar as desigualdades sociais e propiciar o avanço social do país. Aliás, a própria Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), em sua teorização dos anos 50 e 60, argumentava que a concentração da terra explicava parte do subdesenvolvimento.

Infelizmente estamos no ano de 2008 e a reforma agrária ainda está longe de ser um processo acabado em nosso país e ainda hoje é um tema em ampla discussão. Em paralelo a esta situação, ao observarmos a agricultura brasileira, notamos um momento de expansão do setor agrícola no comércio internacional, principalmente via *commodities*.

O mercado das terras rurais foi criado no Brasil em 1850 através da Lei de Terras, este momento histórico exigia a criação de muitas dificuldades ao acesso às terras, pois o país vivia a formação de seu mercado de trabalho, e, o livre acesso à terra, era entendido como indutor à redução da oferta de mão-de-obra para as plantações cafeiras paulistas. Com isso, o mercado de terras brasileiro já nasceu frágil e com deturpações que o marcaram em seu desenvolvimento. Conforme (Reydon, Bueno & Tiozo, 2006 apud Martins, 1998 p.55) “[...] num regime de terras livres, o trabalho tinha que ser cativo; num regime de trabalho livre, a terra tinha que ser cativa”.

A hipótese da qual parte este artigo é que o governo de Luis Inácio Lula da Silva teve uma ação distinta da esperada pela população no que se refere à reforma agrária, e, levantamos como causa essencial desta ação o fato de os movimentos sociais, em geral, e o Movimento Sem-Terra (MST), em particular, terem reduzido suas reivindicações e ações. O intuito deste estudo é buscar respostas à conduta do governo Lula no que se refere à reforma agrária e indicar as conseqüências mais importantes deste movimento para a discussão da distribuição da terra e, conseqüentemente, da renda vinculada a este ativo. Além disso, pretende-se apresentar um panorama histórico da reforma agrária em meio às instituições que regulam o mercado de terras rurais e urbanas no país.

Para isso, o trabalho foi dividido em cinco tópicos, o primeiro apresenta um breve histórico sobre a evolução institucional do mercado de terras no país, o segundo tópico realizou um estudo sobre a política de reforma agrária durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Em um terceiro momento analisamos a política de reforma agrária do governo Lula. Por fim, foram discutidas propostas de políticas de desenvolvimento rural, complementares à reforma agrária. Ao final, restou um espaço para reflexão sobre a discussão desenvolvida no texto.

1. HISTÓRICO DA REFORMA AGRÁRIA E O MERCADO DE TERRAS

A literatura especializada aponta que a concentração fundiária no país implica em efeitos nocivos sobre toda a sociedade brasileira. Segundo dados apontados por Reydon & Plata (2006, p.25) o índice de Gini para a posse da terra está ao redor de 0,85 desde 1975 até nossos dias. Apontamos que o país acabou por criar controles capazes de garantir a propriedade da terra, mas insuficientes para afiançar seu uso produtivo e socialmente benéfico ao país. Segundo Reydon (2007, p.226) a lei de Terras aprovada em 1850 e regulamentada em 1854 tinha por objetivo: (i) ordenar a apropriação



SOBER

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural



territorial do país; (ii) acabar com a posse; (iii) fazer um cadastro de terras; (iv) financiar a imigração; (v) criar um setor agrícola de pequenos proprietários; (vi) tornar a terra uma garantia confiável para empréstimos e, (vii) funcionar como chamariz para a imigração.

Entretanto, a história mostrou que os grandes proprietários de terra, que fizeram parte de todos os processos políticos importantes do país com força suficiente para avaliar seus interesses e corporificá-los no Estado, resistiram à aplicação profunda da Lei de Terras. Existe uma fragilidade institucional profunda na regulação das propriedades privadas e públicas nas terras rurais (Reydon, 2006b). Segundo Hoffmann (2007, 187) a Lei de Terras de 1850 representou uma “nítida opção da classe que detinha o poder político em favor da consolidação da grande propriedade rural”, o autor continua, citando Guimarães (1968) quando este afirma que a referida lei visava “proibir as aquisições de terras por outro meio que não a compra, elevar os preços das terras e dificultar sua aquisição e destinar o produto das vendas à importação de colonos” (Hoffmann, 2007 apud Guimarães, 1998).

Reforma agrária é entendida como uma política de redistribuição da propriedade da terra (Osório Silva, 1997, p.15), entretanto, qualquer redistribuição de propriedade no sistema capitalista envolve disputas políticas e econômicas, com a especificidade de ser a terra a fonte de todas as relações de produção no sistema capitalista e originariamente a base da acumulação primitiva de capital que originou a Revolução Industrial e implantação do capitalismo. Reydon (2007, p.228) afirma que a “terra é um meio de produção essencial, na medida que é sobre ela que os processos produtivos (agrícolas e não-agrícolas) se desenvolvem e que os assentamentos humanos (urbanos e rurais) se estabelecem”.

Ao mesmo tempo, concordamos com Hoffmann (2007, p.172) quando o autor demonstra estatisticamente que a elevada concentração da posse da terra foi um dos condicionantes básicos da desigualdade da distribuição de renda no país. Para demonstrarmos o processo de concentração da terra:

“A ausência de uma legislação que normalizasse o acesso à terra durante o tempo que decorreu da Independência até 1850 e a continuidade do padrão de exploração colonial (agricultura predatória e trabalho escravo) resultaram no florescimento, sem qualquer controle, do apossamento e multiplicaram-se os latifúndios improdutivos” (Osório Silva, 1997, p.17)

A Lei de Terras de 1850 vigorou até a revolução de 1930 e, segundo Osório Silva (1997), foi a partir deste momento histórico que começou a ser gestada uma corrente de pensadores preocupados com os desequilíbrios sociais provocados pela estrutura fundiária. Neste período, chegou-se a uma alteração constitucional, a qual “condicionou o direito de propriedade ao conceito de função social” (Osório Silva, 1997 p.18), conforme o artigo 114 do anteprojeto de lei, “a propriedade tem, antes de tudo, uma função social e não poderá ser exercida contra o interesse coletivo”.

Este foi um avanço em termos institucionais bastante relevante para o país, entretanto, ressaltamos o fato de que tal avanço não foi pronunciado nos meios de



SOBER

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural



regulação efetiva e punição do uso da terra fora de sua função social, essencialmente via especulação. Na verdade, em termos de regulação do uso e posse da terra, prevaleceu o direito de propriedade em detrimento de todo e qualquer outro direito, inclusive o direito associado à função social da terra.

Desta forma, constituiu-se no país uma situação na qual, “a desapropriação seria o único recurso que restava para a alteração da estrutura fundiária, distorcida pela contínua ocupação desregrada das terras públicas” (Osório Silva, 1997, p.18).

Outra oportunidade histórica para o processo de reforma agrária no país deu-se após a II Guerra Mundial, quando a Constituição de 1946 definiu no artigo 141, parágrafo 16, que “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”. Ao determinar o pagamento de indenizações em dinheiro, o Estado inviabilizou as desapropriações. Neste momento histórico a sociedade brasileira pode vislumbrar a força dos proprietários de terra sobre o poder estatal.

Entre os anos 1950-60 houve grande mobilização social em torno das reformas de base e foram retomadas as discussões sobre reforma agrária, que passou a ser vista como um processo social amplo, essencial para as transformações estruturais que deveriam superar as dominações estruturais no campo, melhorar a distribuição de renda e dar novo impulso ao processo de industrialização (Osório Silva, 1997, p.19). Os movimentos sociais no campo estavam mais fortalecidos com as Ligas Camponesas. Entretanto, o golpe militar deu-se no início dos anos 1960, e, com ele, veio a contra-reforma agrária com o Estatuto da Terra de 1964.

O Estatuto da Terra de 1964 tinha por objetivo responder a dois aspectos essenciais: (i) aos movimentos sociais no campo; (ii) à pressão norte-americana por um programa de reforma agrária. Neste processo, a proposta de reforma agrária foi perdida em detrimento de uma “política de terras” que fosse capaz de dar uso social às terras improdutivas (Osório Silva, 1997, p.21). Propunha-se um processo de distribuição de terras sem divisões das propriedades já existentes.

Nos anos 1970, o país institucionalmente possuía os instrumentos essenciais para a reforma agrária, mas não conseguia avançar neste sentido. Criou-se em 1970 o Incra (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), entretanto, as leis permaneceram sem aplicação prática e a reforma agrária foi adiada.

Os anos 1980, considerados de transição, trouxeram como novidade a Constituição de 1988, e, retomou-se o conceito de função social da terra, o qual passou a bloquear o processo de reforma agrária, uma vez que tal conceito estava indefinido na lei, deixando brechas para que os proprietários de terras improdutivas pudessem “justificar” a ociosidade de suas propriedades. Crise econômica aliada ao vazio legal originado com a constituição de 1988 contribuíram para o aumento das tensões sociais no campo.

Nos anos 1990, o Plano Real, contribuiu tanto para o recrudescimento dos movimentos sociais no campo como para o processo de reforma agrária, pois, como houve uma compressão nos lucros agrícolas o preço das terras decresceu acentuadamente. E os próprios proprietários estavam interessados na desapropriação.



SOBER

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural



O panorama histórico da regulação da terra e seus impactos sobre a reforma agrária foi um expediente usado para mostrar como a reforma agrária como política de Estado foi adiada em diversos momentos históricos cruciais, e, isso graças à força dos proprietários de terras *vis a vis* ao poder do Estado. Os principais processos ligados às políticas agrárias nos anos 1990 e 2000, serão vistos com grande atenção a partir do próximo item.

2. FHC: UM PANORAMA DE SUAS AÇÕES NO CAMPO

Em meados da década de 1990 o Movimento dos Sem-Terra (MST) passou a ter sua bandeira hasteada no noticiário brasileiro, principalmente após o momento em que o grupo recorreu ao expediente da invasão de terras, como meio de manifestar suas aspirações sociais. De acordo com Gasques & Conceição¹ (1999) apud Reydon & Plata (2006, p.39) “a demanda potencial para reforma agrária no Brasil seria formada por 4.515.810 famílias”, as estimativas apontam que seriam necessários ao redor de 160,115 milhões de hectares.

Esta fase da história econômica do país mostrava uma forte piora social, em especial no setor agrícola, o qual foi usado como uma das “âncoras” para manter baixo o nível de preços. Com isso, houve compressão dos lucros agrícolas internamente, movimento reforçado pela adoção de câmbio fixo sobrevalorizado em um contexto de abertura comercial.

Esta ação política, conhecida como “âncora verde”, foi usada para manter o nível de preços (da cesta de consumo das classes trabalhadoras) estável e baixo, pois era uma forma de manter a inflação de demanda constante. Neste momento histórico houve queda em lucratividade no setor agrícola e, como consequência, o preço da terra caiu. Na verdade, o movimento Sem-Terra apontava a reforma agrária como uma das alternativas para a inserção no sistema de produção e consumo brasileiro de um crescente número de desempregados urbanos.

Segundo análise das ações do MST na década de 90, é possível ter em mente a reforma agrária pensada como capaz de suprimir “os obstáculos para o desenvolvimento agrícola” e como um caminho de “formação de uma estrutura mais justa de propriedade e posse da terra”, com isso, ter-se-ia criado no Brasil condições para “um desenvolvimento camponês livre das travas do latifúndio sob suas formas tradicionais ou renovadas” (PLATA & REYDON, 2006 p. 26). Abaixo apresentamos um panorama do processo de invasões de terras²:

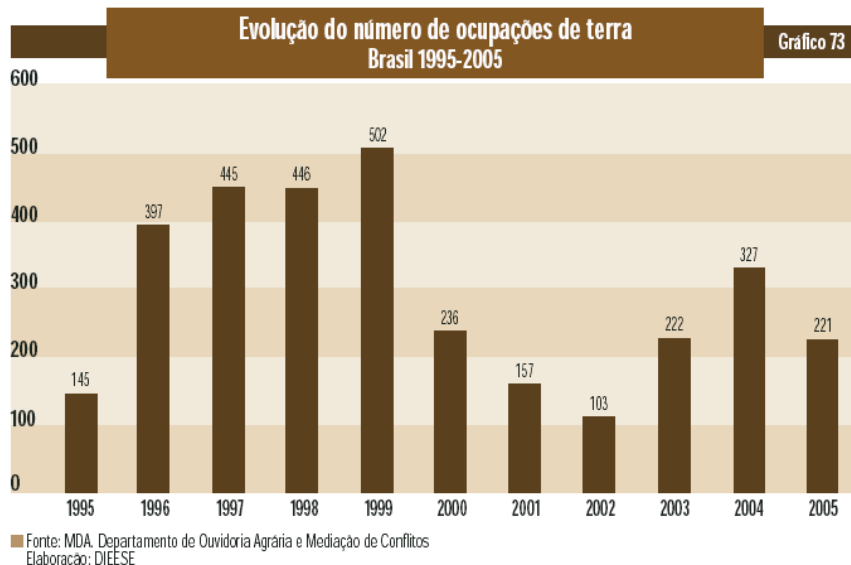
¹ Gasques & Conceição (1999) utilizaram dados do Censo Agropecuário 1995-1996, cadastro de 1998, e Índices Básicos de 1997 do Incra para determinar o módulo rural.

² Retirado do documento: Estatísticas do meio rural -2006, produção do DIEESE e NEAD/MDA.



SOBER

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural



O MST na década de 1990 ainda não havia percebido que as ações de promoção de reforma agrária na América Latina poderiam fortalecer a formação de empresas médias e grandes no meio rural, ou seja, ao invés de desconcentrar a posse da terra, acabariam por concentrá-la ainda mais. Segundo PLATA & REYDON (2006, p.31) a “reforma agrária ao parcelar as grandes propriedades, aumentou a liquidez da terra, incentivando assim a dinâmica de seu mercado. Nesse contexto, a terra passou a fazer parte da carteira de ativos dos agentes econômicos e a ser negociada em função dos lucros esperados”. No tópico sobre proposição de políticas far-se-á uma discussão sobre os instrumentos para promoção da reforma agrária.

Entendemos como um divisor de águas, em termos do entendimento da dimensão da questão agrária, a grande marcha dos Sem-terra iniciada em abril de 1997, já que esta ação social evidenciou o grande problema da reforma agrária para toda a sociedade. Na verdade, a crise da reestruturação produtiva nos anos 1990 colocou a ocupação das terras (públicas, em litígio ou ociosas) como meio de sobrevivência de parcela da população mais pobre do campo.

A pressão social pela reforma agrária exigiu do governo uma resposta. De acordo com grandes autores³, apontados pela literatura internacional, para a execução de políticas sociais, a pressão social é crucial para que o Estado atue em favor dos socialmente mais vulneráveis. Pois, sem pressão social, a ação estatal tende a atender aqueles que possuem maior poder de barganha sobre ele, em geral os representantes do capitalismo, os quais financiam as campanhas políticas.

Conforme dados oficiais do INCRA (2000) no período 1995-1999 o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) desapropriou 17.040.000 hectares, beneficiando 481.852 famílias. Em termos de custos, o custo por família passou de R\$ 19.412,00 para

³ CLAUS OFF, CASTEL, FURTADO, dentre outros.



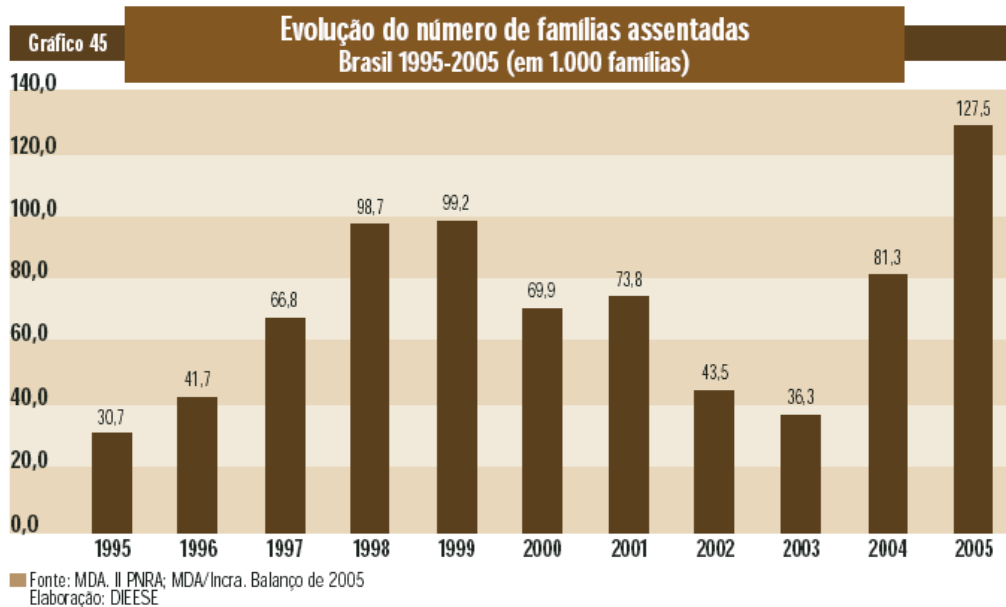
SOBER

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural



R\$ 8.294,00 no período 1995-99, e, o preço médio por hectare desapropriado também caiu de R\$ 382,00 para R\$ 264,00.

Ainda de acordo com dados do INCRA, no período entre 01/01/1979 até 30/12/2000 o Estado desapropriou para reforma agrária 4.146 imóveis em uma área total 18.725.112 hectares, beneficiando 373.736 famílias.



O documento elaborado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), mostra que o ano de 1999 foi o com o maior número de assentamentos realizados na era FHC. Entretanto, iremos contrapor o número de assentamentos à evolução no crédito rural no mesmo período, pois, críticos do período apontavam que o governo fazia as desapropriações, mas não dava apoio técnico e crédito aos novos assentados, o que os incentivava a dispor da terra por incapacidade de produzir nela.

**SOBER**XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural

Para corroborar com os argumentos dos críticos é necessário observar que mesmo com o aumento do crédito ocorrido entre 1999 e 2002, este ainda foi pífio perante o volume de crédito concedido em 1998 (R\$ 23,7 bilhões), ano em que o número de assentamentos foi muito próximo ao de 1999 (98,7 mil famílias). Além disso, é importante destacar que o ano de 2002 foi o maior em concessão de crédito por parte do governo FHC, entretanto, o ano em que houve o maior número de assentamentos no governo Fernando Henrique foi em 1999.

O argumento dos críticos sobre a política agrária do governo FHC tem bases consistentes, pois, ainda que o crédito tenha aumentado foi insuficiente para equipar os assentamentos e torná-los competitivos. Além do crescimento no volume de crédito ter se dado com intervalo de tempo relativamente grande (2 anos) entre a concessão do maior volume de crédito e o maior número de assentamentos. Vale ainda ressaltar que este momento foi caracterizado por ampla crise no setor agrícola.

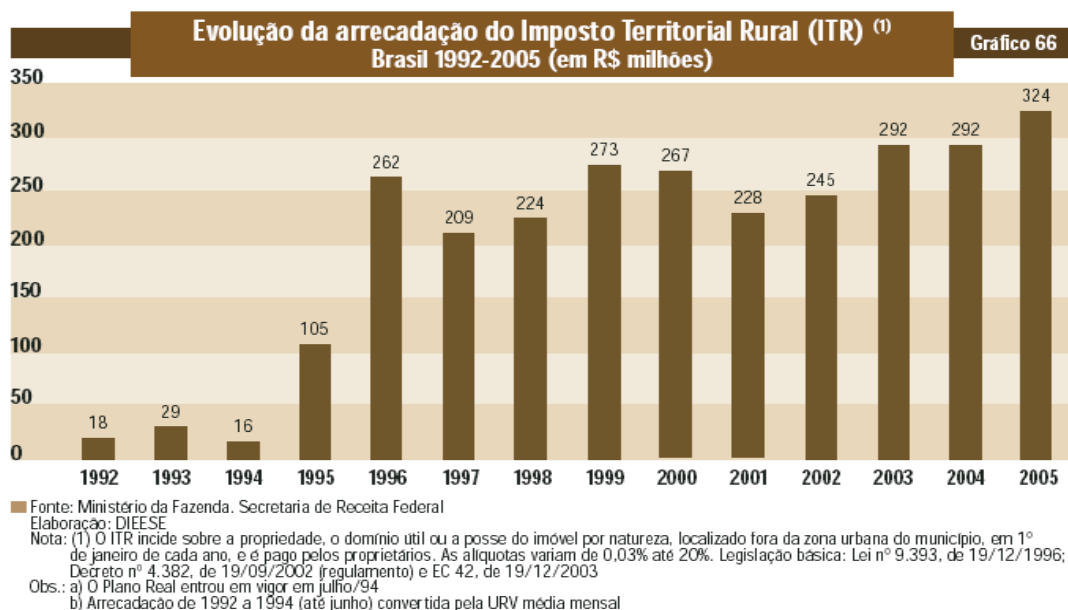


SOBER

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural



Um aspecto positivo essencial a ser mostrado é que a arrecadação do Imposto Territorial Rural (ITR) foi ampliada no período 1996-2002, mostrando que houve uma preocupação do governo em ao menos tributar as terras improdutivas.



| 2

A respeito da atuação do governo FHC na área rural, devemos elogiar a ação do ministro Raul Jugmann, que através do recadastramento de terras fez um movimento de reciclagem das dimensões de terras privadas e públicas no país, algo essencial ao processo de reforma agrária. Além disso, convém destacar que o movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra foi de crucial importância para que os assentamentos ocorressem.

3. GOVERNO LULA E A REFORMA AGRÁRIA

Curiosamente, o MST tem tido atuação tímida durante o governo de Luis Inácio Lula da Silva, mesmo com a afirmação de que em 2005 as famílias sem-terra acampadas tinham o mesmo número de famílias nas estradas que no ano de 2003.

Proposta presente no Plano Nacional de Reforma Agrária apresentou as seguintes metas:

“a) quatrocentas mil famílias assentadas; b) meio milhão de famílias com posses regularizadas; c) 130 mil famílias beneficiadas pelo crédito fundiário; d) recuperar a capacidade produtiva e a viabilidade econômica dos atuais assentamentos; e) criar 2.075 novos postos permanentes de trabalho no setor reformado; f) cadastramento georeferenciado do território nacional e regularização de 2,2 milhões de imóveis rurais; g) reconhecer, demarcar e titular áreas de comunidades quilombolas; h) garantir o reassentamento dos ocupantes não índios de áreas indígenas; i) promover igualdade de gênero na Reforma agrária; j)

**SOBER**XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural

garantir assistência técnica e extensão rural, capacidade, crédito e políticas de comercialização a todas as famílias das áreas reformadas; k) universalizar o direito à educação, à cultura e à seguridade social nas áreas reformadas”⁴.

Mesmo com a eleição das metas acima, temos o quadro abaixo⁵, o qual mostra as metas *vis a vis* sua execução entre os anos 2003-2005.

Quadro de metas e execução			
Ano	Meta	Execução	% de execução
2003	30.000	36.301	121,0%
2004	115.000	81.254	70,7%
2005	115.000	127.506	110,9%
Total 3 anos	260.000	245.061	94,3%

Fonte: MDA

Vemos que no ano de 2004 houve um número de assentamentos abaixo do esperado, e que da meta de 260.000, chegou-se a 94,3%, ou seja, 245.061 famílias foram assentadas. O II Plano Nacional de Reforma Agrária tinha como meta assentar 400 mil famílias, o que segundo o documento seria suficiente para criar 1 milhão e 400 mil novos postos de trabalho no campo.

Segundo documento divulgado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, as ações de reforma agrária até o ano de 2005 podem ser resumidas em:

- O Orçamento Global Autorizado para o INCRA foi de **R\$ 3.357.801.801,00**;
- **914 mil hectares** foram obtidos para o Programa de Reforma Agrária;
- **127.506 famílias** foram assentadas pelo INCRA em 2005;
- **314 mil famílias** foram beneficiadas com o programa de Assistência Técnica;
- **155.557 famílias** foram beneficiadas com o programa de Crédito;
- **64.465 famílias** com recursos de Crédito-Apoio à implantação;
- **91.092** com recursos de Crédito-Habitação;
- **38.728 famílias** foram beneficiadas através do Programa de Fomento à Agro-Industrialização (TERRA SOL)”⁶

Este mesmo documento mostra que o governo assentou entre 2003-2005, 245.061 mil famílias, o que indica, portanto, que para que o governo pudesse atingir a meta de 400 mil famílias seriam necessários 154.939 assentamentos no ano de 2006.

⁴ Retirado do site: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142004000100031&lng=in&nrm=iso&tlng=in, em 21/10/07.

⁵ Retirado do site: www.mda.gov.br, acesso em 21/11/2007.

⁶ Disponível no documento número 024350140, retirado do site: www.mda.gov.br



SOBER

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural



A CONTAg tem realizado críticas ao processo de assentamentos do governo Lula, afirmando que:

“Segundo pesquisa elaborada por Umbelino, de janeiro de 2003 a 31 de julho de 2006, apenas 83.359 famílias foram assentadas por meio de novos assentamentos, 85.052 por meio de regularização fundiária, 80.304 por reordenação e 1.670 por meio de reassentamentos, totalizando 250.385 famílias beneficiadas”⁷.

Entretanto, é preciso qualificar os assentamentos realizados durante o governo Lula, pois, a maior parte destes segundo os críticos foram obtidas por meio de *regularização fundiária* (85.052 assentamentos), ou seja, tais assentamentos foram realizados em anos anteriores, mas, sua regularização se deu entre o período de 2003-2006, e o governo Lula os considerou no cômputo dos assentamentos realizados por ele. Novos assentamentos mesmo foram apenas 83.359, bem abaixo dos 245.061 assentamentos divulgados pelo governo.

Para a CONTAg, em 2005 haviam 124.240 famílias Sem-Terra acampadas pelo Brasil. Atualmente⁸ de acordo com a CONTAg (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura) existem 220 mil famílias na beira das estradas, “temos praticamente o mesmo número que tínhamos em 2003” afirma o representante da CONTAg.

O II Plano Nacional de reforma Agrária menciona a necessidade de uma política de regularização fundiária e cadastro de terras “o Plano Nacional de Reforma Agrária tem como uma de suas prioridades a constituição do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR de uso múltiplo com a utilização de imagens de satélite e do georeferenciamento de todos os imóveis rurais, que resultará progressivamente num novo mapa fundiário do país e em referência obrigatória para a formulação e implementação de políticas de desenvolvimento rural”. O documento coloca como metas para regularização do cadastro de Terras e Regularização Fundiária:

1. Cadastro georeferenciado de 2,2 milhões de imóveis rurais em 4 anos e de 4,8 milhões em 8 anos.
2. Elaboração do Mapa Fundiário e do Cadastro de Terras do Brasil, em 8 anos.
3. Regularização de 500 mil posses de boa fé de até 100 ha em 4 anos e 1 milhão em 8 anos.
4. Arrecadação de terras devolutas, em conjunto com os estados, e sua destinação para o assentamento de 45 mil famílias em 4 anos e 105 mil em 8 anos.
5. Constituição de uma base de dados qualificados para a cobrança do Imposto Territorial Rural – ITR”.

As ações acima se fazem essenciais para uma política agrária que vise reduzir a concentração da posse da terra, entretanto, entre as afirmações presentes no documento

⁷ Retirado do site: www.brasildefato.com.br

⁸ Informação de 2007, retirada do site: www.contag.org.br, acesso em 20/10/2007.

**SOBER**XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural

e sua implantação, existe um interregno temporal que envolve decisões políticas e econômicas cruciais.

Em termos do crédito rural, entendemos que este realmente teve uma expansão considerável durante o governo Lula, e, temos a hipótese de que este fato contribuiu para a redução das invasões de terras por parte do MST e, conseqüentemente, ajudou na redução da pressão social por reforma agrária durante o governo Lula. O quadro abaixo reflete a evolução do crédito rural desde 1990 até o ano de 2004.



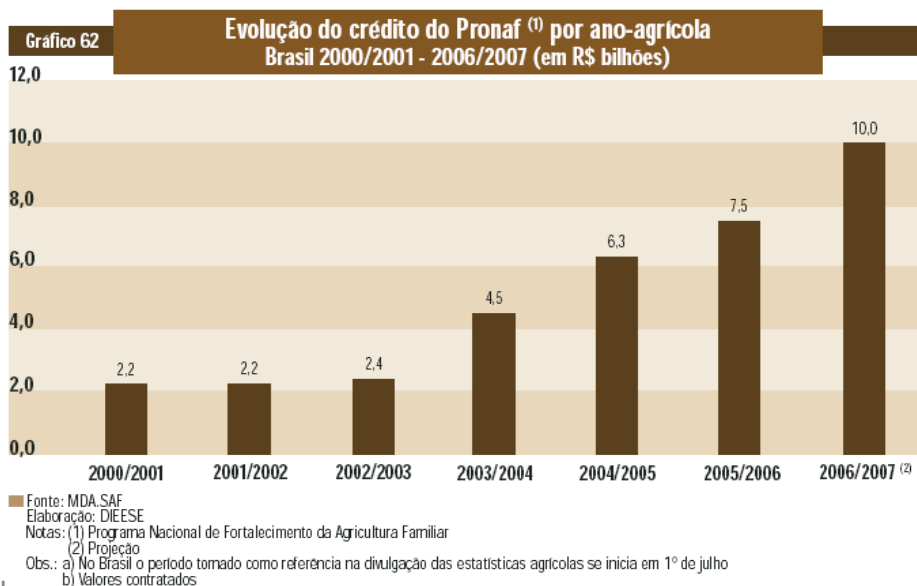
Abaixo apresentamos um quadro com os créditos concedidos no ano de 2004 por faixa de financiamento:

Tabela 70

**Valor dos financiamentos concedidos a produtores e cooperativas
segundo faixa de financiamento - Brasil 2004**

Faixa de financiamento	Contrato		Valor	
	Nº absoluto	%	Em R\$ milhões	%
De 0 a 60.000	2.641.994	96,2	15.743	38,9
De 60.001 a 150.000	65.744	2,4	6.326	15,6
De 150.001 a 300.000	23.557	0,9	4.834	12,0
Acima de 300.000	14.292	0,5	13.543	33,5
TOTAL	2.745.587	100,0	40.446	100,0

Fonte: Banco Central. Anuário Estatístico do Crédito Rural
Elaboração: DIEESE

**SOBER**XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural

2021

Ressaltamos a dificuldade de realização de uma análise da política agrária no governo Lula, uma vez que esta ainda está sendo realizada, entretanto, alguns apontamentos dos documentos oficiais do governo são indicativos das diretrizes propostas, mas, não necessariamente, refletem o movimento que se verifica na prática.

Devemos ponderar que as políticas de desenvolvimento territorial propostas pelo governo Lula direcionaram-se ao meio rural, entretanto, conforme Ortega & Mendonça (2007), inovaram no sentido de propor a constituição de espaços sócio-produtivos de caráter intermunicipal. Em termos de políticas de desenvolvimento agrário do governo Lula, indicamos o Programa Fome Zero, o qual propunha a dinamização do mercado interno através do combate à fome, o que conseqüentemente dinamizaria a produção agropecuária. E os Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs) os quais “constituem num espaço de cooperação entre poder público e a sociedade civil voltado para o fomento, o apoio logístico e a canalização de recursos para as iniciativas territoriais” (Ortega & Mendonça, 2007, p.113).

Indicamos que apesar dos dados de assentamentos realizados pelo governo Lula poderem ser questionados, essencialmente por grande parte dos números se referir a regularizações fundiárias, entendemos que a redução das ações do MST durante o governo Lula podem se justificar tanto pelas políticas de crédito rural francamente em expansão via PRONAF, como pelas ações de fomento ao desenvolvimento de territórios deprimidos, especialmente os CONSADs. Em trabalho de 2006⁹, Souza (2006) expôs a perda da diretriz essencial do programa Fome Zero, por decorrência tanto de questões políticas (eleições para prefeitura em 2004, e, transversalidade do programa dentre todos os ministérios) como por questões de viabilidade.

⁹ Dissertação de mestrado defendida na Universidade Federal de Uberlândia.



SOBER

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural



4. REFLEXÕES SOBRE AS POLÍTICAS AGRÁRIAS

Existe uma polêmica sobre a implementação da reforma agrária, alguns especialistas e movimentos sociais como o MST defendem as desapropriações e a transferência das terras desapropriadas pelo Estado para os agricultores sem terra. Entretanto, outros apontam que a mera transferência de terras não é suficiente, pois tal movimento afeta o mercado de terras e incentiva o aumento no preço das terras desapropriadas. Com isso, os novos assentados tem uma maior propensão a vender as terras desapropriadas, uma vez que não possuem incentivos à produzir.

Este é um dos motivos para Reydon & Plata (2006, p.35) indicarem o acesso à terra “por meio de financiamentos e leilões para compra de terras, entre outros”. Os autores afirmam que existem quatro elementos que deveriam compor uma política agrária, quais sejam: (i) a titulação e a regulamentação dos imóveis rurais; (ii) a tributação da terra via Imposto Territorial Rural (ITR); (iii) financiamento para compra de terras; (iv) reforma agrária.

A titulação seria a ferramenta capaz de recuperar as áreas ocupadas e terras griladas, tais terras recuperadas pelo Estado podem ser destinadas à formação de assentamentos da reforma agrária. O ITR seria um instrumento crucial para afetar a oferta de terras, especialmente as terras improdutivas, já que poderia influenciar as decisões dos agentes econômicos.

O financiamento para compra de terras é um instrumento muito questionado pelos movimentos sociais, principalmente por ser esta a política deliberada pelo Banco Mundial para “incentivar” a reforma agrária na América Latina. Segundo Reydon & Plata (2006, p.42) as vantagens destes programas são:

- “(i) maior grau de liberdade dos favorecidos ao permitir-lhes escolher a terra que desejam e negociar seu preço;
- (ii) na supressão da intervenção da agência estatal no processo de seleção e negociação da terra eliminando a burocracia;
- (iii) na redução dos custos administrativos e na possibilidade de transferência de funções das agências governamentais ao setor privado, especialmente nas áreas de preparação de projetos e assistência técnica aos beneficiários”.

Mas, Reydon & Plata (2006, p.43) colocam também alguns riscos que poderiam elevar os custos devido a: “(i) desigualdade no poder de negociação; (ii) inelasticidade da oferta de terra; (iii) dificuldade na recuperação dos créditos”. Nossa opinião é que o Estado deva interferir profundamente neste processo para evitar o desenvolvimento destes custos, ou seja, a política de incentivo à compra de terras por parte dos agricultores de mais baixa renda demanda uma atuação estatal pró-ativa. E a ação estatal deveria ser balizada tanto via impostos como o ITR para ampliar a oferta de terras, mecanismos mais simples de recuperação de créditos.

Quanto à reforma agrária propriamente dita, entendemos que as desapropriações são cruciais para a redução no preço da terra, dado que aumentam a oferta desta. Mas, entendemos que uma política agrária capaz de ensejar novos efeitos de encadeamento sobre a sociedade brasileira demandaria outras ações essenciais, dentre elas o desenvolvimento de cooperativas de produtores assentados, sendo que tais cooperativas



SOBER

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural



deveriam ter meios para desenvolver produtos com certificação de origem, de modo a que estes produtos tivessem seus preços majorados graças à origem, certificação e qualidade.

Neste sentido, políticas de desenvolvimento territorial deveriam ser fomentadas pelo Estado ativamente, pois, partimos do suposto de que os territórios possuem problemas específicos e que devem ser resolvidos territorialmente. Mas entendemos que estas políticas devem ter no Estado os seus determinantes maiores. Concordamos com Ortega & Mendonça (2007, p.117) que “a incorporação das estratégias de desenvolvimento local nas políticas públicas federais pode representar um avanço no resgate de uma parcela importante dos espaços rurais deprimidos brasileiros e propiciar a inserção desses espaços nos circuitos comerciais regionais, nacionais e internacionais”.

Mas, sempre ressaltamos que as “estratégias de desenvolvimento local bem-sucedidas internacionalmente, contaram com políticas públicas de caráter intervencionista dos Estados centrais ou mesmo supra-nacionais, no caso União Européia” (Ortega & Mendonça, 200, p. 117).

Reconhecemos que as políticas sociais nos últimos dez anos tem sido subjugadas pela macroeconomia da estabilidade nos níveis de preços e que as ações mais estruturantes, especialmente delineadas no início do governo de Luis Inácio Lula da Silva, conforme apontado por Almeida Filho & Souza (2007, p.227), foram perdendo espaço *vis a vis* as ações mais emergenciais e de curto prazo. Para que a política agrária seja bem sucedida é crucial a superação desta lógica e a criação de uma lógica de planejamento a qual tenha meios de superar a macroeconomia da estabilidade e sair do ciclo vicioso: baixa inflação, associada a baixas taxas de crescimento do PIB e péssima distribuição de renda.

**SOBER**XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural

5. NOTAS FINAIS

Defendemos a necessidade de avanço no processo de reforma agrária e regularização das terras privadas e públicas como algo crucial para a superação da alta desigualdade de renda e propriedade presentes na sociedade brasileira. As reflexões apresentadas no texto buscaram indicar os passos e avanços já realizados em termos de políticas agrárias. Entretanto, há muito por fazer. E os primeiros passos para a realização de ações mais contundentes é a regularização das propriedades de terras urbanas e rurais, em termos públicos e privados. Existem tecnologias disponíveis para garantir esta ação com maior precisão.

No primeiro tópico procuramos mostrar como as instituições criadas no país desde 1850 até recentemente tiveram como características essenciais a não aplicação na prática das leis, favorecendo os interesses dos grandes proprietários. Inclusive na Constituição de 1988, quando o “uso social da propriedade” foi colocado no intuito último de colaborar para a desconcentração da propriedade da terra, mas, que acabou sendo usado para prejudicar o avanço da redistribuição das terras rurais.

No segundo tópico apontamos as ações positivas do governo de Fernando Henrique Cardoso ressaltando a atuação do ministro Raul Jungmann no primeiro movimento de realização da propriedade realizado por ele. Indicamos a essencialidade do movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST), como força de pressão social em pró da reforma agrária.

No terceiro tópico buscamos apresentar os dados do governo Lula sobre assentamentos da reforma agrária, e indicar os pontos de suas políticas que ajudam a justificar a redução da pressão social exercida por parte do MST, entendemos que a redução das ações do MST são essenciais para a compreensão sobre o porquê da política de reforma agrária do governo Lula ter ficado aquém do esperado.

No quarto tópico indicamos os aspectos essenciais para uma política agrária redistribuidora da posse e uso da propriedade das terras rurais. Apontamos quatro instrumentos essenciais para a política agrária. O primeiro seria a titulação e a regulamentação dos imóveis rurais; um mecanismo essencial para garantir a oferta de terras. A tributação da terra via Imposto Territorial Rural (ITR), também seria um mecanismo redistribuidor da oferta de terras a ser viabilizado por um imposto direto, movimento essencial para um país que viceja reduzir a desigualdade na propriedade. Os dois outros mecanismos – financiamento para compra de terras e reforma agrária – deveriam complementar as ações acima indicadas, com função precípua de garantir o uso social da propriedade da terra (tanto terra rural como urbana).

Terminamos nossas reflexões indicando que estamos em um regime democrático na política, mas, não em termos econômicos e sociais, e que a democracia só pode ser exercida plenamente se houver avanços na estrutura da sociedade. Caso contrário, podemos continuar com a frase já citada na introdução do artigo que “[...] num regime de terras livres, o trabalho tinha que ser cativo; num regime de trabalho livre, a terra tinha que ser cativa”, hoje o trabalho é livre, mas, a terra permanece cativa. Se não criarmos meios de tornar o acesso a terra mais facilitado, jamais conseguiremos garantir uma democracia social no país.

**SOBER**XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA FILHO, N. & SOUZA, L.R. *A busca pela estabilidade econômica e seus efeitos sobre o Projeto Fome Zero no Brasil.* In: Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Economia Solidária. Ortega, C.A. & Almeida Filho, N (org). Campinas, Alínea Editora, 2007.

HOFFMANN, R. *Distribuição da Renda e da Posse da Terra no Brasil.* In: Dimensões do agronegócio brasileiro: políticas, instituições e perspectivas. NEAD Estudos 15, pp.173-225

ORTEGA, C.A. & MENDONÇA, N.C. *Estratégias de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil: continuidades e rupturas.* . In: Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Economia Solidária. Ortega, C.A. & Almeida Filho, N (org). Campinas, Alínea Editora, 2007.

OSÓRIO SILVA, L. *As Leis agrárias e o latifúndio improdutivo.* In: Revista São Paulo em perspectiva, v.11, n.2 abril de 1997.

PLATA, L.E.A. & REYDON, B.P. *Políticas de Intervenção no Mercado de Terras no governo FHC.* In: Mercado de Terras no Brasil: Estrutura e Dinâmica. REYDON, B.P. & CORNÉLIO, F.N.M. (org). Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD), Brasília, 2006.

REYDON, B.P. *A regulação institucional da propriedade da terra no Brasil: uma necessidade urgente.* In: Dimensões do agronegócio brasileiro: políticas, instituições e perspectivas. NEAD Estudos 15, pp.226-262

REYDON, B.P.; BUENO, A. K. S. & TIOZO, C. *Regulação da Propriedade Rural no Brasil: resultados dos primeiros passos.* In: Mercados de Terras no Brasil: estrutura e dinâmica. Brasília, 2006 NEAD.

Sites:

www.mda.gov.br

www.brasildefato.com.br

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142004000100031&lng=in&nrm=iso&tlng=in