

Os Gigantes dos pés de barro da Reforma Agrária no Brasil: análise crítica dos Planos Nacionais de Reforma Agrária I e II por meio do debate paradigmático

José Sobreiro Filho

Universidade Federal do Pará (UFPA) – Ananindeua, Pará, Brasil.
e-mail: sobreirounesp@gmail.com

Messias Alessandro Cardoso

Universidade Estadual Paulista (UNESP) – Presidente Prudente, São Paulo, Brasil.
e-mail: messias_cardoso20@hotmail.com

Valmir José de Oliveira Valério

Universidade Estadual Paulista (UNESP) – Presidente Prudente, São Paulo, Brasil.
e-mail: valjvalerio@yahoo.com.br

Resumo

Este artigo tem por objetivo promover uma análise crítica sobre os *Planos Nacionais de Reforma Agrária* (PNRA), elaborados entre os anos de 1985 e 2003, de maneira a destacar o arcabouço paradigmático responsável pela consolidação das diferentes perspectivas de desenvolvimento para o campo brasileiro (PNRA I, II PNRA-MDA e II PNRA-PLÍNIO). Para tanto, analisamos as principais concepções acerca dos conceitos de camponês e agricultor familiar, além dos contornos e características definidoras de cada Plano, o que fundamenta a qualificação paradigmática aqui proposta. Por fim, procedemos a uma análise comparativa entre os diferentes PNRA's, de modo a revelar variadas perspectivas, interesses e "visões de mundo" que referenciaram a elaboração de cada um dos Planos aqui analisados.

Palavras-chaves: PNRA; camponês; agricultor familiar; debate paradigmático; reforma agrária.

The Giants of the clay feet of Agrarian Reform in Brazil: critical analysis in the National Plans of Agrarian Reform I and II through the paradigmatic debate

Abstract

This article aims to promote a critical analysis of the National Agrarian Reform Plans (PNRA), elaborated between 1985 and 2003, in order to highlight the paradigmatic framework responsible for consolidating the different development perspectives for the Brazilian countryside (PNRA I, II PNRA-MDA and II PNRA-PLÍNIO). Therefore, we analyze the main conceptions about the concepts of peasant and family farmer, in addition to the outlines and defining characteristics of each Plan, which supports the paradigmatic qualification proposed here. Finally, we performed a comparative analysis between the different PNRA's in order to reveal varied perspectives, interests and "views" that referenced the elaboration of each of the Plans analyzed here.

Keywords: PNRA; peasant; family farmer; paradigmatic debate; agrarian reform.

Los Gigantes de los pies de barro de la Reforma Agraria en Brasil: análisis y crítica a los Planes Nacionales de Reforma Agraria I y II a través del debate paradigmático

Resumen

Este artículo tiene como objetivo promover un análisis crítico sobre los Planes Nacionales de Reforma Agraria (PNRA) elaborados entre los años de 1985 y 2003, de manera que se pueda destacar el marco paradigmático responsable para la consolidación de las diferentes perspectivas de desarrollo para el campo brasileño (PNRA I, II PNRA-MDA y II PNRA-PLÍNIO). Para esto, analizamos las principales concepciones acerca de los conceptos de campesino y agricultor familiar, además de los entornos y características que definen cada Plan, lo que fundamenta la calificación paradigmática aquí propuesta. Finalmente, hemos efectuado un análisis comparativo entre los diferentes PNRA's, con el fin de revelar diversas perspectivas, intereses y "visiones de mundo" que referenciaran la elaboración de cada uno de los Planes aquí analizados.

Palabras-claves: PNRA; campesino; agricultor familiar; debate paradigmático; reforma agraria.

Introdução

Com o foco no arcabouço paradigmático que os concebeu, este artigo busca desenvolver uma análise crítica dos *Planos Nacionais de Reforma Agrária* (PNRA). Para tanto, inicialmente, realizamos uma análise individualizada desses programas, na qual destacamos as principais características que estruturam os planos de reforma agrária elaborados no período de 1985 a 2003, que aqui denominados como PNRA I, II PNRA-MDA e II PNRA-PLÍNIO (Ministério do Desenvolvimento Agrário).

Nas análises aqui empreendidas, entendemos a reforma agrária enquanto "processo pelo qual o Estado modifica os direitos sobre a propriedade e posse dos bens agrícolas, a partir da transformação fundiária e da reformulação das medidas de assistência em todo o país, com vista a obter maior oferta de gêneros e a eliminar as desigualdades sociais no campo" (LARANJEIRA, 1983 apud OLIVEIRA, 2007, p. 69). Por conseguinte, a realização da reforma agrária pressupõe a implantação de, pelo menos, dois tipos de política: uma fundiária e outra agrícola. A primeira diz respeito aos princípios definidos pelas diferentes sociedades no processo de apropriação privada da terra, o que inclui, também, o aparato legal que referencia a tributação, os limites, os usos e os financiamentos (OLIVEIRA, 2007). Já a segunda está relacionada "ao conjunto de ações de governo que visam implantar nos assentamentos de reforma agrária a assistência social, técnica, de fomento e de estímulo à produção, comercialização, beneficiamento e industrialização" (OLIVEIRA, 2007, p. 71). De tal modo, as políticas fundiária e agrícola compõem as bases da reforma agrária.

Nesse sentido, o capítulo I compõe uma breve caracterização teórica e conceitual, na qual buscamos analisar as principais ideias e os entendimentos acerca dos conceitos de camponês e agricultor familiar, fundamentais na qualificação paradigmática a que nos propomos adiante. No capítulo II, apresentamos as principais características dos PNRA's I,

II-MDA e II-PLÍNIO, destacando metas, objetivos e horizontes de concretização, considerados segundo sua constituição paradigmática, de maneira a revelar os principais contornos do paradigma estruturador desses planos. Após a exposição da forma como se apresentam os PNRA's, prossegue-se, no capítulo III, a uma comparação crítica entre eles, de maneira a revelar as suas influências paradigmáticas, o que possibilita destacar diferentes objetivos e "visões de mundo" quanto aos projetos de reforma agrária preconizados em cada Plano. É fundamental destacar que este artigo se dedica a analisar os planos por meio da leitura crítica de sua composicionalidade teórico-metodológica e das intencionalidades que os estruturam, ou seja, dedicamos nossas análises às propostas e não necessariamente aos desdobramentos e à condução, ou não, de suas implementações, bem como dos resultados e limitações.

A construção dos paradigmas e a imprescindibilidade do debate: por um instrumento de compreensão das unidades dos diferentes

No bojo da discussão sobre o desenvolvimento do capitalismo na agricultura, diferentes vertentes teóricas clássicas e contemporâneas propõem distintos modelos de desenvolvimento territorial e analisam um mesmo sujeito social (camponês) sob diferentes enfoques. De um lado, para afirmar a pertinência conceitual e social do campesinato, sobretudo quanto ao seu caráter cultural e socioeconômico, e do outro lado para negar a sua existência, ao defender a ideia de integração e subordinação ao mercado, à indústria e à agricultura capitalista, por meio de uma "metamorfose" para produtor familiar¹. O debate sobre a definição desse sujeito social, tanto como "camponês" quanto como "produtor familiar", tem papel central no embate paradigmático, visto que carregam, em sua essência, um conjunto de características culturais, sociais, econômicas etc. e, nesse caso, principalmente um desdobramento econômico, que pode servir como crítica ou afirmação para esses sujeitos, que, em diversos trabalhos, são compreendidos como distintos.

É comum haver uma concepção de que o produtor familiar está ligado ao novo, ao moderno, ao sucesso e de que o camponês se refere a um sistema de produção arcaico, atrasado e incapaz de se sustentar (FELÍCIO, 2006; FERNANDES, 2004). Esse tipo de compreensão exemplifica a diferenciação de interpretações e a influência dos paradigmas que as estruturam. É evidente que o problema que pauta essa discussão não se restringe à diferenciação entre camponês e produtor familiar, mas o modo como sua existência e como seu *devoir* pode ser entendido (FELÍCIO, 2006).

¹ Esta visão está presente de modo muito forte nas ideias de Abramovay (1992).

O termo paradigma surge com Thomas S. Kuhn (1998), em sua obra seminal “*A Estrutura das Revoluções Científicas*”. Sua concepção acerca do significado do termo ressalta a qualidade propositiva e problematizadora:

Considero “paradigmas” as realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência. (KUHN, 1998. p.13)

Paradigmas divergentes podem coexistir em uma mesma ciência. As Ciências Humanas são exemplos objetivos dessa realidade. Entende-se que o conjunto de pensamentos, teorias e teses que procuram explicar a realidade e dar substrato aos paradigmas são partes intrínsecas do processo de desenvolvimento da Ciência. Tomamos como exemplo as ciências que discutem o “campo” ou “meio rural”, ou melhor, os sujeitos sociais que habitam e desenvolvem relações sociais na zona rural. Há concepções divergentes que influenciam na transformação da realidade, sendo essenciais para o desenvolvimento de si mesmas e, por consequência, da Ciência. Todavia, em alguns casos, quando há negação de um paradigma perante o outro e este é compreendido como superficial ou infundado, nega-se, portanto, uma parte da leitura da realidade. Os desdobramentos da ausência da conflitualidade entre os paradigmas constituem uma realidade unidimensional e omissa quanto aos seus problemas e limitações.

Dentre as diversas concepções sobre os paradigmas, tomamos como referencial o modelo de análise proposto por Fernandes (2004). Sua proposição parte da separação em dois paradigmas principais. O primeiro é o Paradigma do Capitalismo Agrário (PCA), que toma como elemento central de discussão, a integração do camponês ao mercado capitalista a partir da sua metamorfose para produtor familiar. O segundo é o Paradigma da Questão Agrária (PQA), que reconhece o campesinato como legítimo quanto a um modo de vida mais sustentável e multidimensional (social, político, ambiental, cultural e econômico). Esses dois paradigmas tomam como premissa a discussão e análise de um mesmo sujeito social sob enfoques diferentes: a realidade continua a ser uma, mas os modelos explicativos e produtores dela, não.

Historicamente, na perspectiva do Paradigma do Capitalismo Agrário, o avanço das relações capitalistas no campo levaria o campesinato a um fim inevitável, havendo apenas duas opções: o assalariamento (proletarização) ou a transformação em capitalista. Desse modo, fadado ao fim do campesinato, o Paradigma do Capitalismo Agrário vislumbra a existência desse sujeito social atrelada à ideia de metamorfose do camponês em agricultor familiar, ou seja, a única solução para que ele possa se reproduzir socialmente é a sua metamorfose para agricultor familiar. Assim, sendo inevitável a tendência de desaparecimento do campesinato, sua única possibilidade de (re)existência e reprodução

social residiria na plena inserção aos pacotes tecnológicos da agricultura “moderna” e do mercado perante a ordem neoliberal.

Na concepção do PCA, além do campesinato ser um modelo arcaico e insustentável, não existe uma questão agrária, como se entende no PQA, e muito menos sua origem estaria ligada aos problemas estruturais promovidos pelo capitalismo, ou seja, nesse paradigma, o problema não provém do sistema capitalista, mas do camponês, pois este é entendido como ineficiente, retrógrado, incompatível, etc. É evidente que esse modo de ver e analisar a realidade privilegia aspectos econômicos em detrimento de sociais, culturais e outros. Qualquer discurso relacionado à questão agrária no PCA, na realidade, atribui e dota o camponês de culpabilidade, bem como apresenta o mercado, a “modernização” e seus produtos enquanto uma “solução final”. Felício (2006) expõe que essa lógica de inserção plena no mercado e transformação do camponês em agricultor familiar fadaria o campo a três opções: a inserção do camponês ao mercado, a pluriatividade ou, então, às políticas compensatórias.

Para compreendermos a origem, a conformação e as idéias principais do Paradigma do Capitalismo Agrário, dentre outras referências, encontram-se Lênin (1899/1982), Kautsky (1986) e Abramovay (1992). Em Lênin (1982), a convivência da agricultura capitalista com o que descreve como *velho sistema de pagamento em trabalho ou semi-servidão*, representaria um obstáculo para a construção do socialismo, sendo que, somente com a expansão das relações capitalistas seria possível a transformação do campo, provocando uma revolução nas condições de vida das populações rurais (p. 340). Com isso, não haveria motivo para o parcelamento e a concessão das terras aos camponeses, devido ao fato de estarem em vias de extinção frente à generalização das relações capitalistas de produção. De modo semelhante, KAUTSKY (1986) afirma que o parcelamento das terras representaria um obstáculo à emancipação dos camponeses, de forma a defender o sistema cooperativo como pressuposto para a superação do modo de organização e de produção camponeses rumo à edificação do socialismo. Ademais, tanto Lenin (1982) quanto Kautsky (1986) apresentavam significativo interesse em compreender o campesinato e seu processo de “extinção” frente às possibilidades político-partidárias que essa enorme classe poderia verter para os partidos e para os processos revolucionários e reformistas.

Não obstante, é imprescindível destacar que, tanto para Lênin (1982) quanto para Kautsky (1986), o caminho no qual se verificava a eliminação da pequena propriedade agrícola, assim como das formas capitalistas de produção, estava condicionado à ascensão dos grandes estabelecimentos agropecuários socialistas ou, em outras palavras, vinculado à efetivação da revolução socialista e não enquanto prognóstico inevitável e irreversível (VALÉRIO, 2015).

Para Abramovay (1992), o mercado constituiria elemento fundamental para a compreensão das relações de produção no campo, elegendo unicamente o critério econômico como referência de análise. Assim, para o autor, o camponês seria portador de uma cultura e uma economia incompletas, o que impossibilitaria sua participação em “mercados completos”, desenvolvidos pela economia capitalista, asseverando que “as sociedades camponesas são incompatíveis com o ambiente econômico onde imperam relações claramente mercantis” (p. 130).

Diferentemente, o Paradigma da Questão Agrária reconhece e legitima o campesinato como um modo de vida e classe que compreende um modo de produção, uma existência e uma reprodução/relação social. Sua perspectiva vai além da dimensão econômica, atribuindo qualidades em sua análise por relevar aspectos das dimensões social, econômica, cultural etc. Para o PQA, as lutas pela terra e pela Reforma Agrária constituiriam formas privilegiadas de criação e recriação do campesinato, gestado a partir da crise do regime escravista². A questão agrária e as contradições do capitalismo não somente são reconhecidas, como também constituem o elemento central de análise e o camponês é o sujeito social, reconhecido e valorizado pelas suas benesses, tanto na equalização das disparidades sociais quanto no retorno para a sociedade, por meio da produção agrícola. Em síntese, pode-se afirmar que, para o Paradigma da Questão Agrária, o problema não é o sujeito, mas o sistema, que é excludente e desigual (FERNANDES, 2004).

No que diz respeito ao Paradigma da Questão Agrária, encontramos em Chayanov (1974), Shanin (2008)³ e Fernandes (2004) algumas das principais referências que dão forma, significado e configuram a estrutura desse paradigma. Chayanov (1974) argumenta que, para além da possibilidade de descamponização, o processo de diferenciação do campesinato atuaria de maneira a fortalecer estratégias de manutenção do modo de vida camponês, indicando a existência de explorações econômicas sustentadas por lógicas diferenciadas daquelas típicas do modo capitalista de produção. Internamente ao que denomina “economia familiar”, o grau de “auto-exploração” seria determinado por um equilíbrio entre a satisfação da demanda familiar e a penosidade do trabalho, sendo a quantidade de produtos determinada pelo equilíbrio entre o montante de esforços da família e o grau de satisfação de suas necessidades (p. 139).

Shanin (2008) afirma que, diante do problema de como permanecer camponês frente às adversidades postas a partir da evolução do modelo capitalista de produção, as soluções encontradas seriam bastante flexíveis, inventivas e criativas. Assim:

² Cf. OLIVEIRA, 2001.

³ Texto originado a partir da edição da conferência ministrada pelo Professor Teodor Shanin na sessão de encerramento do III Simpósio Internacional de Geografia Agrária.

A flexibilidade de adaptação, o objetivo de reproduzir o seu modo de vida e não o de acumulação, o apoio e a ajuda mútua encontrados nas famílias e fora das famílias em comunidades camponesas, bem como a multiplicidade de soluções encontradas para o problema de como ganhar a vida são qualidades encontradas em todos os camponeses que sobrevivem às crises. E, no centro dessas particularidades camponesas, está a natureza da economia familiar (SHANIN, 2008, p. 25-26).

Desse modo, considerando o Estado Moderno, haveria a existência de dois padrões distintos de sobrevivência e organização econômica: o capitalismo e a organização estatal da economia, sendo possível identificar elementos de ambos os modelos de organização socioeconômica tanto no primeiro como no segundo. Aquilo que denominamos economia familiar seria representativo de um terceiro modelo de organização socioeconômica, ilustrando um tipo de economia tão *“poderosa, relevante, influente e capaz de resolver problemas quanto a economia estatal e a economia de mercado”*, não sendo possível o entendimento da economia nas sociedades capitalistas sem considerar a participação da economia familiar na consolidação do atual sistema vigente (SHANIN, (2008) p. 26.).

O I Plano Nacional de Reforma Agrária

O I PNRA (Plano Nacional de Reforma Agrária) caracterizou-se como uma proposta apresentada em contexto histórico político de reabertura democrática, pós-governos ditatoriais militares, frutos das pressões sociais no campo e da letargia da economia brasileira na década de 1980. O Plano em si, representou uma tentativa de iniciar uma caminhada rumo à amenização de uma enorme dívida social perante a sociedade brasileira. Em seu seio, a realização da Reforma Agrária era compreendida como um processo a ser promovido pelo Estado com o objetivo de impactar a estrutura fundiária e, com isso, colocar em uso terras agricultáveis em situação improdutiva, combater a concentração e desigualdade, estancar correntes migratórias predatórias e a saturação dos centros urbanos, evitar a multiplicação dos conflitos por terra e incluir e aproximar cidadãos afastados do convívio e desenvolvimento do país. Essa proposta de Reforma Agrária ressalta a necessidade de se realizar profundas alterações na estrutura fundiária do País para fim social, visto ser uma demanda politicamente reconhecida há décadas sob o intuito de *“Promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos”* (p. 79).

A Questão Agrária foi abordada no I PNRA como uma consequência da intensa concentração de terras, onde o latifúndio era apresentado como o principal responsável pela deficiência e pelas distorções da estrutura fundiária e a tendência à concentração da posse da terra contribuía para acirrar problemas relacionados ao aumento dos conflitos sociais, à

exploração, à expropriação, a mortes e a violências de diferentes tipos. Para combater os problemas referentes à questão agrária, amparado no Estatuto da Terra, o I PNRA se ateve à importância de conceitos, princípios e definições que nortearam propostas governamentais como a de Reforma Agrária, apresentada da seguinte maneira: “*Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição de terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e aumento de produtividade. (p. 81)*”. A definição de Reforma Agrária foi fundamental no sentido de orientar as estratégias para combater os sujeitos que impediam a sua realização como, por exemplo, o latifundiário.

A Reforma Agrária proposta pelo Plano constituía-se como objetivo prioritário no conserto da política de desenvolvimento agrícola/agrário e sua realização cumpriria fim social no sentido de atender à população de baixa renda, migrantes ou moradores de zonas de conflito social e trabalhadores sem terras. Desse modo, o objetivo do 1º Plano era mudar a estrutura fundiária do país, a partir da distribuição de terras com a finalidade de eliminar o latifúndio e o minifúndio, assegurando um regime de posse e uso que atenderia aos princípios da Justiça Social e ao aumento da produtividade com a finalidade de garantir a realização socioeconômica e o direito à cidadania.

Como objetivos específicos, o Plano visou, por meio da Reforma Agrária, contribuir para o aumento da oferta de alimentos e matérias-primas para o mercado interno; possibilitar a criação de novos empregos no setor rural; ampliar o mercado interno; diminuir a subutilização da força de trabalho; diminuir o êxodo rural para atenuar a pressão populacional sobre as áreas urbanas e proporcionar, a todos que nela trabalham como parceiros, arrendatários, assalariados, posseiros, ocupantes e pequenos proprietários, área suficiente para a produção do seu sustento e sua reprodução social. Nesse sentido, o I PNRA se baseava em metas que previam atender a 10,6 milhões de beneficiários potenciais diretos e indiretos pela Reforma Agrária (tabela 1).

Tabela 1: Trabalhadores Rurais sem Terra ou com pouca Terra Brasil, 1978 e 1984 (milhões)

TIPO	1978 (¹)	1984 (²)
Minifundistas		
Proprietários	1.469	1.872
Posseiros	505	644
Parceiros	273	433
Arrendatários	122	180
Assalariados Permanentes	1.104	2.147
Assalariados Temporários	2.560	4.260
Outros Trabalhadores não Assalariados	713	1.104
TOTAL	6.746	10.640

OS GIGANTES DOS PÉS DE BARRO DA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL:
ANÁLISE CRÍTICA DOS PLANOS NACIONAIS DE REFORMA AGRÁRIA I E II
POR MEIO DO DEBATE PARADIGMÁTICO

Fonte: (1) Cadastro de Imóveis Rurais – INCRA

(2) Estimativa com base nas Estatísticas Cadastrais de 1978 e nas Estatísticas Tributárias de 1984 – INCRA

O I PNRA apresentava, dentre a estimativa de beneficiários para assentamento, um contingente da ordem de 409,5 milhões de hectares de terras pertencentes a latifúndios por dimensão e exploração, além de uma estimativa de 71,7 milhões de hectares correspondentes a terras arrecadadas pela União. Dessa forma, eram previstos cerca de 7,1 milhões de trabalhadores rurais beneficiários para assentamento. Estimava-se que 3,5 milhões seriam retidos em empregos, pela dinâmica da agricultura empresarial brasileira, como assalariados permanentes (2.147 milhões) ou temporários (1/3 dos 4.26 milhões). Havia também a estimativa de que, no transcorrer do Plano, o número de beneficiários tenderia a decrescer, via resolução, e que novos contingentes de trabalhadores poderiam ser contemplados no processo de reajustamento periódico das metas estabelecidas.

As metas foram planejadas dentro de um horizonte de tempo exequível de 15 anos e seu desenvolvimento dependia da situação político-econômica do país e dos órgãos responsáveis. A redução do prazo dependeria da própria dinâmica das transformações econômicas, políticas e sociais do país com o processo de democratização. O horizonte de tempo estabelecido para este Plano seria de quatro anos, onde, no primeiro quadriênio, estimava-se atender a aproximadamente 1,4 milhão de trabalhadores rurais sem terra e com pouca terra conforme (tabela 2)⁴:

Tabela 2: Metas do 1° PNRA da Nova República para o período 1985/2000

Quadriênio/Triênio	Beneficiários (milhões)
1985-1989	1,4
1989-1993	2,0
1993-1997	2,0
1997-2000	1,7
TOTAL	7,1

Fonte: I PNRA

O primeiro quadriênio teria o menor impacto previsto por se caracterizar como o início das ações, sobretudo, construindo base evolutiva gradativa e crescente. Suas ações seriam focadas nos seguintes eixos: a) a contenção do processo de expansão do latifúndio; b) a garantia da destinação social das obras públicas no campo; c) o atendimento às demandas sociais mais urgentes; e d) a implantação de um setor reformado de dimensão significativa.

⁴ Será tomado como referência o ano agrícola que vai de agosto a julho.

Outro foco do Plano foram as ações sobre as áreas de conflito que demandavam intervenções específicas. Nesses casos o MIRAD/INCRA deveria identificar as áreas com tensões para promover a desapropriação e a resolução dos conflitos, fazendo valer a “Justiça Agrária”. O Plano previa, também, que a redistribuição das terras seria, sempre que necessário, acompanhada por programas complementares, valendo destaque para a colonização e a tributação como Políticas de Desenvolvimento Rural. Todavia, o espaço para a colonização correspondia às terras públicas e devolutas.

Previam-se ainda, que os programas pré-existentes se adequariam aos interesses do I PNRA, especialmente os de regularização fundiária. A implantação de infraestrutura e assistência seriam realizadas por meio da relação do MIRAD/INCRA com as outras áreas ministeriais. As áreas definidas como prioritárias de Reforma Agrária eram compreendidas por diversas características, como: incidência de conflitos pela posse da terra; incidência de complexo latifúndio/minifúndio; incidência de latifúndios próximos aos grandes centros urbanos ou áreas densamente povoadas que estivessem na iminência de serem utilizadas para loteamentos imobiliários especulativos; e a incidência de grande número de trabalhadores rurais sem terra ou com pouca terra, arrendatários, parceiros, posseiros, minifundistas e assalariados. A ocorrência de obras públicas, tais como barragens, açudes ou uso inadequado de bacias irrigáveis face à potencialidade de seus recursos e à sua função social, implicaria em ações de Reforma Agrária desde que se comprovasse a aptidão das terras.

Como descrito no I PNRA a Reforma Agrária modificaria substancialmente as formas de posse e uso da terra e as relações de trabalho. Essa mudança se materializaria a partir da criação dos assentamentos rurais, os quais seriam organizados de diferentes formas, como: unidade familiar, unidade de propriedade em comunhão, unidades associativas ou mistas, etc. As diretrizes que orientariam o processo de assentamento de trabalhadores rurais seriam: assegurar, nos termos da legislação vigente, o reconhecimento das formas de organização de produção e o sistema de apossamento pré-existent; enfatizar a participação efetiva dos beneficiários e dos seus órgãos de classe em todos os níveis de decisão; impedir a reconcentração de terras, evitando a transferência de domínio da propriedade a terceiros não participantes como beneficiários preferenciais; adotar o prazo mais curto possível para efetivar os assentamentos e re-assentamentos; evitar, ao máximo, o deslocamento de beneficiários de seus locais de origem no processo de redistribuição de terras e estimular a exploração cooperativista condominial e/ou comunitária da terra, da produção, da comercialização e da transformação agroindustrial.

O Plano ressaltava que a Reforma Agrária era parte essencial do processo de consolidação de uma sociedade democrática. Desse modo, a realização da Reforma Agrária integraria, por meio de políticas de inclusão e desenvolvimento rural, comunidades

excluídas. Esses cidadãos, além de integrados, teriam papel e atuação na própria definição dos objetivos do Plano. Nesse caso, a participação de diferentes instituições, sindicatos, grupos e movimentos da sociedade civil teriam como base o reconhecimento das identidades específicas e do direito à autonomia e representação direta dos interesses e reivindicações dos diferentes segmentos da sociedade de modo legítimo em sua forma de organização, ação e participação.

O Congresso Nacional seria o palco onde deveriam convergir as propostas formuladas por diferentes atores. A ênfase na participação da sociedade, principalmente dos trabalhadores rurais, devia-se ao fato de que eram os maiores interessados e beneficiários e, por isso, teriam papel central na sua efetivação. Essa atuação dos sujeitos não deveria ser vista como uma concessão do Estado, mas como um requisito necessário para que o Plano caminhasse adequadamente, resguardando sua identidade e não se materializando como uma política produzida e imposta pela *tecnocracia*.

O I PNRA seria executado de acordo com um conjunto de programas que tinham funções e graus hierárquicos diferentes. Todavia, com caráter complementar e dependente, assim, os demais programas teriam natureza acessória como, por exemplo, os Programas de Cadastro Rural e de Desenvolvimento de Recursos Humanos. O programa principal era o denominado Programa de Assentamento de Trabalhadores Rurais que embasaria as ações de desapropriação por interesse social, articularia e consolidaria todo o processo de organização socioeconômica dos beneficiários em unidades agrícolas de trabalho, produção, comercialização e industrialização, capazes de promovê-la social e economicamente. Esse programa planejava a organização dos trabalhadores rurais em novas unidades de trabalho e produção, que constituiriam os assentamentos. Caberia ao MIRAD/INCRA promover gestões para a participação de órgãos estaduais e administrativos do município e para o desenvolvimento dos assentamentos.

Sendo o I PNRA, um plano, fruto de várias tentativas de ampliação das bases legais para reverter problemas no campo e promover as alterações estruturais reclamadas por diversos segmentos da sociedade e movimentos socioterritoriais⁵, não nos restam dúvidas quanto à sua influência e vinculação paradigmática ao PQA – Paradigma da Questão Agrária. O reconhecimento de uma questão agrária, onde a compreensão de sua existência é respaldada no reflexo da intensa concentração de terras causadas pelos latifúndios, evidencia que a problemática se refere tanto à existência quanto à lógica de funcionamento do sistema capitalista no campo materializado no latifúndio. Em outras palavras, podemos dizer que, diferentemente do PCA, que atribui crítica ao sujeito social

⁵ Ver Sobreiro Filho (2016)

(camponês), o PQA, no I PNRA, aponta para o sistema capitalista e suas contradições estruturais como responsável pela instalação de tal problemática.

Como medida para se resolver a questão agrária, o Plano propôs uma reforma agrária desapropriatória por interesse social, que atacasse o latifúndio, ou seja, que atingisse as distorções, desmantelando a principal face da concentração no campo. Sua postura quanto às distorções na estrutura fundiária foi de combate intenso, por meio do planejamento de medidas, visando a distribuição e a redistribuição de terras, alterando a configuração da posse e do uso. Ademais, os focos de conflito e tensão também foram ponderados, bem como o favorecimento de beneficiários indiretos.

Outro ponto que chama à atenção é a potencial participação da sociedade na realização do Plano, pois esta era prevista como parte fundamental na sua efetivação. Contrariamente às propostas hierarquizadas e às imposições do PCA, o PQA propõe a participação da sociedade para a construção e realização de um PNRA representativo, visto que a Reforma Agrária é de interesse da maior parte da sociedade. Por fim, o plano previa a realização de uma Reforma Agrária, mediante a criação de assentamentos rurais que valorizassem as unidades produtivas autônomas e com programas que auxiliassem a sua organização e o seu estabelecimento, como parte de uma política de desenvolvimento rural.

O Paradigma do Capitalismo Agrário como estruturador do II PNRA-MDA

O que seria o II PNRA-MDA? Originalmente, o II PNRA-MDA foi proposto pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e sancionado pelo presidente Lula em novembro de 2003, durante a Conferência da Terra, em Brasília. Entre os objetivos presentes no Plano, estão: garantia do acesso à terra; geração de condições para que os homens e mulheres possam produzir; geração de renda; e acesso aos demais direitos fundamentais, como saúde, educação, energia e saneamento (BRASIL, 2003).

Tais objetivos assemelhavam-se muito intimamente aos de projetos territoriais rurais espalhados pela América Latina, o que demonstrava o real poder de influência do paradigma do capitalismo no espaço rural, como podemos ver no exemplo abaixo:

(...) un Proyecto de País aspira a que la prosperidad rural cubra a la mayoría de la población, objetivo que se lograría fomentando la equidad, la promoción de oportunidades, la competitividad productiva, el manejo sostenible del ambiente, la estabilidad política y la gobernabilidad democrática. Dentro de este enfoque, el concepto de prosperidad tiene como referentes la superación de la pobreza. (IICA, 2003, p.2).

Nesse contexto, o II PNRA-MDA, apresentava como *slogan* “a construção do meio rural como um espaço de paz, produto e qualidade de vida”, e cujas metas principais e

promovedoras dessas mudanças seriam, até o final de 2006, o assentar de 400 mil famílias e a regularização fundiária de outras 500 mil.

Cabe a pergunta: com essas ínfimas medidas seria possível se concretizar o *slogan* proposto? Ou este situava-se apenas no plano do discurso? Para dissolvermos essas interrogações, gostaríamos de afirmar que o II PNRA-MDA encontrava-se estruturado sobre o aporte teórico-metodológico do Paradigma do Capitalismo Agrário. Entretanto, habilidosamente, esse plano utilizava-se do discurso conciliador e integrador na senda da retórica para promover a sua aceitação e evitar os questionamentos no meio rural brasileiro.

Assim sendo, foi apenas enquanto discurso que o II PNRA-MDA reconheceu a existência de uma questão agrária. Urgia realizar a Reforma Agrária para que a situação econômica e social da população do campo não assumisse gravidade ainda maior. Nesses termos a Reforma agrária era urgente, não apenas pela gravidade da questão agrária brasileira expressa nos conflitos no campo e por uma forte demanda social, mas, principalmente, pela sua contribuição à superação da desigualdade e da exclusão social de parte significativa da população rural (BRASIL, 2003, p.7).

Indo além, como afirma o Plano (BRASIL, 2003, p. 10), visava-se construir as condições para que o modelo agrícola pudesse ser alterado, introduzindo maior preocupação com distribuição de renda, ocupação e emprego rural, segurança alimentar, acesso aos direitos fundamentais e sustentabilidade ambiental. Novamente o Plano utilizou-se de argumentos em seu discurso que, o leitor mais despercebido, poderia ver como uma evidência de um enquadramento nos princípios do PQA. No entanto, a “bola da vez” do II PNRA-MDA foi utilizar-se de uma estratégia conciliadora, que intentava passar por aquilo que de fato não era, para, então, verter-se em cooptação das massas para atender às necessidades de seu projeto de sociedade.

Outros questionamentos se fazem pertinentes. Se o referente Plano tentava se passar por aquilo que realmente não era, o que de fato seria? Qual a sua vinculação teórico-metodológica? Conforme dissemos desde o início, esse Plano estava vinculado aos quadros preponderantes da ordem do PCA. Nesse sentido, o Plano não visou ao questionamento da estrutura contraditória sociometabólica do capital, à contestação da relação capitalista, mas apresentou-se tímida perante as metas, não avançou nas propostas de correções das distorções fundiárias e os elementos, em geral, apresentam-se quase sempre de forma submissa aos interesses das organizações internacionais e permissiva/passiva perante a integração ao mercado.

Como destaca o Plano, a elevada concentração da estrutura fundiária brasileira dá origem a relações sociais, políticas e culturais cristalizadas em uma estrutura agrária inibidora do desenvolvimento. Como podemos perceber não havia o questionamento sobre o porquê da origem da concentração fundiária Alijada de suas responsabilidades sociais,

econômicas, ambientais, culturais e políticas avassaladoras, a concentração fundiária foi compreendida apenas como um processo conjuntural pelo qual a solução estaria representada na integração ao mercado capitalista, por mais que o discurso escamoteasse o processo. Ora, estávamos diante da omissão do fato de que era o capital o grande responsável pela concentração da propriedade da terra e da produção e parcela majoritária dos problemas que temos no campo brasileiro (MARTINS, 1980; FERNANDES, 2008). Em outros termos, essa omissão expressava a escolha e a aliança promíscuas, celebradas entre o Estado brasileiro e o capital, nas feições oligárquicas e transnacionais: do latifúndio ao agronegócio.

Via de regra, é no estabelecer das metas que podemos observar mais claramente a influência do PCA, pois a meta base era de assentar 400.000 novas famílias até o final de 2006. Indubitavelmente não havia o intuito de mudança da estrutura fundiária e os números não condiziam com a demanda real por reforma agrária porque, como expresso no Plano existiam no Brasil 200 mil famílias acampadas, 3,1 milhões de famílias sem-terra, 3,4 milhões de estabelecimentos agropecuários com insuficiência de área e 5 milhões de famílias no campo cuja renda mensal era inferior a 2 salários mínimos (BRASIL, 2003). A enorme disparidade entre demanda e proposta de ação pode ser compreendida como uma estratégia maliciosa de estancar, temporariamente, as pressões exercidas pelos movimentos socioterritoriais. Assim, esse número reduzido de 400 mil famílias assentadas refletia o “desejo de assentar para manter a estrutura de concentração”.

Diante disso, outros questionamentos também ganham pertinência: Que reforma agrária é essa? Sem massividade? Que poder contestatório e transformador da estrutura e dos processos vigentes tem o II PNRA-MDA? Respondendo às indagações anteriores, com base na análise paradigmática, afirmamos que o que estava em pauta nesse plano era muito mais uma ação regularizatória do que uma reforma agrária que atacasse radicalmente a origem do problema. É justamente desse modo que o plano introduz, no espaço rural brasileiro, a noção de Reforma Agrária Regularizatória como política. Como o próprio plano traz em suas metas, seriam apenas 400 mil famílias assentadas contra um número surpreendente de 500 mil famílias que teriam regularizadas suas posses de terra, ou seja, esse plano, aliado às ordens lógicas do PCA, não visou à mudança da estrutura agrária brasileira.

O Paradigma da Questão Agrária como estruturador do II PNRA-PLÍNIO

Tomamos para análise o II PNRA-PLÍNIO, apresentado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário em outubro de 2003 pela equipe técnica encarregada pela sua formulação, cujo principal expoente foi Plínio de Arruda Sampaio. Em linhas gerais,

podemos dizer que esse plano se sustentou sob o aporte teórico-metodológico do Paradigma da Questão Agrária. Assim sendo, reconhece-se a existência da questão agrária e, sobretudo, os mecanismos regressivos da estrutura do sistema capitalista que a conformavam. Nesse sentido, de acordo com o Plano (SAMPAIO, 2003), “essa estrutura agrária, herança de 500 anos de história, gera pobreza, desigualdade e exclusão no meio rural” (p.9). Desde o regime das sesmarias, as terras economicamente exploráveis estiveram em poder de uma restrita classe de senhores de terras, que as dominavam sobre escravos, agregados e homens livres pobres. As características dessa dominação alteraram-se com o tempo, mas ainda continuam vigentes, porque sua principal causa – a extrema concentração da propriedade da terra – foi mantida nesses mais de 500 anos (SAMPAIO, 2003).

Portanto, no II PNRA-PLÍNIO a problemática do campo não é responsabilidade do campesinato e a questão agrária não é vista como conjuntural ou atemporal, mas como resultante de distintas relações regressivas, que encontram seus sustentáculos na estrutura do sistema do capital pelo qual está assentada boa parcela do espaço rural brasileiro e das políticas e ideologias para esse espaço, ou seja, o problema agrário é de responsabilidade do sistema capitalista desde sua composição estrutural até os pormenores do mercado.

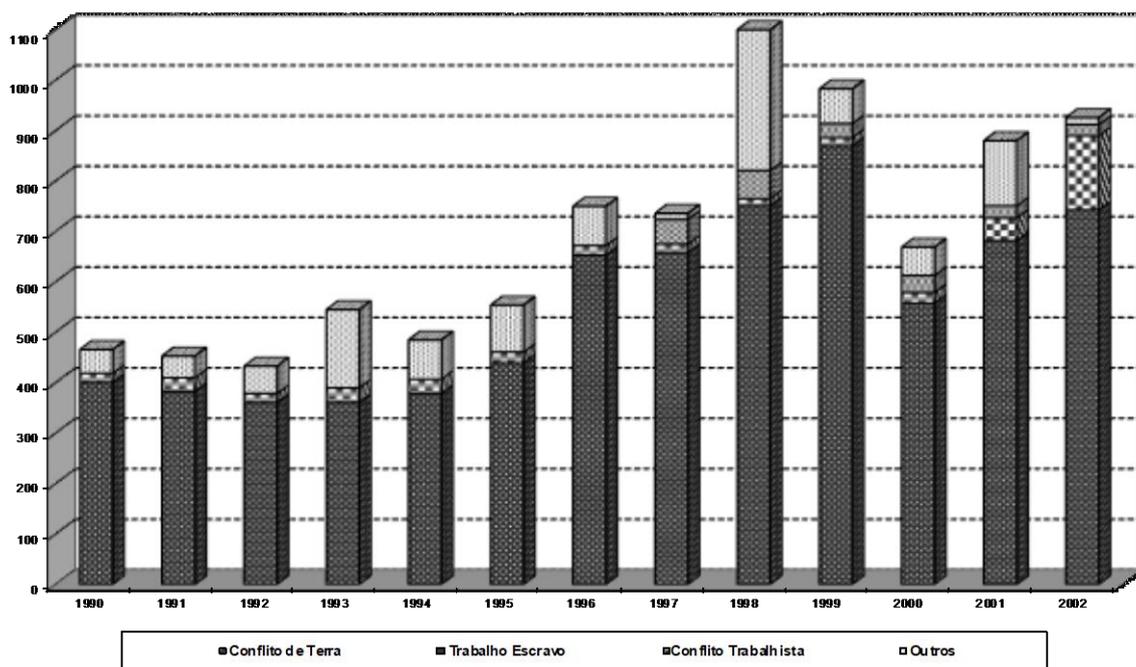
Sendo assim, o Plano propôs pensar a Reforma Agrária, via de regra, sob o limiar da mudança, ainda que futura, da estrutura do modelo agrário, ou seja, esse modelo precisava ser alterado. Contudo, tal alteração não poderia ser feita abruptamente, porque não haveria condições de substituí-lo a curto prazo. Sem que existissem condições transitórias, a alteração poderia criar o risco de desabastecimento com todas as implicações negativas que isso traz (SAMPAIO, 2003). O II PNRA-PLÍNIO visava construir as condições para que o modelo pudesse vir a ser alterado no futuro e introduzisse maior preocupação com a distribuição de renda, o emprego rural, a segurança alimentar e a preservação do meio ambiente.

Porém, para que se efetivasse a referida mudança, o Plano chamava a responsabilidade do Estado para esse processo, ou seja o Estado teria que bancar a construção de condições de superação dessa estrutura, não devendo omitir-se, tendo que intervir diretamente na questão agrária. Como elucidada o Plano, em situações desse tipo impõe-se a intervenção direta do Estado com o objetivo de alterar a estrutura agrária para criar condições de eficácia para as outras políticas de desenvolvimento. Tendo em vista que o fator determinante da estrutura agrária viciada é a concentração da propriedade da terra, a intervenção corretiva do Estado visaria a desconcentrá-la (SAMPAIO, 2003, p.15).

O Plano reconhecia a urgência de se realizar a Reforma Agrária e, indo além, também destacava a existência de conflitos no campo brasileiro, pois, a ocupação de imóveis rurais por grupos de trabalhadores sem terra agravou o conflito de terras, fato que

marca a história agrária brasileira desde os tempos coloniais. A CPT registrou dados de 8.980 conflitos em um período de treze anos (SAMPAIO, 2003, p. 11). Nos anos 90 do século passado e nos iniciais deste, os conflitos por terra apresentaram tendência de crescimento, como pode ser observado no **(Gráfico 1)** sobre conflitos no campo entre 1990 e 2002. Esses dados revelaram, também, que ocorreram 8.980 conflitos nesse período, sendo 7.240 conflitos por terra. Isso quer dizer que houve, em média, mais de dois conflitos no campo por dia, como podemos verificar no Gráfico 1.

Gráfico 1: Conflitos no campo - 1990 a 2002



Fonte: II PNRA – PLÍNIO, 2003.

Diferente do II PNRA-MDA, o Plano em análise não omite e nem sonega a existência do conflito por terras. Pelo contrário, reconhece que os processos de conflitualidade e o desenvolvimento caminham conjuntamente, sendo indissociáveis no âmbito da questão agrária. Nesse particular, a ocupação de terras é considerada como mecanismo de luta pela terra, que pressiona o governo para promover a reforma agrária em detrimento da ideia corriqueira que destaca essa ação como uma invasão associada ao retrocesso econômico, social, ambiental etc., tal como é corriqueiramente tratada nos meios de comunicação de massa.

Ademais, também é relevante a forma como o Plano previa obter terras para a Reforma Agrária. Estimava-se utilizar, como instrumento prioritário de obtenção de terras, a desapropriação por interesse social (p.20). Diferentemente do II PNRA-MDA, anteriormente analisado, neste Plano não se tratava de apenas discurso. A sua verdadeira face estava

OS GIGANTES DOS PÉS DE BARRO DA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL:
ANÁLISE CRÍTICA DOS PLANOS NACIONAIS DE REFORMA AGRÁRIA I E II
POR MEIO DO DEBATE PARADIGMÁTICO

expressa na meta essencial de dotar 1.000.000 de famílias de trabalhadores pobres do campo com uma área de terra suficiente para obter, com seu trabalho, uma renda compatível com uma existência digna, ou seja, o II PNRA-PLÍNIO defendia construir uma Reforma Agrária, por excelência, desapropriatória, enfrentando os interesses da estrutura de poder do sistema do capital: o objetivo real era a “*Reforma Agrária doa a quem doer*”. Ficava claro que existia terra suficiente para se fazer a tão prometida e distante reforma agrária e, mais do que isso, o II PNRA-PLÍNIO demonstrou que a sua proposta era racionalmente viável e pautada na materialidade. A título de comparação, no II PNRA, proposto pelo MDA, não se fez nenhuma menção quanto à disponibilidade de terras e omitia-se, conscientemente de acordo com seu interesse, ligado à seara do PCA, o diagnóstico de que havia terras de sobra improdutivas e devolutas suficientes para assentar toda a demanda por Reforma Agrária, como podemos comprovar na tabela abaixo:

Tabela 1: Brasil - Distribuição do total dos imóveis e dos improdutivos, segundo estratos de área.

UF	Imóveis grandes		Área grandes		Imóveis 50 a 100 MF		Área 50 a 100 MF		Imóveis mais de 100 MF		Área mais de 100 MF	
	Total	Improdutivos	Total	Improdutivo	Total	Improdutivos	Total	Improdutivos	Total	Improdutivos	Total	Improdutivos
Acre	441	353	2.718.677	2.269.762	122	96	784.693	640.386	54	44	1.249.148	1.094.856
Alagoas	714	310	498.374	222.618	99	43	118.281	47.446	36	16	90.051	50.571
Amazonas	856	698	3.941.191	2.777.254	226	103	1.751.594	678.524	38	30	730.144	707.487
Amapá	186	171	414.203	374.142	30	27	119.895	107.539	7	6	56.042	44.042
Bahia	6.808	4.846	12.830.061	9.559.964	982	733	3.681.698	2.835.959	367	284	2.725.942	2.190.898
Ceará	1.112	747	1.560.221	1.025.602	121	87	353.391	262.228	23	10	122.168	52.883
Distrito Federal	548	303	169.664	106.569	108	54	38.650	19.771	64	41	79.779	57.541
Espírito Santo	1.173	523	880.313	305.943	98	36	137.643	51.866	36	5	179.563	13.667
Goiás	11.280	4.219	16.058.885	6.314.949	1.366	495	3.799.826	1.490.998	426	163	2.697.976	1.151.168
Maranhão	2.885	2.267	7.739.509	6.163.219	403	323	1.866.737	1.506.517	147	121	1.759.273	1.454.382
Minas Gerais	10.798	5.022	13.586.629	6.514.351	1.149	530	3.085.512	1.506.871	362	160	2.326.408	1.206.574
Mato Grosso do Sul	10.757	2.697	25.621.956	5.902.890	1.985	450	6.554.032	1.694.125	1.035	180	9.273.895	1.493.126
Mato Grosso	13.768	9.750	47.998.309	34.345.625	2.140	1.541	12.918.845	9.480.692	843	617	10.849.996	7.429.785
Pará	7.785	5.364	29.099.723	21.521.217	1.757	1.374	7.729.920	6.037.823	469	304	9.560.829	7.649.876
Paraíba	796	510	787.169	511.130	96	56	143.480	89.566	50	32	133.106	81.536
Pernambuco	1.317	685	1.237.175	696.018	204	97	275.665	164.640	90	25	292.178	94.531
Piauí	1.856	1.611	5.142.707	4.437.074	273	226	1.208.155	1.006.555	123	112	1.540.176	1.360.106
Paraná	7.331	2.212	5.464.330	1.681.275	891	239	1.142.861	319.761	434	124	1.478.983	499.868
Rio de Janeiro	1.785	642	960.762	329.201	200	76	185.269	68.864	101	28	218.376	61.403
Rio Grande do Norte	772	530	1.075.955	753.010	92	73	232.726	188.250	32	20	196.616	116.261
Rondônia	1.245	981	2.603.878	1.957.632	87	67	378.098	286.739	47	32	440.672	254.070
Roraima	629	575	1.421.638	1.301.802	25	23	153.175	138.814	6	6	79.567	79.567
Rio Grande do Sul	7.300	1.697	6.292.878	1.217.620	880	128	1.364.042	182.348	331	40	1.221.649	180.092
Santa Catarina	2.754	1.357	1.783.566	822.700	298	144	347.746	163.065	120	55	363.860	145.175
Sergipe	439	285	315.161	203.309	52	38	70.797	54.158	19	12	39.667	27.044
São Paulo	12.263	3.885	8.821.907	2.558.874	1.606	448	1.942.109	517.068	738	226	2.302.356	690.385
Tocantins	3.897	2.541	10.220.629	6.562.453	432	279	2.340.707	1.488.239	101	66	1.163.954	674.936
Brasil	111.495	54.781	209.245.470	120.436.202	15.722	7.786	52.725.543	31.028.812	6.099	2.759	51.172.373	28.861.830

Fonte: II PNRA – Plínio de Arruda Sampaio, 2003.

Os dados nos permitem mostrar que, no grupo dos imóveis acima de 15 módulos fiscais, havia 120.436.202 hectares de terras suscetíveis à desapropriação. No grupo dos que têm mais de 50 e menos de 100 módulos fiscais, a cifra era de 31.028.812 hectares e, no grupo dos imóveis com mais de 100 módulos fiscais, a cifra era da ordem de 28.861.830. Em outras palavras, podemos dizer que teríamos, então, à disposição aproximadamente 180.326.844ha, somente no grupo das terras privadas passíveis de desapropriação por interesse social, considerando, exclusivamente, a causa econômica do descumprimento da função social. Constata-se, assim, que existiam terras disponíveis e suficientes para redistribuição ao público, que a séculos espera pela Reforma Agrária no Brasil.

Reforma Agrária: análise crítica e comparativa entre os PNRA's

Pretende-se, nesse momento, traçar uma análise comparativa entre os planos analisados. Para isso, tomaremos, como fio condutor desta discussão, a Reforma Agrária e suas concepções expressas nos planos. De modo genérico, pode-se dizer que o que foi proposto no I PNRA, da Nova República sob alínea do PQA, declarava como grande inimigo a ser combatido o latifúndio: nesses autos era o monopólio do território pela improdutividade que excluía milhões de brasileiros do acesso à terra. A concepção de Reforma Agrária empregada nesse plano foi ao encontro de uma reforma agrária exponencialmente desapropriatória, sobretudo, visando à desterritorialização do latifúndio.

Em contrapartida, o II PNRA-MDA desconsiderou a importância da questão agrária sob o aporte do PCA, propôs uma Reforma Agrária de caráter eminentemente Regularizatória e complementarmente de Mercado, pautada no mecanismo de compra e venda de terras. Em outras palavras, esse processo denotou uma ressignificação da reforma agrária que destruía o caráter estrutural, pautado e demandado historicamente pelos movimentos socioterritoriais contra-hegemônicos, e incorporou ações relacionadas à ordem jurídica do processo histórico-geográfico de ocupação territorial como a locomotiva de sua política.

Assim sendo, um dos grandes interesses desse plano foi de equiparar-se juridicamente, à situação do mercado, terras regularizadas para poder contar, também, com a possibilidade de incorporações futuras ao mercado e à lógica capitalista por meio da “desterritorialização regularizada”, ou seja, o plano não passou de uma ação estrategicamente organizada para avançar e assegurar a posse e o controle do território, da terra ao capital, encimado no agronegócio, tratando-se da fachada de assentar, para manter e garantir a exclusividade de uso ao agronegócio.

Estamos entendendo o agronegócio, como indicado por Cardoso (2009), como uma expressão clara e atual do estágio latente de barbárie em que vivemos, que em combinação com uma conjuntura que exalta os pressupostos neoliberais, têm-se caracterizado por um forte caráter destrutivo, acarretando, entre tantos aspectos nefastos, uma enorme precarização do trabalho e degradação crescente na relação metabólica entre homem e natureza. Tal combinação, sendo conduzida por uma lógica societal que é movida pelos interesses do capital, se volta prioritariamente para produção de mercadorias para o mercado externo (*commodities*) às custas da destruição de formas de vida camponesas, de trabalhadores e do “meio ambiente” local. Em outras palavras, o agronegócio, enquanto um complexo de complexos (agrário, industrial, financeiro, ideológico, tecnológico etc.), atua pela caracterização da “extrema” produtividade e na busca pelo monopólio do território.

No entanto, em relação ao II PNRA-PLÍNIO, podemos dizer que o grande inimigo a ser combatido não era tão somente o Latifúndio, mas, sobretudo, o grande capital, encimado no Agronegócio. Portanto, o que se consubstancia nos anos 2000 é uma *Questão Agrária*, que inclui novos agentes de produção do espaço na correlação de forças em torno da questão da terra. O referido plano não poupou esforços para romper-se das amarras postergadas pelo capital, ou seja, dentro dessa perspectiva, pretendia a realização de uma Reforma Agrária massiva, baseada no instrumento da desapropriação e que pudesse resultar em mudança da estrutura agrária.

Outro fato surpreendente, que chama significativamente a nossa atenção e que foi possível observar analisando conjuntamente os PNRAs, foi a montagem de um processo de *metamorfose*: do II PNRA-PLÍNIO, pautado pelo PQA em II PNRA-MDA, estruturado pelo PCA. As evidências de que o “Plano Plínio” foi utilizado para a montagem do II PNRA-MDA estão expostas por todo o documento oficial. Assim sendo, detectamos, inclusive, partes idênticas, simplesmente transcritas do plano Plínio para o II PNRA do MDA, as quais exemplificamos abaixo.

Urge realizar esta reforma, antes que a situação econômica e social da população do campo assuma gravidade ainda maior e possa comprometer definitivamente a possibilidade de transformar o meio rural brasileiro em um lugar de vida economicamente próspera, socialmente justa e politicamente democrática (SAMPAIO, 2003, p. 15).

Urge realizar a Reforma Agrária para que a situação econômica e social da população do campo não assuma gravidade ainda maior, mas especialmente para não perdermos a oportunidade histórica de transformar o meio rural brasileiro em um lugar de vida economicamente próspera, socialmente justa, ecologicamente sustentável e democrática (BRASIL, 2003, p. 7).

É fato notório igualmente que parte significativa dos recursos aos desfavorecidos é desviada por máquinas políticas a que estão submetidas as populações pobres do campo. Além disso, ninguém

desconhece que a extrema pobreza da população rural frustra grande parte dos esforços de alfabetização e de instrução básica dos governos da União, dos Estados e Municípios. (SAMPAIO, 2003, p. 15).

É fato notório igualmente que parte significativa dos recursos aos segmentos mais pobres é desviada por estruturas políticas a que estão submetidas tais populações. Ninguém desconhece, também, que a extrema pobreza da população rural frustra grande parte dos esforços de alfabetização e de instrução básica dos governos da União, dos Estados e Municípios. (BRASIL, 2003, p. 12).

E:

A estrutura fundiária brasileira caracteriza-se pela elevada concentração da propriedade da terra. Esta característica dá origem a relações econômicas, sociais, políticas e culturais cristalizadas em uma estrutura agrária inibidora do desenvolvimento, entendido este como: crescimento econômico, justiça social e extensão da cidadania democrática à população do campo. (SAMPAIO, 2003, p. 8-9).

A elevada concentração da estrutura fundiária brasileira dá origem a relações econômicas, sociais, políticas e culturais cristalizadas em um modelo agrícola inibidor de um desenvolvimento que combine a geração de riquezas e o crescimento econômico, com justiça social e cidadania para a população rural. (BRASIL, 2003, p. 11).

Com isso, aventamos a hipótese de que o plano Plínio, apresentado em outubro de 2003, anteriormente ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e recusado por este, sofreu um *processo de metamorfose*, apenas pontual, referente às questões que feriam os interesses do capital, leia-se agronegócio e, portanto, o localizavam no bojo do PCA. A estrutura formal do plano Plínio, pautado pelo Paradigma da Questão Agrária foi esvaziada e foram utilizadas somente as partes que condiziam com os interesses da aliança do Estado brasileiro com o grande capital. Portanto, ficou claro o porquê do II PNRA-PLÍNIO ter sido recusado pelo Estado brasileiro. Torna-se evidente, também, que a leitura de um ou outro paradigma pode ser distorcida, manipulada e até mesmo metamorfoseada para atendimento de interesses particulares.

É necessário que fique claro, aos interlocutores, que o horizonte de análise desse artigo se circunscreveu à filiação paradigmática do I e II PNRAs em si, ou seja, às diretrizes teóricas expostas nos referidos PNRAs. Devemos ressaltar que o processo de implantação e materialização de tais planos envolvem novas disputas, nas quais somente a filiação a um ou outro paradigma de análise da realidade não garante a concretização exequível dos intentos ancorados nas rubricas do papel.

Considerações finais

Refletir sobre o I e o II Plano Nacional de Reforma Agrária no Brasil nos possibilita entender que a *questão agrária* e a *reforma agrária* são temas vivos na

construção socioespacial da sociedade brasileira. Vivacidade que vem sendo negada em um contexto no qual o Estado brasileiro se afunda no lamaçal do Golpe parlamentar-jurídico-midiático-agrário de 2016 e que tem reforçado o poder político da Bancada Ruralista-Oligárquica e dos interesses internacionais no Congresso brasileiro.

Categoricamente, os PNRAs, enquanto políticas públicas, são indissociáveis do *modus operandis* do Estado. Nesses termos, Marx e Engels (1998, p.102) em “*A Ideologia Alemã*” conceituam o Estado como a “forma de organização que os burgueses constituem pela necessidade de garantirem a sua propriedade e os seus interesses [...]”. No “*Manifesto Comunista*” de Marx e Engels (1998, p.12), o Estado “[...] não é mais do que um comitê para gerenciar os negócios comuns de toda burguesia”. Não obstante, Mézáros (2011) defende que, antes de qualquer outra coisa, o Estado deve assumir para si a função de ser o comando político do capital, estando estruturado para atender às exigências desse capital.

Ora, estamos diante do fato de que é o capital o grande responsável pela concentração da propriedade da terra, assegurada pela aliança promíscua celebrada entre o Estado brasileiro e o capital nas feições oligárquicas e transnacionais: do latifúndio ao agronegócio. Sendo assim, a elaboração, a definição dos objetivos e a extensão das propostas de PNRAs, se conformam no bojo de um processo de disputa de visões de mundo, não só no plano da materialidade, mas, também, nas sendas do imaterial. O processo de construção do conhecimento e definição das diretrizes das políticas públicas é, também, uma disputa territorial (FERNANDES, 2009).

Defendemos a ideia de que, espaço-temporalmente, os diferentes paradigmas se conflitem, neguem-se, disputem territórios e políticas públicas. Ao invés da existência uma paradigmática, o que temos é o movimento da conflitualidade, expressa pela coexistência e luta pela hegemonia de distintos paradigmas numa mesma temporalidade. Neste artigo, demonstramos que, a partir da análise do I e II PNRAs, é possível identificarmos a diferenciação paradigmática que acompanha a definição e os instrumentos de ação de cada plano.

Do I PNRA para o II PNRA-PLÍNIO, verifica-se complementaridade, pois seus objetivos vislumbram a alteração da estrutura fundiária, ancorados no Paradigma da Questão Agrária. Diferentemente do I PNRA, a versão do II PNRA-PLÍNIO não chegou a ser aprovada, talvez em virtude do novo cenário que, em resposta aos interesses envolvidos no jogo político de então, retiraram o II PNRA-PLÍNIO para um “*recall*”, fazendo surgir outro plano, ligado ao intento de orquestrar a conciliação de classes e invisibilizar o conflito no espaço agrário brasileiro.

Rejeitado pela conspiração política e o conluio do Estado brasileiro com frações da burguesia que representam o latifúndio e o agronegócio, o II PNRA-MDA é resultado

de um processo de metamorfose, enquanto uma política de governo que busca governabilidade no intento de conciliação de classes, alterando estruturalmente a ideia e os objetivos da versão original apresentada pela equipe do II PNRA- PLÍNIO, filiando-se aos pressupostos do Paradigma do Capitalismo Agrário. Dessa forma, “tratado cirurgicamente” nos meandros tecnocráticos do cenário político, o que era para ser a continuidade em relação às ideias e objetivos postos a partir do I PNRA, foi revertido num “Frankenstein” que contém apenas partes do que era a versão seminal do II PNRA- PLÍNIO, com “membros” cirurgicamente implantados de forma a gestar e resguardar os interesses do capital em uma proposta de Reforma Agrária Regularizatória e de Mercado, em detrimento das desapropriações por interesse social.

Referências

ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão**. São Paulo: Hucitec/Edunicamp, 1992.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário, **II Plano Nacional de Reforma Agrária**, Brasília: MDA, 2003.

CARDOSO, M. A. Migração para o Capital nos Canaviais do Oeste Paulista: A Geografia do Trabalho e os Imperativos da Barbárie, In: **X Jornada do Trabalho: A importância da teoria para a transformação social e a imprescindibilidade da pesquisa para a materialização da práxis emancipadora da classe trabalhadora no século XXI**, Pres. Prudente, Anais Eletrônicos, 2009 Disponível em: <<http://www4.fct.unesp.br/ceget/anaisxjornadatrabalhos.htm> > Acesso em: 26 nov. 2009.

CHAYANOV, A. V. Sobre a teoria dos sistemas econômicos não capitalistas. In: GRAZIANO DA SILVA, J. STOLCKE, V. **A questão agrária**. São Paulo: Brasiliense, 1981, p. 133-164.

FELÍCIO, J. M. A conflitualidade dos paradigmas da questão agrária e do capitalismo agrário a partir dos conceitos de agricultor familiar e de camponês. **Campo-Território**, v. 1, n. 2, p. 14-30, 2006.

FERNANDES, B. M. Conflitualidade e desenvolvimento territorial. In: BUAINAIN, A. M. (Org.). **Luta pela terra, Reforma Agrária e Gestão de Conflitos**. Campinas: Editora da Unicamp. 2008. p. 173-224.

_____. Sobre a tipologia de territórios. In SAQUET, Aurélio Marcos; SPOSITO, Eliseu Savério. **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular, 2009, p. 197-215.

FERREIRA, A. P. de M.; MESQUITA, Helena Angélica de. O sentido do desenvolvimento da agricultura sob o capitalismo: paradigmas em debate. **Revista Pegada Eletrônica**, Presidente Prudente, v. 10, n. 1, 30 junho 2009. Disponível em: <<http://www.fct.unesp.br/ceget/pegada101/02anapaula.pdf>>. Acesso em: 18/03/2010.

IICA, Desarrollo Rural Sostenible Enfoque Territorial. SINOPSIS febrero, 2003.

KAUTSKY, K. **A questão agrária**. São Paulo: Martins Fontes, 1986.

KUHN, T. S. **A estrutura das revoluções Científicas**. São Paulo: Perspectiva. 1998.

LÊNIN, V. I. **Imperialismo fase superior do capitalismo**. São Paulo: Alfa-Omega. 1982.

MARTINS, J. S. **Expropriação e Violência**: a questão política no campo. São Paulo: Editora Hucitec, 1980.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. São Paulo: Hucitec, 1998.

_____. **O manifesto do partido comunista**. São Paulo: Cortez, 1998.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**. São Paulo: Ed. Boitempo, 2011.

OLIVEIRA, A. U. **Modo de produção capitalista, agricultura e reforma agrária**. São Paulo: FFLCH, 2007. Disponível em: <http://gesp.ffeilch.usp.br/sites/gesp.ffeilch.usp.br/files/modo_capitalista.pdf>. Acesso em: 04/10/2018.

REYDON, B; LEAL, L. **Reforma Agrária da Nova República**: contradições e alternativas. São Paulo: Cortez. 1986.

SAMPAIO, P. de A.(org). **Proposta de Plano Nacional de Reforma Agrária**, Brasília, 2003.

SOBREIRO FILHO, J. **Contribuição à Construção de uma Teoria Geográfica sobre Movimentos Socioespaciais e Contentious Politics**: Produção do Espaço, Redes e Lógica-Racionalidade Espaço-temporal no Brasil e Argentina. 440 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Presidente Prudente, 2016.

VALÉRIO, V. J. O. **A segurança da dependência e os desafios da soberania**: expansão da agroindústria canavieira e a geografia do abastecimento alimentar no município de Tupi Paulista/SP. 2015. 230 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia de Presidente Prudente, Universidade Estadual Paulista (FCT/UNESP), Presidente Prudente/SP.

Sobre os autores

José Sobreiro Filho – Graduação em Geografia pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), campus de Presidente Prudente; Mestrado em Geografia pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), campus de Presidente Prudente; Doutorado em Geografia pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), campus de Presidente Prudente; Docente na Universidade Federal do Pará (UFPA), campus de Ananindeua. **Orcid** – <http://orcid.org/0000-0002-4323-1314>.

Messias Alessandro Cardoso – Graduação em Geografia pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), campus de Presidente Prudente; Mestrado em Geografia pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), campus de Presidente Prudente; Doutorando em Geografia pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), campus de Presidente Prudente; Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). **Orcid** – <http://orcid.org/0000-0002-0206-2999>.

Valmir José de Oliveira Valério – Graduação em Geografia pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), campus de Presidente Prudente; Mestrado em Geografia pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), campus de Presidente Prudente; Doutorando em Geografia pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), campus de Presidente Prudente; Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). **Orcid** – <http://orcid.org/0000-0002-3540-7754>.

Como citar este artigo

SOBREIRO FILHO, José; CARDOSO, Messias Alessandro; VALÉRIO, Valmir José de Oliveira. Os Gigantes dos pés de barro da Reforma Agrária no Brasil: análise crítica dos Planos Nacionais de Reforma Agrária I e II por meio do debate paradigmático. **Revista NERA**, v. 22, n. 50, p. 91-115, 2019.

Declaração de Contribuição Individual

As contribuições científicas presentes no artigo foram construídas em conjunto pelos (as) autores (as). As tarefas de concepção e design, preparação e redação do manuscrito, bem como, revisão crítica foram desenvolvidas em grupo. O autor **José Sobreiro Filho** ficou especialmente responsável pelo desenvolvimento teórico e conceitual; o segundo autor **Messias Alessandro Cardoso**, pela aquisição de dados, interpretação e análise crítica do IIPNRA e a proposição das considerações finais; o terceiro autor, **Valmir José de Oliveira Valério**, pelos procedimentos técnicos, revisão final, elaboração da introdução e resumo.

Recebido para publicação em 19 de abril de 2018.

Devolvido para revisão em 17 de abril de 2019.

Aceito para a publicação em 13 de maio de 2019.
