

Seis comentários sobre seis equívocos a respeito da reforma agrária no Brasil

Sérgio Leite

Doutor em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (1998)
 Professor do Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)
 Pesquisador do Conselho Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento – CNPq (Nível 1D)
 Endereço profissional: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Centro de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agrícola, Departamento de Desenvolvimento Agricultura e Sociedade – Av. Presidente Vargas, 417, 8º. Andar, Centro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. CEP: 20.071-003
 Telefone: (21) 2224-8577, Ramal: 214. Fax: (21) 2224-8577
 Endereço eletrônico: sergiopereiraleite@pesquisador.cnpq.br

Resumo

Este artigo analisa criticamente seis argumentos que atribuem ao processo de distribuição de terras sua obsolescência no Brasil nos dias atuais. Para tanto pretendemos aprofundar cada um desses aspectos de forma a problematizar o significado da reforma agrária no contexto nacional. São eles: 1) o *agronegócio* possui a capacidade de resolver os problemas do desenvolvimento no campo; 2) a reforma agrária não acarreta impacto econômico na sociedade brasileira; 3) não há disponibilidade de terras no Brasil; 4) o processo de reforma agrária é custoso e tem baixa capacidade de geração de empregos; 5) os assentamentos rurais são precários e contribuem para o aumento da miséria rural, e, 6) os assentados não possuem vocação para o trabalho no setor agropecuário.

Palavras-chaves: reforma agrária; assentamentos rurais; desenvolvimento rural; pobreza rural; debate agrário.

Resumen

Seis breves comentarios sobre seis errores al respecto de la reforma agraria en Brasil

En este artículo pretendemos profundizar el significado de la reforma agraria brasileña en el mundo de hoy. Para tanto, queremos examinar seis argumentos utilizados en los debates que atribuyen al tema de la distribución de las tierras su extinción, los cuales demandan un análisis más exhaustivo para su contestación: 1) el *agribusiness* tiene capacidad para resolver los problemas del desarrollo en el campo; 2) la reforma agraria no mas tiene un impacto económico para la sociedad brasileña; 3) en nuestro país no hay mas disponibilidad de tierras; 4) la reforma agraria es algo muy costoso y con baja capacidad de generación de empleo; 5) los asentamientos existentes son muy precarios y contribuyen a la miseria rural y 6) las personas incluídas en los proyectos de asentamientos no están preparadas para el trabajo del sector rural.

Palabras-claves: reforma agraria; asentamientos rurales; desarrollo rural; pobreza rural; debate agrario.

Abstract

Six comments on six agrarian reform mistakes in Brazil

This article analyses critically six arguments used to claim that agrarian reform no longer makes sense for Brazil, that it is obsolete. The essay digs into the following postulates in

order show how problematic they are: 1) agribusiness has the capacity to resolve all agricultural and land use problems; 2) agrarian reform has no economic benefit for Brazilian society; 3) sufficient, appropriate land is not available; 4) land reform is costly and generates few jobs; 5) existing settlements are very precarious and contribute to rural poverty and; 6) the people incorporated in agrarian reform settlement projects are not prepared for farm work. By demonstrating the fallacies of these arguments, the article helps clarify current Brazilian agrarian reform dilemmas.

Keywords: agrarian reform; rural settlements; rural development; rural poverty; agrarian debate.

No Brasil, o tratamento dispensado ao tema da reforma agrária tem sido invariavelmente acompanhado de declarações calorosas a respeito – contrárias ou favoráveis – nem sempre compatíveis com a necessária elucidação dos fatos e eventos que ilustram os processos sociais, políticos e econômicos que acompanham o assunto no contexto histórico recente. Parte dessas declarações é acionada no sentido de apresentar as distorções – particularmente no âmbito da economia – que um efetivo programa de reforma agrária poderia proporcionar sobre a agricultura doméstica. A esse tipo de crítica juntam-se ainda os argumentos sobre a obsolescência e o caráter inoportuno da democratização da terra no atual estágio da sociedade brasileira.

Poderíamos especular que essas colocações erguem-se e justificam-se a partir de uma herança fundamentada na prática de uma matriz de modernização (técnica) da agricultura em voga no final dos anos 60 e ao longo de toda a década de 70, cujos resultados foram objeto de ampla e qualificada crítica. Como afirma Tavares (1996):

da perspectiva do pensamento reformista latino-americano dos anos 50 e 60, a reforma agrária era concebida como um processo social inserido em um movimento global de transformação da sociedade e direcionado a três objetivos estratégicos: a ruptura do poder político tradicional (democratização), a redistribuição da riqueza e da renda (justiça social) e a formação do mercado interno (industrialização). No caso brasileiro, as transformações ocorridas no campo durante as décadas de 60 e 70 [...] e o marco político-ideológico que se consolidou [...] conduziram a um progressivo reducionismo na concepção da reforma agrária, que foi redefinida [...] como um instrumento de 'política de terras'. A 'revolução agrícola' [...] 'desativou' o significado econômico clássico da reforma (a formação do mercado interno), contribuindo assim para a afirmação da concepção reducionista.

E segue Maria da Conceição Tavares lembrando que as “*transformações das bases técnicas e econômicas*” não tiveram correspondência nos outros planos:

a terra e a riqueza continuaram sendo concentradas por força dos novos interesses agroindustriais, da expansão da fronteira e dos interesses agrários 'tradicionais' [...].

E, depois de lembrar que a terra “*mantém [...] notável importância econômica e política*”, conclui:

a confluência no campo de dois processos – a modernização conservadora da produção e o agravamento dos fatores de exclusão nas áreas tradicionais e de fronteira – tende a tornar mais crítica a questão da terra.

Resumidamente, e de acordo com Leite (1998), poderíamos dizer que a modernização da agricultura brasileira, especialmente entre 1965 e 1980, consolidou-se economicamente a partir dos seguintes aspectos: (a) a adoção do padrão tecnológico

'moderno', calcado basicamente no binômio química mineral-mecanização, ganhando entre nós, complementos como 'conservador' ou 'perverso', justamente pelas conseqüências deflagradas a partir da sua utilização massiva; (b) não obstante essa última observação constatou-se um aumento da produção e da produtividade, ainda que a estrutura fundiária permanecesse inalterada no período, chegando mesmo a atestar uma ligeira concentração da posse da terra; (c) enquanto política econômica setorial, a importância assumida pelo crédito rural, privilegiando grandes produtores localizados na região Centro-Sul e produtos exportáveis. O sistema vigiu, durante os anos 70, à taxa de juros negativa e, em alguns períodos, o montante de recursos destinados ao programa atingiu proporções bastante significativas do produto interno bruto do setor, chegando mesmo a superá-lo num determinado ano; (d) a consolidação das cadeias e dos complexos agroindustriais, imprimindo uma dinâmica à produção agropecuária que implicou na sofisticação e diferenciação do produto processado, bem como numa integração à montante com a indústria químico-farmacêutica e de bens de capital; (e) a ingerência da esfera financeira nas atividades produtivas do agro, promovendo a integração de capitais agroindustriais e agro-comerciais, fortalecendo a valorização especulativa do imóvel rural e a transformação de ativos reais, como terra e gado, em ativos financeiros; (f) destaque-se, ainda, o crescimento da participação da agricultura brasileira no mercado externo, fundamentado numa política cambial baseada em desvalorizações, atestando, para algumas cadeias específicas, um significativo aumento da exportação de seus principais produtos.

O reducionismo de que nos falava Tavares viu-se, ainda, reforçado na conjuntura das duas últimas décadas, quando uma abordagem mais complexa sobre as transformações do meio rural brasileiro deu lugar ao discurso em prol do produtivismo renovado, agora em bases – financeiras, tecnológicas e institucionais – diferentes daquelas que vigiram ao longo do período anterior, e da forte orientação exportadora imposta à atividade agropecuária como resultado dos ajustes operados nas variáveis de políticas macroeconômicas, particularmente após 1999, repetindo desempenho semelhante verificado no primeiro quinquênio da década de 80.

Palmeira e Leite (1998)¹ chamaram a atenção para o fato de que as transformações da agricultura não se limitaram simplesmente às modificações da base técnica dos estabelecimentos agropecuários, mas carregavam paralelamente os efeitos – nem sempre perversos como destacam os autores – de um conjunto de outros processos sociais relativamente autônomos: a afirmação política do campesinato, o caráter da intervenção do Estado no setor rural, a migração rural-urbana, a organização e representação dos interesses de diversos atores sociais – em particular a Igreja Católica – diretamente relacionados com o tema, a emergência dos assentamentos rurais no período mais recente. Com efeito, a colocação em evidência desses processos sugere que eles se combinam em dois movimentos relativamente autônomos e contraditórios. Por um lado, a progressiva ilegitimação das formas tradicionais de dominação, associada à incapacidade do Estado – um Estado que não é apenas árbitro, mas *parte* nas lutas sociais – de gerar novas formas de legitimidade que têm levado à multiplicação dos conflitos e à ampliação do seu "âmbito". Não são mais apenas conflitos em torno da terra, da produção ou das condições de trabalho, mas também da construção de obras públicas, da assistência governamental nas situações de calamidade, do meio ambiente, da assistência médica, etc. Não mais são apenas conflitos que envolvam tão somente camponeses e latifundiários e, muito menos, que se resolvam apenas entre eles. Por outro lado, as vantagens asseguradas pelo Estado, no bojo da política de modernização, atraíram para as atividades agropecuárias e agroindustriais, mas, sobretudo para a especulação fundiária, capitais das mais diversas origens, criando-se uma coalizão de interesses em torno do negócio com a terra incrustada na própria máquina do Estado. Paradoxalmente, a modernização provocou um aumento do peso político dos proprietários de terras, *modernos e tradicionais*.

A reforma agrária é posta na ordem do dia pelo primeiro movimento. Não se trata mais de uma política entre outras, que pode ou não ser acionada pelos governantes. É uma

¹ Os próximos quatro parágrafos reproduzem passagens contidas no referido texto de Palmeira e Leite (1998).

demanda social que eles não podem ignorar. É uma questão socialmente imposta. Daí a dificuldade que têm de se livrar do tema, mesmo quando ele se torna politicamente inconveniente. Mas o peso dos interesses contrários no interior do Estado é suficientemente grande para imobilizar qualquer tentativa nesse sentido. O governo da “Nova República”, por exemplo, elaborou planos de reforma agrária, arquivou-os e continuou falando de reforma agrária. A Constituinte inscreveu-a no texto da nova Carta, mas a inviabilizou ao introduzir a noção de “propriedade produtiva”, isenta de desapropriação. Não se trata, simplesmente, de um problema de governo, nem de um problema que envolva apenas determinados grupos. O que está em jogo na questão da reforma agrária hoje é a oposição entre dois movimentos que envolvem confrontos de interesses diversificados e que, por assim dizer, atravessam toda a sociedade.

Nos debates que cercam a questão da reforma agrária são recorrentes as referências aos processos acima, inscritas nos movimentos que assinalamos nos parágrafos anteriores. As posições favoráveis à implementação de um efetivo programa agrário têm renovado o estoque de argumentos que sinalizam para o potencial transformador da democratização do campo, seja por meio da ampliação da condição de cidadania de uma vasta parcela da sociedade ainda hoje marginalizada, do aumento do emprego e da renda rural, da redinamização de diversas regiões brasileiras, etc. Na direção oposta são levantados, pelos segmentos e intelectuais contrários ao tema, diversos aspectos sobre os quais gostaríamos de tecer, ainda que rapidamente, alguns comentários. Para tanto, tendo em conta o convite que recebemos para examinar seis dessas proposições críticas, apresentamos a seguir nossa opinião a respeito das mesmas, buscando articulá-la ao conjunto de evidências que uma boa parte dos estudos acadêmicos recentes tem proporcionado. Os seis pontos propostos foram:

1. O aumento da produção e do emprego no campo, e, portanto do combate à pobreza no meio rural, será resolvido pelo modelo produtivista do chamado *agronegócio*.

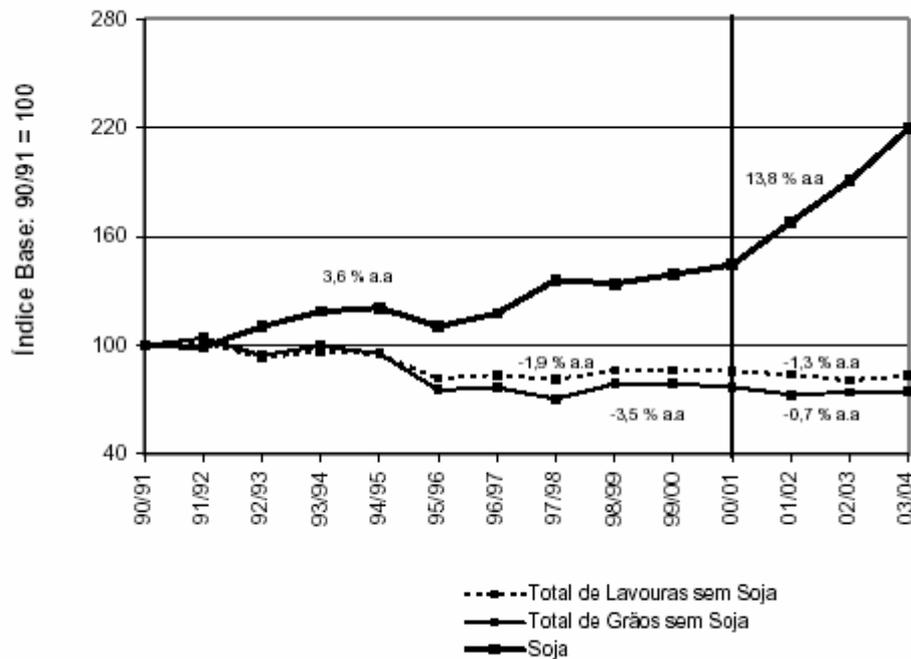
As questões relacionadas ao emprego, à produção e à renda não estão necessariamente relacionadas ao combate à pobreza. Isto é, o crescimento econômico (entendido aqui como o aumento da produção e/ou da renda e, conseqüentemente, do emprego) não garante necessariamente o desenvolvimento (econômico, social, etc.), ainda que para que tenhamos desenvolvimento é necessária alguma dose de crescimento. Na realidade, tomados os dados gerais sobre a sociedade brasileira atual, não é possível concluir de que se trata de um país extremamente pobre (especialmente quando comparado, nesse quesito, a outros tantos em situação bem mais vulnerável), ainda que tenhamos no interior do território nacional regiões onde a pobreza e a miséria (rural ou urbana) graçam impunes. No entanto, podemos afirmar categoricamente, com base num vasto arsenal de estatísticas sobre os mais distintos setores, que o Brasil é, sim, um país profundamente injusto. Isto é, os índices de concentração econômica (da renda, da terra, da produção, etc.) são extremamente elevados. Nesse sentido o modelo do chamado “*agronegócio*”² tem aprofundado essa desigualdade, na medida em que seu vetor de crescimento é acompanhado por um forte processo de concentração (do crédito, da terra, do espaço, etc.), além de uma brutal ocupação de áreas de preservação e/ou de comunidades

² O termo que guarda certa correspondência à noção de *agribusiness*, cunhada por Davis e Goldberg nos anos 50, deixou para trás sua capacidade explicativa para expressar, simbólica e ideologicamente, um amplo conjunto de forças políticas conservadoras no meio rural. No meio acadêmico é interessante observar que as correntes mais próximas às teses marginalistas e neoclássicas do pensamento econômico que resistiam fortemente ao tratamento intersetorial (agricultura/ indústria/ serviços) do temário agrícola até meados dos anos 80, assumem rapidamente, a partir da década seguinte, a nomenclatura do *agronegócio*, deixando para trás vários dos pressupostos que informavam os modelos de concorrência pura e perfeita para aderir aos apelos políticos, econômicos e institucionais que a nova terminologia passou a carregar desde então. Essa passagem demandaria uma digressão maior sobre o assunto que, dados os limites deste texto, não poderá ser feita aqui. Deixamos, por ora, ao leitor essas notas à título de uma especulação sobre o tema.

nativas (pequenos produtores, índios, extrativistas, etc.) com a expansão das monoculturas (particularmente da soja).

Como é sabido, ao longo de toda a década de 90, o país assistiu uma vigorosa expansão da chamada “fronteira” agrícola, incorporando áreas, como aquelas inscritas na região amazônica, nos estados do Maranhão e do Piauí, ao movimento anterior de ocupação dos Cerrados e do Oeste baiano. É certo que tal crescimento redundou num incremento do volume de grãos colhidos anualmente, bem como no *quantum* de produtos exportados (*in natura* e processados). De certa forma, poderíamos dizer que a soja constituiu-se numa das culturas de proa desse processo, como fica evidente no gráfico a seguir:

Gráfico 1*
Índices de Área Plantada com Soja e Agregados de Lavouras, de 1990 a 2003



Fonte: IBGE e CONAB.

(*) Elaborado por Brandão, Rezende e Marques (2004).

Como pode ser visto, entre as safras de 1990/91 e 2000/01, a área plantada com soja no país cresceu a 3,6% aa, enquanto o mesmo indicador para o total de lavouras (exclusive soja) registrou taxa negativa de 1,9 aa. Nas três últimas safras apresentadas no Gráfico 1 (2000/01 a 2003/04) o desempenho da soja praticamente “explodiu” para 13,8% aa, deixando para trás o conjunto das demais lavouras (-1,3% aa).

Ainda que o assunto seja objeto de forte polêmica, é possível observar que esta expansão tem gerado protestos de organizações ambientalistas e comunidades nativas, visto que parte da área ocupada pela soja tem sido angariada às custas do desmatamento e/ou do deslocamento forçado de pequenos agricultores ou aldeias indígenas, como pode ser constatado, por exemplo, nas chapadas piauienses (MORAES e VILELA, 2003; SAFATLE e PARDINI, 2004).

Outra tese derivada e igualmente equivocada é atribuir ao chamado “agronegócio” a “saída” para a retomada do crescimento brasileiro. Com efeito, as contínuas taxas de crescimento do setor agropecuário de 5% ao ano nos últimos períodos não necessariamente garantem a expansão da economia como um todo, visto que o mesmo não representa mais

do que 10% do PIB (ainda que se diga que, somando-se aos demais setores adjacentes e industriais, tenhamos algo da ordem de 30 a 40% do PIB, dependendo da fonte dos dados)³. A economia brasileira hoje é relativamente complexa (depois de mais de 70 anos de industrialização) e um crescimento contínuo e expressivo da agricultura, especialmente aquele calcado na especialização das exportações (produtos agrícolas e agroprocessados) não é suficiente para reanimar o parque produtivo como um todo. Ou seja, a idéia de "vocação agrícola" da economia brasileira (repondo questões de um debate do início do século passado, e insistentemente retomada pela média)   completamente despropositada na atual conjuntura. Possuímos um perfil bastante diferenciado de outras economias próximas, como a argentina e a chilena, onde o grau de especializa o no setor de básicos exportáveis aumentou consideravelmente nas últimas décadas (veja-se particularmente o caso argentino que além de um processo de desnacionaliza o da sua indústria, passou também por um processo de desindustrializa o).

2. A reforma agrária   uma tese ultrapassada e obsoleta, incompatível com o atual estágio do capitalismo brasileiro e não apresenta nenhum impacto econ mico na sociedade.

Essa tese parece-nos, igualmente equivocada, visto que por mais "obsoleto" que seja o tema da reforma agrária, como dissemos anteriormente, tem permanecido na agenda (política, econômica, social, etc.) dos últimos 40, 50, 60 anos. Os anos 90 parecem confirmar a capacidade da reforma agrária ressurgir como f nix, solapando as teses (muito em voga nos anos 80) que advogavam posi es como: i) não há terras disponíveis para a reforma; ii) mesmo se houvesse não haveria quem as demandasse; iii) a implanta o dos assentamentos "deturparia" a estrutura produtiva, etc. O que se tem visto, de forma geral (guardadas as especificidades e diferencia es regionais e locais, não desprez veis no caso brasileiro) nos assentamentos   um potencial efeito dinamizador de economias locais/regionais, quer na esfera econômica propriamente dita, mas também no campo político, social, demográfico, territorial, etc. (LEITE et al., 2004).

Como demonstrado por uma série de estudos especializados, os efeitos e as mudanças locais proporcionados pela cria o dessas novas unidades produtivas e de moradia vem rebatendo em transforma es de ordem econômica, política e social que atingem a popula o beneficiária e envolvem outros atores e institui es locais. Primeiramente, os assentamentos implicaram em alguma redistribui o fundiária, tanto mais visível quanto maior o número de projetos num mesmo município. Em fun o do aumento populacional gerado por essa desconcentra o, também tem se verificado uma altera o no desenho de municípios, com a cria o de distritos e de novas prefeituras, além de modificar a paisagem, o padrão de distribui o da popula o rural, o traçado das estradas e o padrão produtivo.

De fato, os projetos de reforma agrária provocaram, especialmente nas regiões pontuadas por uma alta densidade de famílias beneficiárias, a dinamiza o econômica de vários dos municípios onde se inserem, tendo como base um processo produtivo mais diversificado, quando comparado   estrutura – anterior e presente – prevalecete nos estabelecimentos agropecuários locais, significando uma espécie de reconversão produtiva em regiões de crise da agricultura patronal (as regiões sucroalcooleiras da Mata pernambucana e do Norte fluminense são um bom exemplo). Para além da relevância do número de novos produtores, estimulando um aumento na oferta de produtos (em especial

³ Dados sistematizados por José Graziano da Silva, apresentados no Seminário Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Brasília, agosto de 2005), informam que, também o emprego agrícola, manteve-se estável por todo o período no qual a produ o agropecuária registrou crescimento. Ou seja, mesmo com a expansão de 5% aa, certamente fundamentada da incorpora o de novas terras e no aumento da produtividade, o setor não conseguiu incrementar, na média, a sua capacidade geradora de empregos. Em diversos casos, constatou-se justamente o contrário: o aumento da utiliza o de máquinas e implementos agrícolas em diversas fases do processo produtivo levou   dispensa da mão-de-obra em algumas cadeias.

alimentares), os assentados potencializam o mercado de consumo, comprando não só gêneros alimentícios nas feiras, no comércio local e até mesmo de cidades vizinhas, como também insumos e implementos agrícolas, eletrodomésticos e bens de consumo em geral.

Complementarmente, a comercialização da produção dos assentados provocou não apenas a dinamização, ou até mesmo a recriação, de canais tradicionais, como é o caso das feiras na região nordestina, como também a emergência de pontos de venda próprios (feiras de produtores), formas cooperativas, experiências relativamente bem sucedidas de transformação do produto para venda através da implantação de pequenas agroindústrias, constituição de marcas para comercializar a produção e de um mercado específico para os “produtos da reforma agrária”, etc. Neste último caso, as inovações não apenas atestam a origem do produto comercializado, mas principalmente têm a função de transformar a comercialização num momento de afirmação social e política da identidade de assentados e das experiências de redistribuição fundiária, como pode ser verificado, por exemplo, nos projetos existentes no Oeste catarinense.

Num cenário de arrefecimento das oportunidades de trabalho como o atual, os assentamentos representam, adicionalmente, uma importante alternativa de emprego. Além de criar, em média, três ocupações por unidade familiar no próprio estabelecimento, exclusive as atividades desenvolvidas fora do lote, os projetos de reforma agrária também geram trabalho para terceiros, quando se considera a contratação de mão-de-obra externa pelos assentados em 36% dos lotes pesquisados num desses estudos.

Assim, em diversos casos, o caráter inovador das experiências locais de assentamento será crucial para garantir a expansão das capacidades (humanas inclusive) e ações desses novos protagonistas, movimento que poderá facilitar a definição de estratégias voltadas ao desenvolvimento, se quisermos ficar, por exemplo, com uma referência da noção de desenvolvimento proposta por Amartya Sen (2000). Nessa direção, a idéia de assentamento enquanto um mecanismo de acesso aos ativos fundiários, às políticas públicas específicas (como o crédito rural, por exemplo), aos mercados de produtos, consumo e trabalho, aos equipamentos sociais, etc., constitui, ela própria, num determinado tipo de impacto. Comparadas a situação presente e pretérita das famílias assentadas, e guardadas a forte heterogeneidade entre os projetos e a precariedade da infra-estrutura prevalecente em boa parte dos mesmos, poderá ser facilmente constatada uma melhoria nas suas condições de vida. Essa metamorfose de demandantes por terra em assentados não necessariamente requer uma prévia “vocação” agrícola dos beneficiários, postura que tem corroborado iniciativas preocupadas com a identificação do “verdadeiro agricultor”. Quando essas oportunidades desembocam na conformação de regiões que abrigam um número considerável de projetos e famílias (como é o caso do Pontal do Paranapanema em São Paulo, ou do Entorno do Distrito Federal, abarcando municípios do Nordeste goiano e da região Noroeste de Minas Gerais, por exemplo) configura-se, na prática, a constituição de *áreas reformadas*, contrapondo-se à lógica de desapropriações isoladas que têm caracterizado a intervenção do Estado na questão agrária. Esse aspecto em si é um efeito relevante das transformações que os assentamentos têm provocado no espaço regional, pois potencializa, em função desta concentração de beneficiários, as mudanças anteriormente apontadas.

Outro tema, caro ao século XIX, mas não menos importante, refere-se ao trabalho escravo. Ainda persistente no país a prática de manter pessoas em condições análogas àquelas de trabalho escravo, requer um controle e combate maior. Ou seja, possuímos uma agenda antiga para resolver, o que não quer dizer necessariamente “obsoleta”.

3. Com a modernização da agricultura esgotou-se a disponibilidade de terras não aproveitadas, salvo aquelas situadas na Amazônia e no Cerrado, não recomendadas para a reforma agrária.

Essa questão remete a dois pontos centrais para uma abordagem mais criteriosa do assunto. Deve-se considerar, em primeiro lugar, o que se entende por aproveitamento das

terras. Nesse sentido temos avançado na dimensão legal desse assunto e hoje possuímos mais instrumentos para definir um imóvel que cumpre efetivamente sua função social, particularmente por meio de índices como o Grau de Utilização das Terras (GUT) e o Grau de Eficiência na Exploração (GEE), além do respeito à legislação trabalhista e ambiental. Recentemente as iniciativas de desapropriações com base no descumprimento das relações de trabalho e no desrespeito ao meio ambiente, abriram um precedente histórico enorme para questionar o "quantum" de terras efetivamente estão disponíveis. Da mesma forma a revisão dos índices de produtividade indicam que a chamada "modernização" do campo opera, em diversas áreas e imóveis, com rendimentos bem abaixo do esperado, tomando-se como contrapartida as estatísticas mais recentes sobre o rendimento físico de culturas e criações. Justamente por conta disso é fundamental rever a base de dados que informa o cálculo oficial dos índices de produtividade utilizados para a definição do GEE e do GUT de um determinado imóvel. Os índices atuais tomam como referência os valores encontrados nos Censos Agropecuários de 1970 e 1975.

Em segundo lugar, mesmo desconsiderando o item anterior, há dados que demonstram a existência de terras aproveitáveis não-aproveitadas, tomando-se como fonte as estatísticas cadastrais do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)⁴.

Tabela 1: Brasil – Distribuição dos Imóveis Rurais por Estratos de Área Selecionados

UF	Imóveis 50 a 100 MF		Área (em ha) 50 a 100 MF		Imóveis mais de 100 MF		Área (em ha) mais de 100 MF	
	Total	Improdutivos	Total	Improdutivos	Total	Improdutivos	Total	Improdutivos
Acre	122	96	784.693	640.386	54	44	1.249.148	1.094.856
Alagoas	99	43	118.281	47.446	36	16	90.051	50.571
Amazonas	226	103	1.751.594	678.524	38	30	730.144	707.487
Amapá	30	27	119.895	107.539	7	6	56.042	44.042
Bahia	982	733	3.681.698	2.835.959	367	284	2.725.942	2.190.898
Ceará	121	87	353.391	262.228	23	10	122.168	52.883
Distrito Federal	108	54	38.650	19.771	64	41	79.779	57.541
Espírito Santo	98	36	137.643	51.866	36	5	179.563	13.667
Goiás	1.366	495	3.799.826	1.490.998	426	163	2.697.976	1.151.168
Maranhão	403	323	1.866.737	1.506.517	147	121	1.759.273	1.454.382
Minas Gerais	1.149	530	3.085.512	1.506.871	362	160	2.326.408	1.206.574
Mato Grosso do Sul	1.985	450	6.554.032	1.694.125	1.035	180	9.273.895	1.493.126
Mato Grosso	2.140	1.541	12.918.845	9.480.692	843	617	10.849.996	7.429.785
Pará	1.757	1.374	7.729.920	6.037.823	469	304	9.560.829	7.649.876
Paraíba	96	56	143.480	89.566	50	32	133.106	81.536
Pernambuco	204	97	275.665	164.640	90	25	292.178	94.531
Piauí	273	226	1.208.155	1.006.555	123	112	1.540.176	1.360.106
Paraná	891	239	1.142.861	319.761	434	124	1.478.983	499.868
Rio de Janeiro	200	76	185.269	68.864	101	28	218.376	61.403
Rio Grande do Norte	92	73	232.726	188.250	32	20	196.616	116.261
Rondônia	87	67	378.098	286.739	47	32	440.672	254.070
Roraima	25	23	153.175	138.814	6	6	79.567	79.567
Rio Grande do Sul	880	128	1.364.042	182.348	331	40	1.221.649	180.092
Santa Catarina	298	144	347.746	163.065	120	55	363.860	145.175
Sergipe	52	38	70.797	54.158	19	12	39.667	27.044
São Paulo	1.606	448	1.942.109	517.068	738	226	2.302.356	690.385
Tocantins	432	279	2.340.707	1.488.239	101	66	1.163.954	674.936
Brasil	15.722	7.786	52.725.543	31.028.812	6.099	2.759	51.172.373	28.861.830

⁴ A proposta elaborada para o II PNRA apresenta um vasto conjunto de evidências estatísticas a respeito, ainda que o estoque de terras concentre-se nas regiões Norte (particularmente o estado do Pará) e Centro-Oeste (Mato Grosso). Para maiores detalhes ver Sampaio (2003).

Fonte: Estatísticas Cadastrais do INCRA *apud* Sampaio (2003). (MF = Módulo Fiscal)

A Tabela 1, acima, leva em consideração apenas os imóveis rurais (número de imóveis e área respectiva em hectares) que possuem mais de 50 módulos fiscais, cujo tamanho exato em hectares varia de acordo com a região considerada. Podemos verificar que praticamente metade dos imóveis encontrados no estrato de 50 a 100 MF pode ser considerada, de acordo com a legislação vigente, como improdutiva, isto é, passíveis de desapropriação. Quando tomamos o estrato seguinte (acima de 100 MF), veremos que 45,23% do número de imóveis encontram-se sob a mesma condição, ou seja, são improdutivos. Eles possuem uma área equivalente a 28.861.830 hectares, isto é, 56,40% de todos os imóveis do estrato considerado.

4. A reforma agrária é um programa com elevado custo financeiro para sua realização e pouca capacidade de geração de novos postos de trabalho.

Comparativamente a reforma agrária tem se apresentado como uma das formas mais baratas de geração de emprego. O custo médio de uma família assentada, segundo dados do INCRA de 2004, estava ao redor de R\$ 32 mil, com forte variação regional. Contrapondo-se com a capacidade de dinamização social e econômica que o programa de reforma agrária proporciona, esse custo é bastante reduzido⁵.

Como já mencionamos anteriormente, estudos especializados apontaram os efeitos e as mudanças locais proporcionados pela criação de projetos de assentamentos, constituídos a partir de áreas objeto de ação dos programas de reforma agrária ou de utilização de terras públicas (aquelas fruto da iniciativa de governos estaduais e/ou municipais por meio de desapropriação por utilidade pública ou ainda pertencentes aos órgãos da administração direta e indireta do Estado). A regularização da posse para famílias que trabalhavam em terras sobre as quais já haviam conquistado seus direitos e/ou a instalação de beneficiários sobre áreas reformadas, vem rebatendo em transformações de ordem econômica, política e social no plano local e regional. Entre as quais ganha relevo a capacidade de geração de novos empregos, como procuraremos detalhar a seguir.

Num cenário de crise da agricultura tradicional e de fechamento do mercado de trabalho, especialmente para os segmentos menos qualificados da população, os assentamentos representam uma importante alternativa de emprego, favorecendo a consolidação ou mesmo a reconstituição de laços familiares antes desfeitos ou ameaçados pela necessidade de deslocamento das pessoas para buscar alternativas de sobrevivência. Por outro lado, geram novas pressões sobre a terra, na medida em que a agregação de novos membros pode intensificar o uso da terra no lote e favorecer a saída para outros lotes ou mesmo para novas ocupações. A presença dos assentamentos também atua como fator gerador de postos de trabalho não-agrícolas (construção de casas, estradas, escolas, contratação de professores, surgimento de transporte alternativo, etc.) e dinamizador do comércio local nos municípios onde se inserem fato que se acentua nos casos de elevada concentração de assentados.

A extrapolação dos dados da amostra da pesquisa, de amplitude nacional, de Leite et al. (2004), para os municípios e para a região (“*mancha*”) de estudo, permite perceber que os assentamentos são importantes geradores de emprego. No conjunto dessas *manchas*, são 45.898 pessoas maiores de 14 anos que efetivamente trabalham nos assentamentos, 93,76% delas somente no projeto (no próprio lote, em outros lotes, ou em outras atividades). Do total dos que trabalham, com mais de 14 anos, 42,7% são mulheres, indicando sua ativa participação nas tarefas que envolvem as diferentes atividades do assentamento.

⁵ Esse item está fundamentado em Leite (2004), valendo-se dos dados finais das pesquisas publicadas em Leite et al. (2004) e Medeiros e Leite (2004).

Tabela 2: Empregos gerados nos assentamentos

"Mancha"	Totais de pessoas da amostra						Pessoal ocupado no lote(*2)			
	Total de lotes		Total de maiores que 14 anos (*1)	No. pessoas trabalham no lote (*3)	% sobre total pessoas que vivem	Nº. médio de pessoas ocupadas por lote	Todas as idades		Maiores de 14 anos	
	Lotes (ou famílias) entrevistados	Pessoas nos assentamentos (todas as idades)					> 14 trabalham no lote (*4)	% do total maiores que 14	% do total de pessoas que trabalham	no. médio de >14 ocupados por lote
			A	B	C	D				
Sul Bahia	87	464	309	365	79%	4,20	293	95%	80%	3,37
Sertão CE	306	1.673	1.017	1.158	69%	3,78	925	91%	80%	3,02
Entorno DF	237	1.020	741	824	81%	3,48	699	94%	85%	2,95
Sudeste Pará	366	1.823	1.219	1.303	71%	3,56	1.106	91%	85%	3,02
Oeste SC	185	922	572	584	63%	3,16	503	88%	86%	2,72
Zona Canav. NE	387	2.170	1.378	1.375	63%	3,54	1.151	84%	84%	2,97
Total Global	1.568	8.072	5.236	5.609	69%	3,57	4.677	89%	83%	2,98

Fonte: Pesquisa de campo *apud* Leite et al., 2004.

(*1) Exclui menores de 14 anos e sem informação. Inclui os "sem idade" que são responsável, cônjuge ou genro/nora (provavelmente > 14 anos).

(*2) Inclui pessoas que trabalham só no lote, ou no lote e fora do lote

(*3) Inclui todas as idades

(*4) Maiores de 14 anos que trabalham no lote (só no lote ou no lote e fora do lote).

De acordo com a Tabela 2, acima, do total da população maior de 14 anos nos projetos pesquisados, 79% trabalhavam somente no lote, 11% no lote e também fora do lote, 1% somente fora do lote e 9% declarou não trabalhar. Ou seja, 90% dos assentados maiores de 14 anos trabalhavam ou ajudavam no lote, numa média de três pessoas por lote. Dos que faziam algum trabalho fora do lote (12% do total), 44% o faziam em caráter eventual, 24% em caráter temporário e 31% de modo permanente. É interessante observar ainda que dos que trabalhavam fora do lote, mais da metade (56%) exercia atividades somente dentro do próprio assentamento, incluindo trabalhos não-agrícolas gerados pela implantação do projeto (construção de estradas e infra-estrutura coletiva, professora, merendeira, agente de saúde, trabalhos coletivos, beneficiamento de produtos, etc.). Além de gerar empregos para a família, os lotes também geram trabalho para outros. Com base nos resultados dessa mesma pesquisa, verificou-se que quando se considera a contratação de trabalho pelos assentados, 36% dos lotes pesquisados contrataram pessoas de fora.

Assim, cada lote criado em um determinado assentamento responde pela criação de novos três postos de trabalho, a um custo relativamente baixo. Os dados compilados na já mencionada Proposta encaminhada à elaboração do Plano Nacional de Reforma Agrária, coordenada por Sampaio (2003), apontam que políticas como o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) apresentaram um custo unitário de R\$ 13.600,00, R\$ 25.600,00 e R\$ 20.300,00 na criação de empregos nos setores industriais, de serviços e no comércio, respectivamente. O mesmo cálculo nesses setores, tendo como base o resultado do Programa de Promoção do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador (Pro-Trabalho), apontaria uma despesa de R\$ 23.000,00, R\$ 35.500,00 e R\$ 88.300,00, respectivamente (PASSOS e COSTANZI, 2002). Por sua vez, a somatória dos gastos necessários a implantação de uma família assentada, representaria, em média, um desembolso na ordem de R\$ 8.000,00 a R\$ 10.000,00 por posto de trabalho gerado, valor significativamente inferior àqueles supra referidos. Ou seja, o assentamento de um milhão de famílias tal como propunha a proposta de Sampaio (2003) teria um impacto imediato na

criação de 3 milhões de ocupações rurais, representando 30% das metas anunciadas pelo então candidato à presidência.

5. Os projetos de assentamentos já implantados possuem baixa qualidade, gerando um processo de *favelização* na área rural.

Uma das características comuns aos projetos de assentamento (a partir de dados encontrados em diferentes pesquisas, realizadas até 2001/2002) é a precariedade da sua infra-estrutura, o que demanda complementações de políticas públicas de ordem municipal (educação, saúde, etc.), regional/estadual e nacional (geral e setorial). Em alguns projetos as condições de vida são, efetivamente, muito ruins, comprometendo a reprodução das famílias ali instaladas. No entanto esta não nos parece refletir a situação média dos casos, que em geral têm conjugado alguma precariedade de infra-estrutura com estratégias de viabilidade social e produtiva.

Vale ressaltar que, na maioria das situações, mesmo naquelas precárias, a situação das famílias no momento anterior ao da entrada no projeto era ainda pior, fazendo supor que o ingresso aos assentamentos proporcionou efetivamente um processo de "filiação" social, dotando as famílias assentadas de novas condições para a reivindicação de outros direitos e inserindo-as num circuito de acesso às políticas públicas, mercado de trabalho e mercado de produtos (venda e consumo), que antes não possuíam. Acreditamos que a qualidade das condições de infra-estrutura deveria ser um item a ser sempre considerado, independentemente da quantidade de famílias a assentar ou do número de projetos a serem criados.

Na realidade o debate sobre as condições de infra-estrutura e dos equipamentos sociais não deve comprometer a própria realização do programa de reforma agrária, mas, ao contrário, deve justamente aprimorá-lo. Temas como saúde e educação são fundamentais ao processo de construção de uma nova cidadania que emerge junto ao acesso à terra. Da mesma forma a questão relativa à segurança alimentar é um item importante que possibilita às famílias instaladas refeições diárias com melhor valor protéico e calórico. Valendo-nos do detalhado estudo de Ávila (2002), que compilou dados específicos do universo de famílias assentadas na região Noroeste de Minas Gerais, encontramos os dados apresentados na Tabela 3.

Tabela 3 – Consumo alimentar em áreas de agricultura familiar assentada e sua comparação com as Regiões Metropolitanas (consumo alimentar per capita diário em gramas)*

Discriminação dos Produtos	Brasília	Região Metropolitana de Belo Horizonte	Área de Agricultura Familiar Assentada no Noroeste de MG
Arroz	128,92	74,04	230,10
Feijão	23,32	19,62	22,02
Mandioca	0,97	1,24	1.321,28**
Abóbora	4,13	3,76	21,54
Batata-doce	0,14	0,74	11,21
Batata Inglesa	12,40	15,87	3,50
Inhame	0,00	0,00	0,21
Quiabo	0,04	1,62	0,34
Tomate	6,52	6,36	0,00
Alface	0,24	5,78	0,00
Cebola	6,75	4,53	0,00
Banana	2,74	12,45	15,42
Melancia	1,36	3,69	54,73
Abacaxi	0,00	1,19	9,13
Maracujá	0,00	0,56	15,13
Mamão	1,81	0,00	0,63
Laranja	23,48	23,34	0,00
Maçã	2,87	5,28	0,00
Farinha	13,98	5,70	19,88
Fubá de Milho	2,58	7,26	0,00
Macarrão	5,37	3,57	0,00
Ovos	5,31	6,83	19,69
Leite	93,88	78,05	214,53
Queijo	1,44	2,31	15,44
Carne bovina	42,08	21,09	0,00
Carne de porco	3,40	9,73	17,68
Carne de frango	34,42	41,36	14,65

Fonte: Sipra, 2000; IBGE/POF, 1996. *Apud* Ávila (2002). Re-elaboração do autor. (*) No caso dos assentamentos considerou-se apenas o consumo dos alimentos produzidos localmente. Os valores para Brasília e Belo Horizonte referem-se ao consumo médio de famílias com rendimento de até 2 salários-mínimos mensais. (**) Parte desta produção é destinada ao fabrico da farinha de mandioca.

A referida tabela disponibiliza os dados encontrados pelo autor nas áreas de agricultura familiar assentada e no município de Brasília e na Região Metropolitana de Belo Horizonte (cf. ÁVILA, 2002). No primeiro caso está computado apenas o consumo médio familiar de produtos agroalimentares oriundos do cultivo e/ou criação no próprio estabelecimento do agricultor. Ou seja, a tabela não apresenta o consumo de alimentos comprados nos mercados locais⁶.

⁶ Segundo Ávila (2002), a aquisição externa é importante para algumas rubricas como óleo, macarrão e carne bovina.

Podemos verificar que, com exceção dos produtos hortícolas, das carnes bovina e de frango, da batata-inglesa e de algumas frutas, a produção doméstica dos agricultores familiares assentados atinge um índice médio superior (em alguns casos bastante superior) àquele verificado pelos habitantes de Brasília e Belo Horizonte, cujas famílias percebem até dois salários-mínimos mensais, faixa próxima àquela verificada nos assentamentos da região. Tal desempenho mostra como a produção do autoconsumo pode assegurar uma oferta interna de produtos alimentares, com alto valor calórico e protéico, cujo acesso é praticamente diário.

6. A maioria das famílias instaladas nos assentamentos não estão vocacionadas para a agricultura, comprometendo o sucesso do programa de reforma agrária.

Os assentamentos, dada sua extrema diversidade regional, social, geográfica, etc., são compostos por famílias oriundas de distintos segmentos sociais (extrativistas, sem-terra, trabalhadores sindicalizados, atingidos, urbanos, etc.) que legitimamente podem portar vocações as mais diversas, inclusive rurais (que é um termo mais apropriado, ao invés de "agrícolas"). Não estamos discutindo aqui as "vocações", mas sim o direito de trabalhadores com distintas origens reivindicarem terra. De outra forma, estamos abordando, na realidade, o preconceito existente entre setores urbanos e rurais de que, trabalhadores provindos de atividades urbanas e peri-urbanas (vários de famílias originárias do meio rural) não possam deslocar-se para o campo e dedicar-se às atividades rurais (agrícolas e não-agrícolas). O que poderia ser objeto de debate são questões relativas à aptidão, habilidade, conhecimento tecnológico, etc. Mas aqui não se trata de vocação (ou de saber quem são os "verdadeiros agricultores"), mas sim de capacitação e assessoria (técnica, política, social, econômica, etc.) às famílias que migram para o meio rural, dotando-as de condições para que possam exercer suas atividades.

Em artigo publicado em 1998, Lins (1998) concluía corretamente que a demanda por terra de populações marginalizadas não deveria discriminar os trabalhadores oriundos do meio urbano que empunhassem tal bandeira, quebrando um preconceito histórico de setores mais conservadores, ainda crédulos de uma "verdadeira vocação agrícola" inerente aos mais eficientes desse setor. Ao contrário, lembrava o autor que na intensa migração rural-urbana ocorrida entre os anos 30 e 80 do século passado, nunca havia sido cobrado aos trabalhadores rurais que se dirigiam aos diferentes setores urbano-industriais um atestado de eficiência ou habilidade particular para constituir um imenso exército de mão-de-obra funcional à industrialização brasileira. No entanto, quando se tratou de repensar as diferentes trajetórias pessoais e o processo de reconstrução do tecido social esgarçado pela incapacidade do modelo anterior em absorver, em condições dignas, a população que se viu marginalizada, barreiras enormes foram erguidas no sentido de questionar e impedir que o fluxo inverso se realizasse. Preconceitos de toda sorte, inclusive aqueles de classe, foram prontamente acionados.

Na mesma direção parece-nos problemática a definição de um "modelo" único e exemplar daquilo que deveria se constituir a atividade rural, condenando outras estratégias – legítimas – realizadas pelas famílias para garantir sua reprodução (social e econômica). Assim, além das atividades produtivas agropecuárias propriamente ditas, outras formas de inserção, como trabalho externo ao lote, atividades de processamento e serviços no lote ou no projeto, etc., são igualmente válidas.

Considerações finais

A validação dos comentários acima, bem como a negação dos seis tópicos aqui alinhavados, implica como dissemos no início desse texto, em repensar a própria matriz do

processo de transformação agrária nacional, retirando-o das amarras reducionistas às quais o mesmo foi submetido. É preciso, portanto, alargar os horizontes do campo de possibilidades e oportunidades sociais, inserindo a reforma agrária, como bem lembrou Celso Furtado, num dos vetores estratégicos do desenvolvimento. Tal perspectiva, diga-se de passagem, tem sido objeto da prática dos diversos movimentos sociais de trabalhadores rurais, invariavelmente objeto de reações violentas de determinados segmentos do patronato rural e daqueles que representam os interesses contrários à democratização da terra.

Referências bibliográficas

- ÁVILA, R. V. Os impactos econômicos dos assentamentos de reforma agrária no Noroeste de Minas Gerais. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2002. (Dissertação de Mestrado).
- BRANDÃO, A.; REZENDE, G. C.; MARQUES, R. W. Crescimento agrícola no período 1999/2004, explosão da área plantada com soja e meio ambiente no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2004.
- CARVALHO, M. A.; SILVA, C., VICENTE, C. Comércio agrícola e o desenvolvimento econômico brasileiro. IX Encontro Nacional de Economia Política. In: Anais... Uberlândia: SBEP, 2004.
- DELGADO, G. Questão agrária brasileira no pós-guerra e sua configuração contemporânea. In: RAMOS FO., L. O.; ALY JÚNIOR, O. (eds.) Questão agrária no Brasil: perspectiva histórica e configuração atual. São Paulo: Incra/Embrapa, 2005.
- DIAS, G. L. S.; AMARAL, C. M. Mudanças estruturais na agricultura brasileira: 1980-1998. In: Baumann, R. (org.) Brasil: uma década em transição. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- GRAZIANO DA SILVA, J. Velhos e novos mitos do rural brasileiro: implicações para as políticas públicas. In: Castro, A.C. (org.) Desenvolvimento em debate: painéis do desenvolvimento brasileiro – II. Rio de Janeiro: Mauad/BNDES, 2002.
- HELFAND, S. M.; REZENDE, G. C. A agricultura brasileira nos anos 1990: o impacto das reformas de políticas. In: Gasques, J.G., Conceição, J.C.P.R. (orgs.). Transformações da agricultura e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2001.
- LEITE, S. Inserção internacional e financiamento da agricultura brasileira (1980-1996). Campinas: IE/Unicamp, 1998. (Tese de doutorado).
- LEITE, S. Agricultura familiar e reforma agrária como políticas de emprego. Democracia Viva, Rio de Janeiro, n. 21, pp. 16-22, abr./mai., 2004.
- LEITE, S.; HEREDIA, B.; MEDEIROS, L.; PALMEIRA, M.; CINTRÃO, R. Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro. São Paulo: Edunesp, 2004.
- LINS, M. Uma agenda atual das políticas públicas. In: Costa, L. F.; Santos, R. (orgs.). Política e reforma agrária. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.
- MEDEIROS, L.; LEITE, S. (orgs.) Assentamentos rurais, mudança social e dinâmica regional. Rio de Janeiro: Mauad, 2004.

MORAES, D.; VILELA, S. Multifuncionalidade e agricultura camponesa nos cerrados piauienses: desafios para a sustentabilidade. In: Carneiro, M. J., Maluf, R. S. (orgs.). Para além da produção: multifuncionalidade e agricultura familiar. Rio de Janeiro: Mauad, 2003.

PALMEIRA, M., LEITE, S. Debates econômicos, processos sociais e lutas políticas. In: Costa, L. F.; Santos, R.N. (orgs.) Política e reforma agrária. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

PASSOS, A. F.; COSTANZI, R. G. Evolução e perspectivas dos programas de geração de emprego e renda. Mercado de Trabalho: conjuntura e análise. Brasília: MTb, 2002. (Nota Técnica).

SAFATLE, A.; PARDINI, F. Grãos na balança. Carta Capital, São Paulo, n.306, p. 42-45, 2004.

SAMPAIO, P. A. (coord.) Proposta para o II Plano Nacional de Reforma Agrária. Brasília, 2003.

SEN, A. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

TAVARES, M. C. A questão agrária e as relações de poder no país. Folha de São Paulo. São Paulo, Caderno 2, p. 5. 05.05.1996.

VEIGA, J. E. Do crescimento agrícola ao desenvolvimento rural. In: Castro, A. C. (org.) Desenvolvimento em debate: painéis do desenvolvimento brasileiro – II. Rio de Janeiro: Mauad/BNDES, 2002.

Recebido em: dezembro de 2006

Aprovado em: dezembro de 2006