

RESENHA: Políticas fundiárias no Brasil: uma análise geo-histórica da governança da terra no Brasil

Lorena Izá Pereira

Graduanda em Geografia – FCT/UNESP – Campus de Presidente Prudente

e-mail: lorena.izap@gmail.com

RESENHA DE: FERNANDES, Bernardo Mançano; WELCH, Clifford Andrew; GONÇALVES, Elienai Constantino. **Políticas fundiárias no Brasil: uma análise geo-histórica da governança da terra no Brasil**¹. Roma: International Land Coalition, 2012, 61 p.

O livro *Políticas fundiárias no Brasil: uma análise geo-histórica da governança da terra no Brasil* é o segundo volume² do “Debate da terra no século XXI: sessões framing the debate”, sendo publicado em 2012 pela *International Land Coalition*. O livro tem como objetivo principal a análise dos paradoxos da governança da terra no Brasil, destacando a subordinação da agricultura camponesa ao agronegócio. Afirmando que o Brasil tem um crescimento espetacular no que diz respeito ao setor agrícola, o livro aborda o surgimento da agricultura de grande escala e a sua evolução até às monoculturas do agronegócio – *commodities* – ao mesmo tempo em que a agricultura camponesa reflui. Utilizando o recurso teórico metodológico do debate paradigmático, os autores explicitam que o paradigma abordado para a elaboração do livro é o Paradigma da Questão Agrária (PQA), no entanto, esse não é o paradigma que está presente no debate pelo viés do agronegócio e muito menos nas políticas agrárias elaboradas pelo governo brasileiro, que não tem conseguido democratizar o acesso a terra e acabar com conflitos por terra, situação que tem mantido a concentração fundiária. Aborda também as tendências no campo brasileiro e seus impactos sociais e ambientais. Uma das principais tendências é a presença de capitais multinacionais no campo brasileiro, ou seja, a estrangeirização de terras, em que o Brasil se mantém ativo neste processo, mas, ao mesmo tempo, é alvo deste. Por fim, os autores propõem uma questão essencial: como o vasto território brasileiro pode ser governado para atender aos interesses de todos e não apenas de um pequeno grupo privilegiado.

O livro está dividido em nove sessões, excluindo prefácio, sumário executivo e referências. Na primeira sessão, intitulada “Brasil agrário e seus paradoxos”, é trabalhado a concentração fundiária no Brasil, o agronegócio e a agricultura camponesa, diferenciando o território para o agronegócio e para o campesinato, uma vez que para o agronegócio o território é apenas lugar para a produção e para o campesinato é lugar não apenas de produção, mas também de moradia, possuindo uma relação do agricultor camponês mais próximo com a terra. O uso do território é uma das diferenças mais importantes entre o agronegócio e o campesinato. O principal paradoxo abordado nesta sessão diz respeito a concentração fundiária e a produção agrícola brasileira. O Brasil agrário é paradoxal porque os camponeses possuem menos terras agricultáveis, menos crédito agrícola, mais são responsável por grande geração de empregos e manutenção de muitas famílias enquanto o agronegócio possui maior parcela de área agricultável, maior crédito agrícola, com menos pessoas envolvidas e menor geração de emprego comparado a agricultura camponesa, promovendo assim a concentração fundiária. Além desta concentração, o agronegócio recebe a maior parte da renda, inclusive a renda gerada pela a agricultura camponesa, uma vez que seus produtos são comercializados pelos capitalistas. Nesta sessão também é essencial o debate paradigmático entre os dois modelos de desenvolvimentos propostos

¹ Land Governance in Brazil A geo-historical review of land governance in Brazil, na versão em inglês. Também está disponível uma versão em espanhol. Ver: <http://www.landcoalition.org/publications/land-governance-brazil>

² O primeiro volume foi sobre a África, ver: <http://www.landcoalition.org/publications/land-governance-africa> e o terceiro volume foi sobre a Ásia, ver: <http://www.landcoalition.org/publications/land-governance-asia>

para o campo brasileiro: o Capitalismo Agrário, onde os problemas da desigualdade são oriundos do fracasso das pessoas que não conseguem se manter no mercado e a Questão Agrária, no qual as desigualdades é fruto das relações de subalternidade imposta pela capital, destacando que isso é histórico no Brasil.

Na segunda sessão, denominada “Perspectivas históricas da formação regional do Brasil”, é abordado o processo de formação do Brasil e colonização, onde desde a chegada dos portugueses no Brasil até a República contemporânea são observados variados padrões de ocupação do território e desenvolvimento. A partir da colonização esta sessão aborda a política de capitanias e o sistema de sesmarias. Este último ocorreu no Brasil de modo peculiar, pois o controle sob as terras não era tão eficaz quanto em Portugal, ou seja, facilitou a concentração mesmo de terras improdutivas e foi à base para o latifúndio e monocultura, que marca o território brasileiro. Apresenta a Lei de Terras (1850) como uma medida para transformar a terra em mercadoria para que imigrantes, camponeses e escravos libertos não tivessem acesso a terra e fossem apenas mão-de-obra barata para a lavoura. Destaca ainda a mudança política no Brasil em que o controle das terras passou para o governo de cada estado, assim, o poder era destinado a um restrito grupo de interesses, formando as oligarquias agrícolas, com o papel marcante do coronel. Com Getúlio Vargas no governo, houve mudanças na estrutura política do Brasil, onde procurava diminuir a influência das oligarquias rurais na política. Houve também a organização em forma de sindicatos que, de certa forma, gerou medo nas oligarquias rurais e regionais que preferiram aderir ao golpe militar (1964), assim estava instaurada a ditadura no Brasil.

A terceira sessão é intitulada “Divisões regionais e desigualdade brasileiras” e aborda a divisão regional do Brasil citando a divisão elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em que o Brasil é dividido em cinco macrorregiões, mas dá maior enfoque na divisão regional proposta por Milton Santos (2001), conhecida como “Quatro Brasis”. Os autores utilizam a questão agrária para analisar as diferenças regionais presentes no Brasil. A região concentrada (ES, MG, PR, RJ, RS, SC, SP) é onde é mais perceptível os paradoxos da questão agrária. É a região mais desenvolvida, mas, ao mesmo tempo, é palco de intensos conflitos agrários devido a concentração fundiária. O agronegócio se estabeleceu primeiro nesta região, isso tornou-se uma barreira para os camponeses que não conseguem expandir seus territórios. Com a territorialização do agronegócio altera-se a luta camponesa, pois esta deixou de ser apenas contra o latifúndio e tornou-se contra o agronegócio. Na região nordeste (AL, BA, CE, MA, PB, PE, PI, RN, SE) o acesso à infraestrutura e tecnologias é baixo e cerca de 50% da população camponesa brasileira está concentrada nesta região. A pobreza marca a região Nordeste e o papel das políticas públicas se torna fundamental. Outra marca da região é o coronelismo e oligarquias rurais que apesar de antigos ainda estão presentes no Nordeste. A região Amazônica (AC, AM, AP, PA, RO, RR) é a última fronteira agrícola brasileira e suas terras são disputadas por grandes corporações, assim as terras da Amazônia são disputadas pelo agronegócio, camponeses e indígenas. Na região Centro-Oeste (GO, MS, MT, TO) o agronegócio é muito expressivo, com intensa modernização da agricultura. Os camponeses e indígenas desta região estão perdendo seu poder de participação devido a intensificação do agronegócio. A presença de capital estrangeiro no Centro-Oeste também é uma marca da região.

Na quarta sessão, com o nome de “Disputa paradigmática: questão agrária *versus* capitalismo agrário”, os autores realizam o debate dos paradigmas, abordados como visões de mundo, que possuem interesses e ideologias. Afirmam que os paradigmas são construções mentais e que estes paradigmas têm contribuído para a elaboração de leituras sobre o campo brasileiro, deste em universidades, governo, empresas e movimentos sociais e socioterritoriais. São abordados dois paradigmas para o debate do campo brasileiro: o paradigma da questão agrária, que entende que os problemas agrários fazem parte da estrutura do capitalismo; e o paradigma do capitalismo agrário, onde as desigualdades são geradas pelo capitalismo e estas são um problema conjuntural e que pode ser superado.

Posteriormente, a quinta sessão é intitulada “*Stakeholders*: uma luta longa e constante”. Nesta os autores escrevem com está ocorrendo à resistência dos camponeses e trabalhadores do campo contra o capitalismo agrário e de como o governo brasileiro aborda

a questão e reforma agrária desde o governo imperial. Para tal exposição, os autores abordam a Guerra de Canudos e Contestado como forma de resistência, a criação do Partido Comunista Brasileiro (PCB), a criação da CONTAG e Comissão Pastoral da Terra (CPT) em 1963 e 1974, respectivamente. Trabalha também as Ligas Camponesas, que tiveram forte atuação no Nordeste, com a Superintendência da Política Agrária (SUPRA), que foi fundada em 1963 e com o início do governo militar (1964) teve sua função alterada e foi útil, pois o eleitorado rural acabou apoiando de modo expressivo o governo militar durante eleições. O primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), em 1985, estabeleceu metas para a implantação de assentamentos rurais, no entanto, tais metas foram alteradas pelos ruralistas que estavam no Congresso Nacional com a ajuda do então presidente José Sarney. Por fim aborda a criação do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), deixando expresso que por ser uma questão estrutural os conflitos se mantem constantes e que a postura do governo quase sempre foi em favor ao capitalismo agrário.

A sexta sessão é chamada de “Disputa política: agronegócio e campesinato”, iniciando pelas diferentes abordagens de agronegócio e campesinato, enfatizando que o agronegócio e agricultura familiar são conceitos recentes elaborados para referir a agricultura capitalista e agricultura camponesa, respectivamente. A disputa entre estes dois modelos de desenvolvimento para o campo tem crescido juntamente com o aumento da produção de *commodities*, sobretudo daquelas utilizadas para a produção de biocombustíveis, que, conseqüentemente, auxilia na estrangeirização de terras brasileiras.

Na sétima sessão, com o nome de “A experiência de reforma agrária”, afirma que o Brasil possui ao longo de sua história diversas políticas fundiárias, que auxiliaram, sobretudo, na permanência da estrutura fundiária concentradora. Embora a população camponesa e agricultora familiar seja a maior responsável pela produção de alimentos no Brasil, esta ainda conta com uma pequena parcela de terra, enquanto isso a concentração continua para os produtores de *commodities*. Assim, nesta sessão é realizado um apanhado histórico das políticas de reforma agrária e colonização do Brasil, abordando desde a “marcha para o Oeste”, em 1938, do governo de Getúlio Vargas (1930-1945 e 1951-1954), como projeto de colonização, desde a reforma agrária de mercado, da década de 1990, no governo de Fernando Henrique Cardoso (1998-2002), alegando as contradições e ineficiência desta política.

A oitava sessão, intitulada “Disputas territoriais entre as partes interessadas e o estado”, trabalha com a questão do governo brasileiro está tomado pelo modelo de desenvolvimento do capitalismo agrário, apoiando latifúndios e produção de *commodities*, em detrimento dos camponeses, indígenas e quilombolas. Muitas vezes, os próprios latifundiários fazem parte do governo e estão presentes nas tomadas de decisões. A realidade presente no Brasil é que as comunidades que tem na terra o seu modo de vida, tem que disputar o seu território com o agronegócio. O modelo de desenvolvimento utilizado pelo Brasil visa o crescimento econômico em detrimento do social e ambiental.

Na nona e última sessão deste livro, Fernandes, Welch & Gonçalves, expõem as “Tendências futuras da governança da terra no Brasil”. Segundo os autores, tais tendências são: a) impactos ambientais da questão da terra; b) estrangeirização da terra; c) investimentos brasileiros na estrangeirização da terra; d) agrocombustíveis; e) relação Campo-Cidade; f) relações regionais. Analisando este livro dois anos após a sua publicação, observamos que tais tendências estão de fato ocorrendo, um exemplo é a estrangeirização das terras brasileiras e o investimento brasileiro em tal processo, uma vez que o Brasil está ativo em países da África, sobretudo em Moçambique, com o Programa de Melhoria da Capacidade de Pesquisa e de Transferência de Tecnologia para o Desenvolvimento da Agricultura no Corredor de Nacala, em Moçambique (ProSAVANA).

O livro Políticas Fundiárias no Brasil: análise geo-histórica da governança da terra no Brasil traz um amplo apanhado histórico e geográfico da questão fundiária no Brasil, abordando desde a questão agrária, os modelos de desenvolvimento para o campo, o debate paradigmático, a história das políticas de reforma agrária e colonização brasileira, os interesses do agronegócio e governo, chegando às tendências para o campo brasileiro. É

uma leitura indispensável para a compreensão da governança da terra em um país continental e com marcantes peculiaridades como o Brasil.

Sobre os autores

Bernardo Mançano Fernandes possui graduação em Geografia, mestrado e doutorado em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo (USP), atualmente é professor livre-docente do Departamento de Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia da UNESP, campus de Presidente Prudente, coordenador da Cátedra UNESCO de Educação do Campo e Desenvolvimento Territorial e coordenador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial na América Latina e Caribe – TerritoriAL – do Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais (IPPRI). Clifford Andrew Welch possui graduação em *American Studies*, mestrado e doutorado em História. Atualmente é professor doutor do Departamento de História da Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), campus de Guarulhos. Elienai Constantino Gonçalves possui graduação e mestrado em Geografia. Atualmente é aluno de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia da UNESP, campus de Presidente Prudente.

Recebido para publicação em 15 de fevereiro de 2014

Aceito para publicação em 23 de abril de 2014