

Paulo Henrique Rangel Teixeira

SISBI/UFU



1000214820

ND11  
BRZ.001.2/41  
T-53m  
Tcc/mem

## **REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL: UMA CONTRIBUIÇÃO AO DEBATE.**

Dissertação de Mestrado submetida  
como exigência parcial para a  
obtenção do grau de mestre em  
desenvolvimento econômico à  
comissão julgadora da Universidade  
Federal de Uberlândia, sob  
orientação do Prof Dr Shigeo Shiki.

Uberlândia (MG)  
Universidade Federal de Uberlândia  
1999

P 287r

## **FICHA CATALOGRÁFICA**

**TEIXEIRA, Paulo Henrique Rangel**

**Reforma Agrária no Brasil: uma contribuição ao debate/Paulo Henrique Rangel**

**Teixeira: 1999**

**100 f: il**

**Orientador: Shigeo Shiki**

**Dissertação (mestrado) – UFU, Departamento de Economia**

**1-Reforma Agrária – Brasil – Teses**

**2-Reforma Agrária – Economia - Teses**

**3-Reforma Agrária – Política - Teses**

**CDD 333.3181**

## **Comissão Examinadora**

---

Orientador: Prof Dr Shigeo Shiki

---

Prof Dr Henrique Dantas Neder

---

Prof Dr Carlos Enrique Guanzioli

---

Paulo Henrique Rangel Teixeira

Uberlândia, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

*“Nós vos pedimos com insistência não digam nunca: Isso é natural!”*

*“Diante dos acontecimentos de cada dia, numa época em que reina a confusão, em que corre o sangue, em que o arbitrário tem força de lei, em que a humanidade se desumaniza, não digam nunca: Isso é natural!”*

*Para que nada passe a ser imutável!”*

**Bertolt Brecht**

**No prólogo de “A Exceção e a Regra”**

Aos meus pais.

## AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer primeiramente aqueles que deram suporte operacional a esta dissertação. Ao CNPq por ter financiado esta pesquisa, e ao Departamento de Economia da UFU pela estrutura e suporte.

Algumas pessoas foram de extrema importância para a realização desta dissertação. Marcelo Moreira (Mané) e Marcelo Carcanholo com a filosofia do “futebol, cerveja e bom samba” amenizaram o período longe da família que passei no Cerrado. Outros foram responsáveis por sanar minhas dúvidas e incertezas, em especial o Henrique, a quem acabei decepcionando com o rumo que este trabalho tomou, e o Heládio, sempre crítico e sático com seus comentários pertinentes. Também tive o feliz prazer de ter contato na sala de aula e nos corredores com Carlos Brandão, com quem aprendi que no saber não existe só a vaidade, mas existe também a paixão e a dedicação. Agradeço, é claro, ao meu orientador, com quem aprendi o “zen-pragmatismo”, e que, num lapso de loucura, resolveu orientar um eterno desorientado, obrigado Shigeo.

## SUMÁRIO

Índice .....	i
Índice de Tabelas .....	ii
Índice de Figuras e Gráficos.....	iv
Índice de abreviaturas.....	v
Resumo.....	01
Introdução .....	04
I – Reforma Agrária nos anos 80 e 90.....	07
II –Avaliação das propostas de Reforma Agrária no Brasil.....	33
III – Retrato dos projetos de assentamento no Brasil.....	63
IV – Conclusão.....	92
V – Referências Bibliográfica.....	95

## ÍNDICE

Resumo.....	01
Introdução.....	04
I – Reforma Agraria nos anos 80 e 90.....	07
1.1. – Recuperando o debate dos anos 60.....	07
1.2. – Recuperando o debate atual.....	14
1.3. – Reforma agrária como pré-requisito ao desenvolvimento.....	21
1.4. – A questão da terra.....	28
II – Avaliação das propostas de Reforma Agrária no Brasil.....	33
2.1. – O Programa Nacional de Reforma Agrária – 1985/1989.....	34
2.2. – O Governo Collor e o “Programa da Terra” – 1990/1992.....	41
2.3 – O Programa Emergencial de Reforma Agrária – 1993/1994.....	45
2.4 – O Programa Nacional de Reforma Agrária – 1995/1998.....	48
2.5. – Avaliação crítica das propostas de reforma agrária no Brasil.....	57
III – Retrato dos projetos de assentamento no Brasil.....	63
3.1. – Condições de vida nos projetos de assentamento.....	64
3.2. – Características produtivas .....	77
3.3. – Principais conclusões .....	89
IV – Conclusão.....	92
V - Referências Bibliográficas .....	95



## Índice de Tabelas

Tabela 1: Metas De Áreas A Serem Desapropriadas E De Famílias Assentadas Pelo I PNRA – Regiões E Brasil.....	37
Tabela 2: Custo Estimado Pôr Família Assentada No IPNRA – Regiões E Brasil.....	38
Tabela 3: Composição Percentual Dos Gastos Estimados Do IPNRA – Regiões E Brasil.....	38
Tabela 4: Comparação Entre As Metas Estabelecidas E Efetivadas IPNRA–Regiões E Brasil	39
Tabela 5: Forma De Obtenção De Terras Dos Pas No I PNRA – Brasil E Regiões.....	40
Tabela 6: Avaliação Dos Serviços De Apoio Social E De Produção Nos Projetos De Assentamento Brasil.....	40
Tabela 7: Metas Do Programa Da Terra – Brasil.....	43
Tabela 8: Metas E Efetivos Do Programa Da Terra – Brasil.....	44
Tabela 9: Metas De Área E Famílias Assentadas Pelo Programa Emergencial De Reforma Agrária.....	46
Tabela 10: Estimativa De Custo Para O Ano De 1993 Do Programa Emergencial De Reforma Agrária.....	47
Tabela 11: Comparação Entre Metas Propostas E Efetivadas Do Programa Emergencial De Reforma Agrária .....	48
Tabela 12: Metas De Áreas Desapropriada E Famílias Assentadas Pelo Programa Nacional De Reforma Agrária –Regiões E Brasil.....	53
Tabela 13: Comparação Entre As Metas Estabelecidas E Efetivadas De Famílias Assentadas No IPNRA.....	54
Tabela 14: Assentamento De Famílias Em Pas Novos E Em Antigos Pelo I PNRA.....	54
Tabela 15: Índices De Evasão Por Regiões No Brasil.....	55
Tabela 16: Comparação Entre As Metas Estabelecidas E Efetivadas De Terras Desapropriadas No IPNRA.....	56
Tabela 17: Resumo Das Ações De Assentamento No Brasil 1985 A 1998.....	57
Tabela 18: Índice De Gini Da Terra – Brasil E Grandes Regiões.....	58
Tabela 19: Número De Ocupações.....	59
Tabela 20: Energia Utilizada Pelos Beneficiários.....	65
Tabela 21: Taxa De Mortalidade Infantil.....	66
Tabela 22: Existência E Qualidade De Infra-Estrutura Social .....	67
Tabela 23: 10 Doenças Mais Frequentes Nas Famílias.....	68
Tabela 24: Nível De Estudo Dos Beneficiários.....	68

Tabela 25: Nove Ocupações Do Beneficiário Antes Do Projeto.....	69
Tabela 26: Localização Do Chefe Da Família Antes Do Assentamento.....	70
Tabela 27: Situação De Trabalho E Produção Antes Do Assentamento.....	70
Tabela 28: Participação Dos Beneficiários Em Organizações.....	72
Tabela 29: Renda Média Familiar Mensal.....	73
Tabela 30: Composição Da Renda Obtida .....	74
Tabela 31: Comparação Entre Os Projetos De Maiores E Menores Renda Média.....	75
Tabela 32: Distribuição De Renda Por Família.....	76
Tabela 33: Força De Trabalho Nos Assentamentos.....	77
Tabela 34: Distribuição Das Atividades Principais Dos Beneficiários.....	77
Tabela 35: Formas De Exploração Dos Beneficiários.....	78
Tabela 36: Tipo De Tecnologia Utilizada Pelo Assentado.....	79
Tabela 37: Área Média E Uso Da Terra.....	80
Tabela 38: Capitalização Nos Assentamentos.....	82
Tabela 39: Produção Dos Principais Produtos Agropecuários Dos Assentamentos-Ano90/91	83
Tabela 40: Produção Estimada Produtos Seleccionados.....	84
Tabela 41: Produção Agrícola Dos Beneficiários.....	84
Tabela 42: Quantidade De Animais Por Beneficiário.....	85
Tabela 43: Produtividade Dos Assentamentos Em Relação À Média Nacional.....	85
Tabela 44: Comercialização Nos Assentamentos.....	86

**Índice de Quadros**

Quadro 1: Esquema de Programas Previstos no I PNRA.....36

Quadro 2: Síntese das condições de vida e produtivas dos PAs.....89

**Índice de Gráficos**

Gráfico 1: Vendas de terra – preços em Reais de outubro de 1996/ha.....61

## Índice de Abreviaturas

CAIs – Complexos Agroindustriais  
CEPAL – Comissão Econômica para América Latina  
CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar  
CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura  
CPT – Comissão Pastoral da Terra  
EMATER – Empresa de Assistência Técnica Rural  
I PNRA – Programa Nacional de Reforma Agrária  
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
ITESP – Instituto de terra do estado de São Paulo  
MCR – Manual do Crédito Rural  
MIRAD – Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário  
MST – Movimentos dos Sem Terra  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PAPP – Programa de Apoio ao Pequeno Produtor  
PAs- Projetos de Assentamento  
PERA – Programa Emergencial de Reforma Agrária  
PNDR – Plano Nacional de Desenvolvimento Rural  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PROCERA – Programa de Crédito Especial de Reforma Agrária  
PRONAF – Programa Nacional de Apoio a Agricultura Familiar  
STR – Sindicato dos Trabalhadores Rurais  
SUPRA – Superintendência da Política Agrária

## RESUMO

Este trabalho parte de duas hipóteses: a de que a reforma agrária ainda é pré-requisito para o desenvolvimento e, como segunda hipótese, ainda não foi feita a reforma agrária no país.

Em busca da comprovação destas hipóteses o trabalho se dividiu em dois, na primeira parte é feita uma discussão teórica para chamar a atenção para o fato de que o debate que está ocorrendo no Brasil subestima os objetivos e justificativas da reforma agrária.

É feita uma recuperação do debate e são colocadas algumas visões sobre o papel da reforma agrária, permitindo identificar que, devido à concepção de desenvolvimento dos autores, a reforma agrária não é mais vista como pré-requisito para o desenvolvimento.

Através da recuperação do debate sobre a reforma agrária no Brasil, identificamos que:

- ✓ Das propostas existentes na década de 60, a Reforma Camponesa e a Reforma Burguesa, esta última foi a que “venceu” decretando assim o fim da possibilidade de rompimento com o poder latifundiário patrimonialista.
- ✓ Na década de 80 e 90, por não ter rompido com a concepção de desenvolvimento como sinônimo de industrialização, não se consegue mais vislumbrar a Reforma Agrária como pré-requisito ao desenvolvimento. Sendo esta somente uma forma de compensar as mazelas sociais geradas pela Modernização Conservadora do agrário brasileiro.

Apresentamos a concepção do Desenvolvimento Humano, que traz novos elementos para se discutir o processo de desenvolvimento, como o crescimento com igualdade e a participação política dos cidadãos. Adotamos este paradigma de desenvolvimento, que rompe com o entendimento do desenvolvimento como sinônimo de industrialização, e permite incorporar novas variáveis, para levantar alguns pontos relevantes para o debate sobre a reforma agrária.

Baseado em novos estudos que afirmam que a distribuição de terra inicial é variável determinante para que ocorra crescimento econômico, chegamos a conclusão de que esta se torna pré-requisito para o desenvolvimento uma vez que promove a distribuição e, por consequência, o crescimento.

No entanto, percebemos que a simples distribuição de terra não é suficiente para proporcionar as bases para o desenvolvimento de longo prazo. Para o caso do Brasil, em que o poder econômico advindo da posse da terra refletiu-se numa estrutura de poder político atrasado, que se mantém ao longo do tempo, a quebra do poder político agrário através da penalização do latifúndio e a participação política resultante disto são elementos sem os quais não será possível efetivar nosso processo de desenvolvimento.

Desta maneira, a reforma agrária como pré – requisito ao desenvolvimento só poder ser concebida se for proposta como mecanismo de resolução do grande problema estrutural da nossa formação histórica, a concentração da propriedade e as formas de poder político relacionadas a ela.

Na segunda parte são analisados os planos de ação pública na esfera agrária de 1985 até 1998. Nesta parte tentamos compreender como os diferentes governos trataram a questão agrária. A análise das formas com que a política de reforma agrária no Brasil tem sido concebida e principalmente implementada durante o período mencionado, nos fornece subsídios para a discussão da dimensão política do tema e para a verificação da segunda hipótese de trabalho levantada, não houve uma Reforma Agrária que mudasse a estrutura de poder patrimonial rural no país.

Quando analisamos as elaborações das propostas de reforma agrária dos diferentes governos constatamos que estas foram sempre pensadas como **política social compensatória**, embora o objetivo principal fosse apaziguar conflitos no campo.

Na terceira parte, quando apresentamos os resultados destas Políticas voltadas para a questão agrária e analisamos as condições de vida e sociais dos assentamentos, assim como a situação econômica e produtiva destes, conseguimos complementar e reforçar a comprovação da hipótese de que o debate sobre Reforma Agrária está desfocado.

Constatamos que os projetos foram relativamente bem sucedidos nos aspectos produtivos e econômicos. Ou seja, o resultado das intervenções governamentais no setor agrário brasileiro tem atendido aos objetivos demandados pelos autores analisados neste trabalho, pois estes **geraram emprego e renda, evitaram o êxodo rural, criaram um estoque de capital social, modificaram as bases do poder local, possibilitaram a inserção dos beneficiários no mercado como produtores comerciais, e promoveram a subsistência das famílias.**

Isto acaba restringindo o debate a uma questão de quantidade e velocidade da política de assentamento, ou melhor, da Política de Terras, perdendo-se o debate sobre a modificação do Agrário brasileiro.

Na concepção que estamos buscando resgatar de Reforma Agrária, qual seja, o de se modificar a estrutura patrimonial e romper com o poder político advindo da terra, o que ocorreu no Agrário nacional não foi uma Reforma.

Chamamos a atenção também para a “distribuição” de terras que está sendo feita no governo atual (a maior da história do país), que apresenta uma característica interessante, não penaliza o latifundiário e, de uma certa maneira, atende às novas demandas do segmento das elites agrárias, tendo em vista que o preço da terra está baixo e novas oportunidades de negócios surgem, relacionadas principalmente com o poder midiático.

Salientamos que pode estar ocorrendo um reposicionamento patrimonial, levando as elites agrárias a buscar outros ativos de maior rentabilidade e que permitam a manutenção do monopólio do poder, que não seja a terra. Fato que tem sido denominado de “revolução silenciosa”.

Por fim salientamos que perder a dimensão política do debate no caso da reforma agrária é muito perigoso. A questão da terra tem a ver com a monopolização do poder político e seus efeitos na democratização e participação política dos cidadãos rurais no processo de desenvolvimento. Da forma como vem sendo feita a transferência de terra dos latifundiários para os sem terra, não está se rompendo com o poder político atrasado que é um fator estrutural inibidor do desenvolvimento.

Executar a reforma agrária é promover uma maior distribuição do ativo terra e, principalmente, quebrar o poder político do latifundiário. É romper com dois problemas estruturais da nossa sociedade, a concentração da propriedade e a monopolização do poder político patrimonial. É este o verdadeiro papel da reforma agrária no desenvolvimento, qual seja, mecanismo de resolução de um de nossos maiores problemas estruturais.

## INTRODUÇÃO

O Brasil é um país devedor, e a maior dívida não é com os bancos internacionais, mas com milhares de brasileiros que clamam por justiça social. Esta dívida é reconhecida, mas muitas vezes não se medem esforços para reprimir as tentativas de contestar o sistema de poder que a gera.

A face rural desta dívida foi o que nos levou a este trabalho, a vergonha de olhar para a nossa sociedade e perceber que aqui estamos nós, prestes a completar 500 anos de existência e ainda discutindo a execução ou não da reforma agrária no Brasil.

Alguns chegam a argumentar que não precisamos de reforma agrária, que é um assunto anacrônico para se discutir. Mas fatos como os ocorridos em Eldorado de Carajás, Corumbiára e Noroeste do Paraná (só para citar os mais recentes), demonstram que boa parte do povo brasileiro ainda luta por um pedaço de terra que lhe permita viver dignamente.

Impulsionado por movimentos sociais, principalmente do Movimento dos Sem Terra que se tornou a novidade política e acabou ultrapassando a questão agrária, o tema reforma agrária está mais vivo do que nunca e se coloca atualmente com vigor e maior peso no debate político e acadêmico.

Ao iniciarmos a pesquisa, cuja idéia original era realizar uma análise do custo – benefício da execução de assentamentos de reforma agrária, notamos que existia na bibliografia referente à reforma agrária no Brasil uma intrigante lacuna: o subestimado papel atribuído à reforma agrária no processo de desenvolvimento do Brasil.

Desta forma, percebemos, que executando uma análise de custo – benefício estaríamos entrando no campo da eficiência microeconômica, o que sustenta os argumentos dos anti - reformistas e só deixa espaço para os reformistas justificarem a baixa eficiência pelo apelo de política social dos projetos de assentamento.

A tarefa foi difícil e tivemos que romper com algumas pré – concepções criadas durante anos. A recompensa ocorreu durante a execução do trabalho, quando foi possível confrontar o papel da reforma agrária com as diferentes



concepções sobre desenvolvimento. Fomos percebendo aos poucos que a discussão não pode se dar exclusivamente na dimensão microeconômica, mas deve contemplar também as dimensões macroeconômicas, sociais e políticas.

Aproveitando o espaço acadêmico aberto para este assunto, este trabalho não tem a pretensão de apresentar uma contribuição conclusiva ao tema. Na realidade se propõe a chamar a atenção de que o debate sobre reforma agrária no Brasil está utilizando-se de uma “lente” que não permite enxergar qual é a real função e importância de uma Reforma Agrária.

Desta forma a falta de foco do debate acaba contribuindo, por um lado, para que propostas de execução de uma verdadeira reforma agrária no país (que modifique a estrutura agrária, promova o acesso à terra e quebre o monopólio do poder político patrimonial agrário) não se efetue e, por outro, que os *policy makers* desqualifiquem as críticas à forma como o processo vem se encaminhando.

Este trabalho parte então de duas hipóteses: a reforma agrária ainda é pré-requisito para o desenvolvimento e, como segunda hipótese, afirmamos que ainda não foi feita a reforma agrária no país.

O trabalho tem como objetivo verificar estas hipóteses e está dividido da seguinte forma:

No primeiro capítulo chamamos a atenção para o fato de que o debate que está ocorrendo no Brasil subestima os objetivos e justificativas da reforma agrária. Inicialmente será feita uma recuperação do debate e serão colocadas algumas visões sobre o papel da reforma agrária, permitindo identificar que, devido à concepção de desenvolvimento dos autores, a reforma agrária não é mais vista como pré-requisito para o desenvolvimento. Tentamos demonstrar que, quando são consideradas outras abordagens de desenvolvimento, o papel da reforma agrária como pré - requisito ao crescimento de longo prazo e ao desenvolvimento se fortalece e se mostra essencial ao processo.

No capítulo seguinte são analisados os planos de ação pública na esfera agrária de 1985 até 1998, em que tentamos compreender como os diferentes governos trataram esta questão. A análise das formas com que a política de reforma agrária no Brasil tem sido concebida e principalmente implementada

durante o período mencionado, nos fornece subsídios para a discussão da dimensão política do tema e para a verificação da segunda hipótese de trabalho levantada.

No terceiro capítulo são apresentados os resultados das políticas públicas voltadas para a questão agrária e analisadas as condições de vida e sociais dos assentamentos, assim como a situação econômica e produtiva destes. Esta análise nos permite reforçar a comprovação da primeira hipótese.

Por último, seguem as conclusões.

## I. REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL ANOS 80 E 90.

O debate sobre reforma agrária sempre tem imbuído a concepção de desenvolvimento de cada autor. Neste capítulo abordaremos as diferentes concepções de reforma agrária presentes no debate dos anos 80 e 90 no Brasil, identificando a concepção de desenvolvimento que permeia a discussão. Posteriormente construiremos uma concepção de desenvolvimento que nos permitirá fazer uma crítica ao debate.

O capítulo está dividido em quatro partes. Na primeira e na segunda fazemos uma recuperação do debate sobre reforma agrária, no intuito de identificar como este evoluiu, a sua atualidade e qual a concepção de desenvolvimento que permeia a discussão. A seguir discutiremos a possibilidade da reforma agrária ainda ser pensada como pré – requisito ao desenvolvimento, uma vez que novas concepções de desenvolvimento estão sendo apresentadas. E, por fim, discutimos aspectos políticos ligados à questão da terra.

### 1.1. Recuperando o debate dos anos 60

Antes de discutirmos a questão da reforma agrária no Brasil nos anos 80 e 90, é imprescindível recuperar sumariamente o debate sobre o tema nos anos 60 para que possamos entender quais foram os avanços e o que ainda não está definido em relação aos objetivos e justificativas da realização de uma reforma agrária no país.

No final dos anos 50 e no início dos anos 60 a questão central que polarizava o debate econômico no Brasil era saber se o crescimento industrial do pós-guerra se sustentaria possibilitando levar o país à condição de desenvolvido.

Como salienta CARDIM DE CARVALHO (1978), a discussão sobre o desenvolvimento do período “partia da idéia de que a indústria, por si só, representava o desenvolvimento econômico”. Esta matriz identidade: desenvolvimento = industrialização, tinha seu fundamento na concepção difundida pela Comissão Econômica Para América Latina (CEPAL). Segundo

este órgão, a industrialização e a valorização das atividades voltadas para o mercado interno modificariam a estrutura econômica do país e proporcionariam a elevação e retenção da produtividade, resultando em alterações na estrutura social e política a partir da extensão dos benefícios do desenvolvimento (industrialização) para os grupos sociais.

Diante desta estratégia de desenvolvimento, o setor agrícola e, principalmente o que mais nos interessa, a estrutura agrária tinham uma função a cumprir, o que acabava por determinar quais eram os objetivos e justificativas da reforma agrária. É dentro deste contexto que o debate clássico sobre a questão agrária no país ocorre. Este debate está presente basicamente nos trabalhos de três autores<sup>1</sup>: Alberto Passos Guimarães, Ignácio Rangel e Caio Prado Junior.

Os dois primeiros autores apresentam uma perspectiva comum, uma vez que suas análises partiam da hipótese da existência de uma herança feudal na agricultura. Embora partissem da mesma hipótese, o método de análise<sup>2</sup> de cada um deles é distinto.

Para Alberto Passos Guimarães a herança do latifúndio colonial era incompatível com o desenvolvimento capitalista. A superação deste entrave ao desenvolvimento se daria pela execução de uma reforma agrária, que teria como objetivo fracionar as propriedades, destruindo pela base a estrutura feudal, que impedia o avanço do capitalismo no campo.

---

<sup>1</sup> Alguns estudos que abordam mais profundamente esta questão, como o de Fernando Cardim de Carvalho (1978), inserem Celso Furtado neste grupo. No entanto, consideramos que estes três autores foram os que mais diretamente trataram da questão agrária.

<sup>2</sup> Não pretendemos fazer uma explicação exaustiva sobre a análise destes autores.. Na verdade a estrutura analítica de cada um deles é muito mais complexa e abrangente do que apresentada aqui. Afinal são autores clássicos das ciências sociais no Brasil que marcaram a discussão sobre questão agrária, a formação do Brasil (como é o caso de Caio Prado), e a formação de uma Economia Política Brasileira (como é o caso de Ignácio Rangel).

Já Ignácio Rangel apresenta uma análise diferente. A passagem do complexo rural, que era composto não só de atividades primárias, mas secundárias (manufaturas domésticas) e terciárias (comercialização, armazenagem e etc), para atividades especializadas e conectadas por trocas mercantis, geraria profundos desequilíbrios resultando em dois problemas: a superprodução e a superpopulação.

Isto ocorre porque o sistema é dual, ou seja, internamente apresenta características feudais, mas externamente é capitalista. Quando o sistema capitalista avança, o feudal é fragmentado rompendo assim o Complexo Rural, especializando o trabalho dos camponeses, o que aumenta a produção, e expulsando uma parte deles, gerando aumento de oferta de mão de obra.

A solução era tentar recompor a economia natural em pequena escala para garantir a subsistência da população “sobrante” no processo de desestruturação do complexo rural.

O diagnóstico de Rangel destoava da maioria dos pensadores de esquerda, que atribuíam ao campo uma incapacidade estrutural de cumprir sua parte na expansão do capitalismo no Brasil, isto é, fornecer matéria prima e alimentos baratos em grande quantidade.

Para ele a ação dos monopsonios e dos oligopsonios de comercialização é que aumentam artificialmente os preços agrícolas na ponta e diminuem o preço pago ao produtor, diminuindo a oferta.

De acordo com este raciocínio, a reforma agrária não era necessária para aumentar a oferta de alimentos, mas sim para recompor o Complexo Rural.

De outro lado estava Caio Prado Junior que, dentro do Partido Comunista Brasileiro polemizando com Alberto Passos Guimarães, contestava as análises da existência de uma estrutura feudal colonial no campo brasileiro. Para ele as relações capitalistas de produção no campo eram presentes e dominantes. A miséria material e a falta de amparo legal a que estavam submetidas as massas rurais não eram frutos dos “restos feudais”, mas do aprofundamento do caráter capitalista do desenvolvimento econômico nacional.

Para Caio Prado Junior a superação das barreiras ao desenvolvimento não passava pela questão da posse da terra, mas sim pela luta dos trabalhadores no

campo por melhores condições de trabalho. A organização do trabalhador rural facilitaria a constituição de um mercado interno brasileiro que asseguraria uma base adequada para o desenvolvimento das atividades produtivas da industrialização.

Caio Prado propunha a reforma agrária como modo de alterar as condições estruturais do mercado rural de trabalho, criando alternativas de emprego que levassem à quebra do poder dos latifúndios na fixação dos salários.

O resultado do debate do período acabava por determinar as propostas de reforma agrária dos distintos segmentos sociais: uma proposta do movimento camponês e uma proposta da burguesia.

#### **a) As propostas do Movimento Camponês.**

A reforma agrária proposta pelo Movimento Camponês era concebida como um processo social inserido em um projeto amplo de transformação da sociedade e direcionado a três objetivos:

- Criar uma ruptura do poder local tradicional (democratização)
- Gerar redistribuição de riqueza e renda (justiça social)
- E a formação de mercado interno (industrialização)

Este movimento que transformou a luta de resistência em luta pela Reforma Agrária era representado por diferentes linhas de pensamento. Participavam deste movimento o Partido Comunista, as Ligas Camponesas e as alas Moderada e Radical da Igreja Católica.

O objetivo do movimento era combater as formas dominantes de propriedade da terra eliminando o poder da qual era suporte, como podemos ver nas palavras de um dos seus líderes mais representativos, Francisco Julião das Ligas Camponesas:

*"(...) radical transformação da estrutura agrária do país, com a liquidação do monopólio de propriedade da terra exercida pelos latifundiários, principalmente com a desapropriação pelo Governo Federal, dos latifúndios, substituindo-se a propriedade monopolista da terra pela propriedade*

*camponesa, em forma individual ou associada, e a propriedade estatal (Francisco Julião apud BASTOS, 1984)".*

Embora o objetivo fosse único, existiam diferentes vertentes dos movimentos sociais, o que gerava formas de execução distintas, como podemos ver a seguir:

- **O Partido Comunista:** Determinava a fixação de um limite máximo para as propriedades (500 ha) com desapropriação por valor inferior ao venal e venda aos camponeses a preços módicos.
- **As Ligas Camponesas:** propunham a desapropriação das terras por interesse social com indenização em títulos do poder público, resgatáveis no longo prazo e com juros baixos.
- **Os Católicos Moderados:** a proposta era de desapropriação do latifúndio e venda (no longo prazo) aos camponeses.
- **Os Católicos Radicais:** Incentivar a participação dos trabalhadores camponeses nos sindicatos para criar uma consciência de classe que permitisse as ações de reformas.

#### **b) As propostas da Burguesia.**

No período pré 64 existiram várias propostas de Reforma Agrária patrocinadas pela burguesia (agrária e/ou industrial) como forma de resposta à radicalização das lutas camponesas.

A proposta de Reforma Agrária dos industriais criticava as exigências de indenização com pagamento prévio e em dinheiro. Queria responder à luta camponesa e resolver a questão agrária sem, no entanto, comprometer o financiamento da industrialização e urbanização do país.

As associações rurais aceitavam a Reforma Agrária desde que significasse aumento da produtividade, facilidade de créditos, mecanização, acesso à insumos, e confinada em terras devolutas. Não se tratava uma oposição à propriedade de terra, mas sim à manutenção de terras improdutivas.

O capital internacional, estimulado por Juscelino Kubitschek e ligado à burguesia estava interessado na formação do Complexo Agro Industrial, daí

defendiam a propriedade, desde que se apresentasse nos padrões técnicos satisfatórios.

Não existia na verdade um rompimento entre os interesses da burguesia industrial e os da grande propriedade de terra. Isto acabou se resumindo num projeto de Reforma Agrária que objetivava Modernização Industrial do Campo.

Como salienta Florestan Fernandes (1987) não ocorre descolamento da “velha classe” dominante por “novas classes” de formação moderna. Houve uma união das diferentes classes possuidoras:

*“(...) Contudo, as oligarquias “tradicionais” ou “modernas”, sofrem muito pouco com isso e a crise de absorção pela qual elas passam, não possui o significado histórico que o aparecimento da burguesia como uma categoria histórico-social e uma comunidade política” (p-311).*

As classes burguesas que lutaram por causas tão amplas não tinham coragem de romper com a dominação imperialista e com os liames que as prendiam às várias formas de subdesenvolvimento interno

No final do governo Goulart a Reforma Agrária fazia parte do pacote de reformas populares que visavam modificar o rumo do projeto desenvolvimentista da burguesia brasileira que fora criado no pós - guerra. Somado a isto novos agentes sociais (camponeses e operários) entravam em cena procurando formas independentes de organização, começando a colocar em risco os projetos de desenvolvimento da burguesia nacional.

O debate sobre Reforma Agrária que estava focado na forma de desapropriação, sobretudo na forma de indenização, abriu espaço para as forças sociais contrárias à Reforma Agrária Radical, que apoiadas na intocabilidade da Constituição acabaram abortando não só o Projeto de Reforma Agrária, mas também as reformas de base e a possibilidade da execução de uma Revolução Burguesa Clássica.

A crítica ao latifúndio improdutivo acaba se focando nas questões estritamente econômicas, ou seja, as limitações que este impunha: a) à formação de um mercado interno tão necessário para o desenvolvimento da indústria recém-nascida; b) ao acesso à terra, impedindo a produção alimentar



que deveria abastecer os centros urbanos; c) ao desenvolvimento do capitalismo na agricultura via aumento de tecnologia e mecanização da produção e aumento da produtividade.

Na busca frenética por tornar o Brasil um país desenvolvido, ou seja, industrializado, a questão agrária passa a ser resumidamente entendida não como uma questão da propriedade da terra, que limita a democracia política e a justiça social, mas como um entrave que a manutenção de terras improdutivas poderia causar ao projeto de industrialização.

Desta forma a reforma agrária acaba sendo reduzida a uma Política de terras e, sobretudo a uma Revolução Agrícola.

Com o golpe militar a questão ficou fora do debate por anos, ressurgindo apenas em meados da década de 80. Na Nova República, quando começou a abertura política do país e se iniciou o processo de redemocratização, diversos analistas trouxeram à tona novamente a questão da reforma agrária.

No entanto, após 21 anos de silêncio, o Brasil e a sua agricultura modificaram-se. Quando em 1985 começaram as discussões do Plano Nacional de Reforma Agrária, percebeu-se que a agricultura brasileira tinha se desenvolvido. O setor agrícola brasileiro tinha aumentado sua produção e produtividade e contava com alta tecnologia e grau de capitalização sem, no entanto, ter acabado com o latifúndio.

O debate acerca dos objetivos e justificativas da Reforma Agrária modificava sua base. As questões a serem respondidas nos anos 50 e 60 haviam mudado, o Complexo Rural havia se transformado em Complexo Agro Industrial, o mercado interno demandante de máquinas e insumos agrícola modernos existia, e a industrialização se completara.

Diante disto recomeça no Brasil uma discussão sobre a necessidade, ou não, de reforma agrária, e quais seriam seus atuais objetivos e justificativas. Este debate, no entanto, parte de uma unanimidade entre os autores: o campo se modernizou causando efeitos perversos no setor rural.

A seguir são apresentadas algumas idéias e concepções sobre Reforma Agrária na atualidade. Pretende-se chamar a atenção para as diferentes concepções do debate travado nas duas últimas décadas.

## 1.2. Recuperando o debate atual.

Antes de começarmos este tópico é importante salientar, que dadas a complexidade e a intensidade de bibliografia existente, não será feita uma sistematização exaustiva do tema e, por isso mesmo, nem todas as concepções serão tratadas. No entanto, para o intuito desta seção que é situar o atual debate, será suficiente a forma com que será abordada.

### 1.2.1 Reforma Agrária como Política Social

Esta concepção salienta o significado social da Reforma Agrária. É baseada no argumento da justiça social, ou seja, no significado da reforma agrária como política social para amenizar os efeitos perversos da modernização;

Um autor que tem uma grande contribuição ao debate desde a década de 60 e que se enquadra nesta concepção é Ignácio Rangel. No artigo “A questão da terra”, escrito na década de 80, o autor reitera suas propostas de manutenção da unidade familiar. Ele sugere uma reforma que distribua pequenos lotes de terra de aproximadamente 5.000 m<sup>2</sup> para a construção da casa, jardinagem doméstica de verduras e um pequeno local para animais domésticos. Na sua opinião o objetivo principal da reforma agrária era manter unida a família rural, no limite para a produção de subsistência, evitando assim a sua desintegração.

*“(...) A parte da terra destinada à produção para o mercado passará – ou já passou – a ser explorada em altas condições tecnológicas, ao passo que a parte retida para a instalação da família camponesa semiproletária continuará a sê-la em condições primitivas (...) (1986: p-75)”*

José Graziano da Silva é o autor que maior ênfase deu ao aspecto social da reforma agrária em seu polêmico texto “Mas qual reforma agrária?” de 1987.

Ao afirmar que:

*“Não é possível reeditar hoje as mesmas propostas de Reforma Agrária dos anos 50/60” e continua “A questão central é que essa ‘Reforma Agrária camponesa’ se choca hoje com os marcos já plantados pelo desenvolvimento do capitalismo no campo em nosso país (...)”*

assume que a Reforma Agrária “radical”, ou seja, direcionada à ruptura do poder local, redistribuidora de riqueza e formadora de mercado interno, não tem mais espaço no debate, uma vez que o mercado interno já está desenvolvido.

Desta forma, o autor justifica que a Reforma Agrária só é necessária se incorporar a dimensão social, se esquecendo da ruptura do poder local:

*(...) Permanece, todavia, como uma possibilidade (ou uma alternativa) para um desenvolvimento econômico mais democrático que incorpore a dimensão social como um parâmetro importante dentro dos objetivos de suas políticas públicas” GRAZIANO DA SILVA, (1987:56) [negrito no original].*

Seguindo a mesma concepção, de Reforma Agrária como política social, alguns organismos internacionais como, por exemplo, o Banco Mundial, identificam a necessidade de se implementar políticas sociais compensatórias ao processo de exclusão provocado pelo ajuste estrutural receitado para os países em desenvolvimento.

### 1.2.2 Reforma Agrária Parcial

Esta concepção busca dar um caráter pragmático para a Reforma Agrária, na medida em que propõe a “lei do mínimo esforço”, ou seja, Reforma em terras que estejam ociosas evitando o custo político envolvido em processos desapropriatórios.

Nesta concepção é claro o apartamento da questão política na execução da Reforma Agrária.

Uma contribuição importante ao debate na década de 80 foi o de Yone Sampaio com o texto: "A questão agrária no Brasil e o plano nacional de reforma agrária do MIRAD" (1988). O autor analisou várias simulações presentes em trabalhos de diferentes autores sobre as consequências econômicas da reforma agrária. A conclusão a que chegou é que uma reforma agrária ampla, com desapropriação das grandes propriedades seria ineficiente economicamente, sendo desejável ocupar somente as terras ociosas.

Continuando sua argumentação, à ineficiência causada por uma ampla desapropriação somam-se os limites legais e políticos de se desapropriar "terras produtivas", o que leva à concluir que somente uma reforma agrária parcial teria uma possibilidade política plausível.

Carlos Guanzioli no texto "Reforma agrária e liberalização da economia" (1991) analisa as propostas de Ignácio Rangel e Graziano da Silva de se fazer uma reforma agrária de cunho social e contrapõe estas às teses de reforma agrária completa. O autor acaba argumentando que a solução não está na saída social nem na reforma agrária completa, chegando à mesma conclusão que Yone Sampaio.

A sua proposta de reforma agrária, chamada por ele mesmo de "uma abordagem racional", seria composta por uma reforma parcial, que viria a ocorrer depois de feitas importantes mudanças na política agrícola, como a diminuição dos subsídios aos grandes e o apoio à pequena produção.

### 1.2.3 A Reforma Agrária Geradora de Emprego e de Renda

Esta concepção justifica a idéia de se fazer a Reforma Agrária pela possibilidade de geração de emprego e renda e inserção da agricultura familiar no processo de acumulação.

As atuais pesquisas desenvolvidas pelo grupo RURBANO, coordenado pelo professor Graziano da Silva, detectaram que, como Hervieu (1993) e Pisani (1994) já haviam constatado para a Europa, está ocorrendo no Brasil uma transformação na estrutura do emprego no campo. O trabalho do grupo aponta

para um crescimento das atividades econômicas não-agrícolas, entre a população rural, superior ao das atividades agrícolas *stricto sensu*.

Isto levou Graziano da Silva a dar outra contribuição ao tema. Preocupado com a possibilidade de geração de emprego com características

*“(...) não essencialmente agrícolas”, em que a reprodução dos beneficiários ou assentados não necessariamente venha da produção agropecuária, mas de serviços (turismo, lazer, etc) ou artesanato, o autor propõe um novo modelo de reforma agrária”.*

*“Por que não um assentamento que, além de arroz e feijão, produzisse também casas populares? Ou um ‘pesque pague’ (...)? Ou guardas ecológicos (...) que servissem de guias turísticos? (GRAZIANO DA SILVA, 1998:83)”.*

Plínio de Arruda Sampaio (1988) concorda que os objetivos econômicos de eliminação ao entrave ao desenvolvimento capitalista no campo estão saturados, como ele deixa claro em seu texto:

*“(...) se o fim da reforma agrária for o de remover um obstáculo estrutural que esteja travando o crescimento da produção ou a introdução de tecnologias agrícolas modernas, mais eficientes e produtivas do que as tradicionais, pode –se afirmar que já não mais se requer a realização de uma reforma agrária no país (p-6)”*

A causa real da necessidade de reforma agrária, de acordo com Plínio de Arruda, chama-se pobreza rural, matriz básica da pobreza urbana, e, portanto, da pobreza em geral. Segundo o autor o investimento para a criação de um posto de trabalho agrícola varia de 1,2 (com baixa tecnologia) a 10,1 mil dólares, diferente da indústria em que se gasta de 14,2 a 140,0 mil dólares, com a diferença de que na reforma agrária o trabalhador já tem uma casa e, em pouco tempo, comida.

Para outros autores a reforma agrária se justifica pelo grau de absorção de trabalhadores que esta pode exercer no mercado de trabalho, cumprindo o papel de “buffer” regulador da oferta de mão de obra, como ocorreu nos países desenvolvidos. Esta é a posição de Ademir Romeiro que conclui: “Este é o sentido atual da reforma agrária no Brasil: ampliar as oportunidades de emprego no campo de modo a reduzir a pressão da oferta de mão de obra no mercado de trabalho urbano-industrial (1990: 354)”.

#### 1.2.4.A Reforma Agrária Transformadora de Pobres Rurais em Produtores Rurais

Esta não é explicitamente a concepção de Márcio Henrique Monteiro de Castro (1992), mas, à medida que este avalia o sucesso da reforma agrária pelo grau de modernização das unidades reformadas e sua integração no processo de desenvolvimento capitalista, ou seja, sua capacidade de se integrar como unidades produtivas, ele pode ser incluído neste tópico. Já para aqueles que não conseguirem se transformar em produtores rurais o autor sugere que se deva utilizar um instrumental de políticas sociais.

Ricardo Abramovay e José Juliano de Carvalho Fº (1993) tomam a caracterização dos agricultores que Roberto Rodrigues faz, dividindo-os em relação à necessidade de receberem ajuda da política agrícola, quais sejam:

- a) agricultores de mercado que praticamente não precisam de política agrícola, pois já estão estabelecidos;
- b) agricultores de subsistência, marginalizados do mercado e que recebem assistência social, subsídios e tem pouquíssimas chances de se transformarem em agricultores profissionais com ajuda de política agrícola;
- c) um grupo intermediário para o qual a política agrícola pode reunir objetivos produtivos e distributivos, promovendo a integração destes em agricultores estabelecidos.

Tomando esta classificação, a conclusão a que eles chegam é que deve se fazer reforma agrária para o grupo intermediário, transformando-os em agricultores estabelecidos, que são os que podem ser no futuro beneficiados por

políticas agrícolas. Compartilhando da mesma idéia de Márcio Monteiro de Castro (1992), os autores aceitam que para os marginalizados, a política pública deve ser de cunho social, e concluem:

*“A reforma agrária, portanto, pode ser definida como a política governamental que procurará ampliar a quantidade de pobres rurais capazes de se incorporar como produtores à vida nacional pelo apoio que receberem de instrumentos de política agrícola (p-43)”.*

#### 1.2.5 Críticos à Reforma Agrária

Podemos colocar aqui alguns autores que são chamados de anti-reformistas, mas que manteremos com o nome de “críticos”. O primeiro é Geraldo Muller, que afirma que a distribuição de terra é anacrônica, pois o novo “padrão de acumulação agrícola impõe novas formas de produzir e escalas incompatíveis com os pequenos” (1988a). A solução, ou alternativa ao problema ele apresenta em outro texto (1988b) onde propõe a integração dos excluídos no setor de serviços das cidades, em serviços requeridos pelo complexo agroindustrial, ou em serviços sociais indispensáveis à população.

O segundo autor que podemos citar como “crítico” da reforma é Rui Muller Paiva (1985), que afirma o seguinte: se os objetivos da reforma agrária são aumentar a oferta de alimentos a preços baixos e diminuir a pobreza agrícola dos sem terra não é necessário uma reforma agrária. Se você racionalizar os instrumentos de política agrícola direcionando-o para os agricultores mais competitivos e eliminando a especulação com terra, você consegue aumentar a oferta agrícola. Quanto à questão da pobreza agrícola, Paiva afirma que é necessário criar núcleos de assentados para que estes sobrevivam numa condição mais digna de vida e que “Com adequada assistência técnica em termos de **recreação**, os agricultores do núcleo não teriam pressa e poderiam tomar a decisão de deixá-lo quando assim o desejassem” (p-12) [negrito meu]

Outro autor que acredita existir uma opção que não a reforma agrária é Marcos Cavalcanti de Albuquerque. Em seu texto “Estrutura fundiária e

reforma agrária no Brasil” (1987) ele diz que a reforma agrária ao criar um campesinato, desestruturaria a “generalização do capitalismo na agricultura”. E propõe: “Assim, uma política econômica objetivando compensar e/ou enfraquecer as estruturas oligopolistas que envolvem o setor agrícola parece ser mais efetiva, e menos onerosa, do que a reforma agrária (1987: 133)”.

Mais um outro “crítico” à reforma agrária é Francisco Graziano Neto que, como bem lembrou José Gomes da Silva (1996), chegou a argumentar que não entendia o MST, uma vez que os trabalhadores da cidade nunca criaram o movimento dos “sem indústria”. Em textos mais acadêmicos volta a afirmar sua posição argumentando que a luta pela terra seria semelhante aos operários da cidade montarem suas próprias oficinas (GRAZIANO NETO, 1990). Mais recentemente critica o distributivismo de terras e chega a afirmar que: “(...) uma política de apoio aos pequenos agricultores pode significar uma ação mais eficiente que a desapropriação de terra na luta contra a pobreza, melhorando o panorama da miséria do país (GRAZIANO NETO, 1996:102)”

Talvez não fosse prudente colocar Bernardo Sorj (1998) juntamente com outros autores que são reconhecidamente contra a reforma agrária, mas a recente publicação de um texto contundente fazendo uma avaliação crítica da reforma agrária permite incluí-lo neste grupo. Seu texto propõe uma reavaliação dos valores utilizados para se pensar reforma agrária. Ele afirma que o que está em jogo na luta pela terra é o acesso à cidadania dos sem - emprego do campo e da cidade, sendo a questão central gerar emprego e empregabilidade, consolidar os direitos de cidadania social, assegurar acesso mínimo à educação, à saúde básica, ou seja, absorver os marginalizados. Ele questiona a viabilidade técnico-econômica da reforma agrária e sugere que se pense novas formas para resolver o problema de emprego e renda.

Nesta rápida passagem pelas diferentes concepções de reforma agrária, tínhamos em mente verificar, como dito antes, se ainda pode ser atribuído um significado econômico à reforma agrária. Tivemos respostas diferentes que podemos classificar em:



- Os que acreditam no significado da reforma agrária como política social para amenizar os efeitos perversos da modernização;
- Os que não acreditam numa reforma agrária total e propõem uma reforma parcial como forma política possível de se distribuir terra.
- Os que a justificam a idéia de se fazer a reforma agrária pela possibilidade de geração de emprego e renda e inserção da agricultura familiar no processo de acumulação.
- Os que são totalmente contra e apresentam em grande parte argumentos ligados à racionalidade microeconômica para justificar suas idéias.

Podemos constatar dois aspectos deste debate: o primeiro, é que existe um relativo consenso de que os objetivos de se fazer reforma agrária são outros, não a colocando mais como **pré - requisito ao projeto de desenvolvimento**; o segundo, é que assim como na década de 60 o aspecto político continua secundário no debate sendo colocado de lado a **questão da propriedade da terra**.

A seguir iremos analisar estes dois aspectos mais profundamente.

### **1.3. Reforma Agrária como Pré Requisito ao Desenvolvimento.**

No que diz respeito à reforma agrária como pré - requisito ao desenvolvimento é importante salientar que esta discussão parte da concepção de desenvolvimento que cada autor tem. Desta forma, se torna necessário explicitar a concepção de desenvolvimento que será utilizada neste trabalho.

#### *1.3.1 Um novo paradigma de desenvolvimento*

Do pós-guerra até a década de 70 os economistas discutiram o desenvolvimento econômico. De um lado os economistas positivos ligados à teoria econômica tradicional que entendiam o desenvolvimento como sinônimo de crescimento, de outro lado, os economistas normativos, como Gunar Myrdal e Albert Hirschman, que apontavam para fatores não econômicos do desenvolvimento, procurando diferenciá-lo de puro crescimento. É fato que as variáveis extra-econômicas são determinantes ao desenvolvimento e prova disto

são as novas tentativas de incorporá-las nos modelos de tradição neoclássica denominados de “crescimento endógeno”.

A década de 70 foi marcada em quase todos os países do mundo por uma conjuntura de inquietação, definida, principalmente, pelo incremento do processo de industrialização que acelerou em vários países a distância entre o crescimento econômico e a condição de vida da população.

Diante da sensação de “impotência” frente aos poderes dos modelos, que no “papel” trariam soluções efetivas, mas apresentavam resultados limitados para amenizar os problemas sociais, surge uma discussão que traz para o centro do debate a substituição da questão “quanto uma nação está produzindo?” por “como as pessoas estão se saindo” (KLIKSBURG, 1998).

O amadurecimento desta idéia possibilitou que emergisse na década de 90 uma nova visão, mais humanista, que coloca as pessoas como agentes principais do desenvolvimento econômico.

No início dos anos 90 as entidades internacionais ligadas à ONU, basicamente a Comissão Econômica Para a América Latina e Caribe (CEPAL) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), começam a tratar mais profundamente do tema em documentos oficiais.

A CEPAL, baseada na concepção de Fernando Fajnzylber (1983 e 1988), gradativamente vai reformulando sua maneira de pensar o desenvolvimento. O que acaba se sintetizando no relatório *"Transformación Productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa"*, cujos objetivos básicos são alcançar simultaneamente o crescimento econômico e a equidade social (CEPAL, 1990).

Também em 1990 o PNUD publica seu primeiro "Relatório de Desenvolvimento Humano", que introduziu um novo conceito de desenvolvimento. Novas variáveis foram incorporadas à concepção dando um sentido mais abrangente ao que se entende por desenvolvimento. Este caráter mais abrangente, a incorporação de variáveis sociais e a formulação de um indicador para mensurar esta forma de desenvolvimento, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), fizeram com que tivesse um grande impacto na divulgação, sendo adotado pela comunidade internacional como parâmetro

para discutir seus processos de desenvolvimento. Diante disto nos fixaremos na sua compreensão e definição.

Embora em 1990 o PNUD tivesse começado a medir o IDH no mundo, o estabelecimento do Desenvolvimento Humano como paradigma só veio a se consolidar em 1995 com a obra de Mahbub ul Haq *"Relations on Human Development"* (1995).

Segundo este autor, o Desenvolvimento Humano coloca o ser humano no centro do processo de desenvolvimento e é composto de quatro componentes essenciais: o crescimento, a equidade, a sustentabilidade e a participação.

Em relação ao primeiro componente, podemos dizer que este é extremamente necessário para que haja um processo de desenvolvimento, pois dificilmente, no longo prazo, seria possível manter ou aumentar o bem estar de sua população sem que haja um processo de crescimento. Entretanto, cada vez mais ficamos certos de que hoje em dia crescimento, apenas, não consegue garantir a geração de emprego na quantidade necessária para absorver a oferta de mão de obra, processo que muitos vem denominando de *jobless growth*, daí a necessidade de se qualificar este crescimento.

Desta forma, dentro da concepção de Desenvolvimento Humano, o que importa não é apenas a grandeza da expansão da atividade produtiva, mas sua qualidade. A forma como os frutos do crescimento econômico são divididos pela população são de fundamental importância. É necessário que haja uma equidade, construída através de ações positivas que capacitem os contingentes menos favorecidos da população a se integrarem efetivamente na vida econômica, política, social e cultural do país, buscando sempre o desenvolvimento das pessoas.

Até aqui as duas variáveis apresentadas - crescimento e equidade - não acrescentam muito ao tema, uma vez que as discussões da CEPAL e outros organismos já traziam estes dois elementos como variáveis principais do seu "modelo" de desenvolvimento.

As novas contribuições que a concepção de desenvolvimento humano vêm trazer para a discussão são a incorporação de preocupações que contém valores éticos de preservação do espaço de desenvolvimento e a participação

política no desenvolvimento. A preocupação com o espaço e maior participação política são resultados de demandas sociais que se tornaram proeminentes na década de 80, como, por exemplo, o ecodesenvolvimento e os problemas ambientais causados pelo paradigma atual de desenvolvimento, bem como a busca pela ampliação da democratização das sociedades mundiais.

Uma dimensão que passa a ser incorporada na discussão a partir destas novas preocupações é a de se saber como se dá o desenvolvimento das pessoas hoje sem comprometer as necessidades da geração que virá. Isto leva a se pensar uma forma de desenvolvimento que garanta às gerações futuras a oportunidade de gozar, no mínimo, do bem estar e dos recursos naturais hoje disponíveis, o que vem a ser o terceiro componente do conceito de desenvolvimento humano, a noção de sustentabilidade.

Continuando na mesma linha de preocupações das sociedades modernas, dado que existem variadas opções de formulações e estratégias para se alcançar o desenvolvimento, a necessidade de participação das pessoas nas decisões políticas e processos que interferem direta e indiretamente em suas vidas torna-se de extrema importância. Isto nos leva a outro campo fundamental do paradigma do desenvolvimento humano que é o desenvolvimento pelas pessoas, ou seja, a participação dos indivíduos nas decisões do processo de desenvolvimento.

Como bem salientou Frederico Mayor (apud: KLIKSBURG, 1998) “Enquanto se realizam progressos no âmbito conceitual, sobretudo da definição do que deve ser o Desenvolvimento Humano duradouro, na prática, os objetivos econômicos, à curto prazo, continuam prevalecendo, seja qual fosse o preço social e ecológico dessa miopia (p-21)” é importante chamar a atenção para o fato de que existe um novo paradigma de desenvolvimento, embora ainda muitas vezes seja negado.

Assim, a revisão crítica dos valores existentes no paradigma de desenvolvimento anterior (progresso técnico e racionalidade microeconômica) e a incorporação do resultado desta reflexão são de fundamental importância para se repensar a questão da reforma agrária no Brasil. Discutir a reforma agrária como um mecanismo de promoção do desenvolvimento humano é o que se

acredita ser de grande importância para o debate sobre os objetivos e justificativas da reforma agrária no Brasil.

Agora que temos em mente a concepção do que se entende por desenvolvimento vamos tentar demonstrar qual é o lugar da reforma agrária neste processo e apontar o seu papel estratégico para o crescimento de longo prazo. A seguir iremos fazer uma discussão acerca da questão do crescimento e equidade, que acreditamos ser um dos caminhos para se compreender a reforma agrária como pré - requisito para o desenvolvimento. No tópico 1.4, quando trataremos da questão da posse da terra e os vínculos políticos que desta advém, discutiremos um outro caminho para se compreender o papel da reforma agrária no desenvolvimento: a participação política.

### 1.3.2. Crescimento e Distribuição

O problema da relação entre distribuição e crescimento é de longa data na teoria econômica. Na década de 50 o trabalho empírico de Simon Kuznets "*Economic growth and income inequality*" (1955) foi levado à categoria de "lei imutável" pelos economistas neoclássicos que há tempos vinham buscando base empírico-teórica para a tendência natural à equalização distributiva.

Kuznets faz uma análise temporal dos dados de crescimento e distribuição nos EUA, Inglaterra e Alemanha, e chega à conclusão que existe um *trade off* entre crescimento e distribuição nos primeiros estágios do desenvolvimento econômico, mas que à longo prazo, depois dos países obterem um incremento em seus produtos, tende a se reverter.

Vários autores se dedicaram a comprovar a hipótese de Kuznets, como, por exemplo, o trabalho de Montek Ahluwalia (1976), que, como salientam Anand & Kanbur (1993), foi determinante para difundir e influenciar os estudos sobre crescimento e distribuição e também as previsões feitas pelo Banco Mundial em seus "*World Development Reports*".

Na década de 60 surge o modelo de crescimento de Nicholas Kaldor, que postulava como pré - requisito ao crescimento a necessidade de um alto nível de poupança, e como os ricos têm propensão marginal a poupar relativamente maior do que os pobres, seria necessário então concentrar a renda nas mãos dos

ricos. Este modelo veio incorporar à “lei imutável” da hipótese de Kuznets a formalização necessária para que se difundisse e fosse justificada a adoção da política de concentração de renda.

Mais recentemente, na década de 90, esforços<sup>3</sup> foram feitos para comprovar a inexistência da relação negativa entre crescimento e equidade, que acabaram não só comprovando a inexistência do *trade off* como apontaram para uma inversão da relação, ou seja, a necessidade da existência de uma maior distribuição inicial como pré - requisito para o crescimento de longo prazo.

O golpe final na hipótese de Kuznets e a promoção da inversão do movimento – primeiro distribui e depois cresce – foi o crescimento durante 3 décadas dos países do Leste Asiático caracterizado pelos baixos níveis de desigualdade iniciais, como demonstrado pelo trabalho de Nancy Birdsall et alli (1995).

Em 1998 Klaus Deininger e Lyn Squire, seguindo na mesma linha dos trabalhos que vinham a contestar a hipótese de Kuznets, lançaram um artigo intitulado “*New ways of looking at old issues: asset inequality and growth*”. Este trabalho foi apresentado no Seminário Internacional: *Asset Distribution, Poverty and Economic Growth* promovido pelo Ministério Extraordinário e da Política Fundiária juntamente com o Banco Mundial, e apresentava conclusões importantes para a discussão da distribuição de terra.

Os autores criticaram a qualidade das fontes de dados utilizadas para se estudar a relação entre crescimento e desigualdade e propuseram a utilização da distribuição da terra como uma forma importante de se medir esta relação. A utilização da terra conferiria maior segurança às conclusões pois, diferente da renda, apresenta menor erro de quantificação e era de mais fácil averiguação (DEININGER & SQUIRE, 1998). Eles chegaram às seguintes conclusões: existe uma forte relação positiva entre igualdade inicial na distribuição de terra e o crescimento de longo prazo; as desigualdades de terra reduzem o

---

<sup>3</sup> Como por exemplo, Anand & Kabur (1993), Alesina & Perotti (1994) e Alesina & Rodrik (1994)

crescimento da renda do pobre, mas não a do rico; assim, os resultados da análise são contrários à hipótese de Kuznets.

Este trabalho apareceu na forma de um “*insight*” que veio trazer luz à questão. Afinal, ele acaba sendo determinante na discussão dos objetivos e justificativas da reforma agrária e do seu papel no processo de desenvolvimento.

Alguns autores já incorporaram a análise de Deininger & Squire em seus estudos sobre a reforma agrária brasileira, como os trabalhos de Buainain et alii (1998) e José Eli da Veiga (1998).

Este primeiro trabalho concorda que a distribuição de terra é uma medida desenvolvimentista, aceitando a hipótese de que a desigualdade afeta a produtividade e o conjunto viável de atividades de trocas, mas põe em dúvida a eficiência da distribuição de terra na resolução da pobreza e da desigualdade.

Analizando a forma como a distribuição de terra se dá no Brasil, os autores consideram-na cara e ineficiente e argumentam a favor do programa Cédula da Terra<sup>4</sup> tendo em vista o fato de que este diminui o custo de transação e dá maior eficiência à estrutura de governança no processo de aquisição de terras.

Na realidade o texto contém o mesmo círculo vicioso dos economistas de utilizar do conceito de eficiência microeconômica para se interpretar questões maiores, e assim toma a posse da terra e sua transferência como uma simples transação econômica, o que não é o caso.

A abordagem de José Eli da Veiga se aproxima mais do cerne do problema. Em seu texto o autor chama a atenção para o fato de que a reforma agrária também incorpora as dimensões econômicas e sociais, ou seja, uma vez que ela é determinante para o crescimento econômico e aumenta as oportunidades de incorporação dos pequenos agricultores no processo de acumulação, ela atende aos objetivos da eficiência e equidade. O autor une a

---

<sup>4</sup> O programa Cédula da Terra é um programa financiado pelo Banco Mundial e pelo Governo Federal implantado em 1996 que visa financiar a aquisição de terra pelos sem terra promovendo o que o Banco Mundial chama de “free-standing Land Reforma Program”.

dimensão econômica e social, mas ainda fica faltando a dimensão política do tema.

A dimensão política deste debate nos remete ao terceiro item da concepção de desenvolvimento adotada, ou seja, o aspecto da participação política, que será abordado no próximo tópico.

#### 1.4. A Questão da Propriedade da Terra

As discussões iniciais sobre desenvolvimento, que se utilizavam do conceito de desenvolvimento como sinônimo de industrialização, levaram a que se colocasse uma cortina de fumaça nas interpretações dos economistas sobre a estrutura agrária, como veremos a seguir.

As discussões sobre reforma agrária ficaram presas a uma forma de avaliação da estrutura agrária que não permite captar um componente importante da questão, o componente político. Como bem salienta George Martine, “(...) parece necessário desmitificar a tecnicidade da modernização agrícola a fim de incorporar, frontalmente, a dimensão política. (1989: 53)”.

Um “viés cepalino”, que coloca a industrialização como processo mor do padrão de desenvolvimento, fez com que os economistas ficassem “sumamente obcecados pela industrialização” (LESSA & DAIN, 1982).

Essa “obsessão” se transpôs para as análises da estrutura agrária. É o que podemos constatar quando observamos a utilização da noção de CAIs (Complexos agroindustriais) como unidade de análise para se discutir o padrão agrário brasileiro. Difundido pelos trabalhos de Geraldo Muller (1981) e Angela Kageyama & José Graziano da Silva (1987), o conceito de CAIs é uma proposta dos autores de criação de um instrumental de análise que capte a dinâmica agrária numa perspectiva intersetorial (agricultura – indústria). Para Graziano da Silva (1988) os CAIs determinam a nova dinâmica da economia agrária brasileira nos dias de hoje, e para Muller (1989) o padrão agrário moderno é agricultura no complexo agroindustrial.



A opção de se ocupar com o fenômeno central de transformação da agricultura, que poderíamos denominar de “CAIficação” do padrão agrícola pelos vários analistas de destaque da economia brasileira, fez com que perdêssemos de vista uma face importante do debate, que precisa estar sempre presente quando se discute reforma agrária: o tipo de capitalismo que se desenvolveu no agro brasileiro foi incapaz de incorporar a propriedade da terra ao processo de acumulação pela via da produção, o que Maria de Nazareth Wanderley (1990) chamou de “capitalismo do desperdício”.

Como bem salienta a mesma autora: “(...) a propriedade da terra ainda constitui, no Brasil, um elemento organizador da atividade agrícola. O caráter produtivo da agricultura é aqui subordinado à dinâmica gestada a partir da propriedade fundiária” (WANDERLEY, 1990:2).

Sendo assim, os estudos do padrão de desenvolvimento agrário que têm como unidade de análise os CAIs são de imensa importância para se compreender a dinâmica do desenvolvimento da indústria no setor rural, mas permitem-nos saber muito pouco sobre o que ocorreu com as demais “órbitas de capital – bancárias, comerciais, agrárias etc. - , como se movem ao longo da transição, como se situam nos poucos casos em que a industrialização se constitui no novo padrão de desenvolvimento” (LESSA & DAIN, 1982). Essa articulação entre a industrialização e “os movimentos das órbitas subordinadas” apresenta um comportamento específico dentro do âmbito político e social. Estes capitais, no caso em discussão o capital agrário, que são considerados pertencentes às órbitas subordinadas do ponto de vista da industrialização, não o são do ponto de vista político.

Não foi à toa que ainda não se rompeu com o poder político tradicional e arcaico ligado historicamente à propriedade do latifúndio, o que impede a democratização política. A classe dos proprietários de terra conseguiu “domar” o Leviatã brasileiro, política e ideologicamente e se perpetuar em suas entranhas.

Esta compreensão da esfera política e social da estrutura agrária é a que pode captar uma dimensão maior da reforma agrária no Brasil. Ao modificar o foco de análise, substituindo a análise econômica do movimento dos agentes

ligados a algum “complexo” produtivo pelo movimento dos agentes ligados à propriedade, transporta-se a discussão para se resolver um impasse histórico do nosso desenvolvimento: pensar a possibilidade da sociedade brasileira continuar a se submeter a grupos que sustentam seu poder e autoridade pela posse da terra, herança de um passado colonial e arcaico.

Esta dimensão política está ligada à desapropriação do latifúndio de forma que rompa com a estrutura institucional do setor rural ligada à mecanismos jurídicos, de poder político e culturais que impedem que se resolva a questão com políticas agrícolas ou sociais, uma vez que a eficácia destas é anulada pela estrutura fundiária defeituosa.

Como bem salientam Plínio de Arruda Sampaio & Danilo Prado Fº (1998), um projeto de desenvolvimento e (re) construção nacional deve redistribuir renda, riqueza e poder no campo. “O que muitos não entendem é que a reforma agrária visa mudar uma estrutura de poder que cria um ambiente social, econômico, cultural e político inibidor do desenvolvimento econômico e do desenvolvimento democrático (p-5)”.

A dimensão política da reforma agrária é de extrema importância por que tem um caráter estrutural. Romper com o poder das elites agrárias é romper com uma força que inibe a solidariedade social no setor rural e, principalmente, romper com uma estrutura de distribuição de renda concentrada e estável que se perpetua no país como salienta Maria Cristina Cacciamali (1996):

*“As raízes estruturais do perfil concentrado e estável da distribuição de renda funcional e pessoal do país, no entanto, são pouco enfocadas pelos especialistas. Na realidade a má distribuição da riqueza e da renda no Brasil deve ser remetida ao seu passado colonial e escravocrata. A posse da terra, desde o século 17, caracterizou-se pelo seu elevado grau de concentração e pelas dificuldades enfrentadas por novos ocupantes para legalizar suas propriedades. Essa base, não única, mas inicial, do poder econômico refletiu-se numa estrutura de poder político concentrado, autoritário e paternalista, que se manteve de forma persistente ao longo do tempo (...) (p-226)”.*

Desta forma, a reforma agrária vista como uma possibilidade de reestruturação social e política no espaço agrário, rompendo com a estrutura de monopolização do poder se justifica como um caminho essencial na busca de um processo de desenvolvimento.

Quando pensamos no paradigma do desenvolvimento humano e suas variáveis básicas, percebemos que a reforma agrária contém os elementos essenciais para que esta forma de desenvolvimento ocorra no Brasil.

Embora, como salientado por Deninger & Squire (1998), a distribuição de terra seja pré – requisito para o crescimento, sozinha não é suficiente para proporcionar as bases para o desenvolvimento de longo prazo. No caso do Brasil, a quebra do poder político agrário e a participação política resultante disto são elementos sem os quais não será possível efetivar nosso processo de desenvolvimento.

A reforma agrária como pré – requisito ao desenvolvimento só pode ser assim concebida se for proposta como mecanismo de resolução do grande problema estrutural da nossa formação histórica, a concentração da propriedade e, sobretudo, as formas de poder político relacionadas a ela.

O que se quis neste capítulo não foi desqualificar as concepções apresentadas, mas sim chamar a atenção para o fato de que o debate sobre o tema está desfocado, contribuindo para se subestimar os objetivos e justificativas da execução de uma reforma agrária.

A Reforma Agrária concebida como um projeto de desenvolvimento que pode transformar nossa sociedade na medida em que gere ruptura do poder local, redistribuição de riqueza e renda e formação do mercado interno, ficou reduzida à execução de uma Política de Terras e os efeitos perversos da Revolução Agrícola, o que acabou gerando uma concepção reducionista dos autores.

As propostas de Reforma Agrária Burguesa, tal qual na década de 60, foram aceitas e quando se volta a debater na década de 80 e 90 não se torna a criticá-la, mas somente a questionar os efeitos que esta causou no agrário brasileiro.

Espera-se desta forma, poder ter contribuído com o avanço do debate e com a tentativa de superar a crise dos fundamentos da reforma agrária.

A seguir iremos avaliar como se configurou a política agrária nos governos de 1985 até 1997, para verificarmos a hipótese levantada da não execução da reforma agrária no Brasil e aprofundarmos mais na dimensão política do tema.

## II. AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS DE REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

Desde a década de 60 já existiam sinais de uma preocupação em se organizar institucionalmente, e dentro de um marco legal, as ações e planos para o enfrentamento da questão agrária no Brasil. Entre as primeiras iniciativas públicas podemos citar a criação da Superintendência da Política Agrária (SUPRA) em 1962; o Estatuto do Trabalhador Rural em 1963; e a criação do Decreto de 1964 que desapropriava o entorno de 10km de rodovias, açudes, e outras obras públicas federais para fim de reforma agrária e continha a Lei nº 4.504, denominada o Estatuto da Terra.

No entanto, assim como outras reformas e demandas, com o golpe militar de 1964 o processo de enfrentamento da questão toma outros rumos, em decorrência, por um lado, da repressão imposta pela ditadura e, por outro, da ascensão do bloco que chegou ao poder, composto por uma fração da antiga oligarquia. Devido a estes fatores, as intervenções públicas no setor se resumiram a projetos de colonização em áreas de fronteira postergando as ações mais concretas de reforma agrária no Brasil.

Com o advento da “Nova República”, a democratização política e o fim da repressão abrem espaço para o ressurgimento do debate sobre a reforma agrária e para as ações dos movimentos sociais demandantes de terra. Neste ambiente é que surge o I PNRA (Plano Nacional de Reforma Agrária), podendo se dizer que foi com ele que começou a implementar as propostas de reforma agrária no Brasil.

A seguir serão apresentados os diferentes planos de reforma agrária que foram implantados no Brasil desde 1985 e, por fim, uma análise crítica dos mesmos. Este sumário retrospecto dos programas visa apresentar subsídios para que identifiquemos que rumo esta política pública tomou, bem como demonstrar a conjugação das forças que estão envolvidas a favor ou contra a reforma agrária e o resultado que daí deriva.

## 2.1. O I Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA) -1985/1989

O compromisso do candidato de transição Tancredo Neves com os movimentos populares abriu espaço para que se elaborasse um Plano de Reforma Agrária para o país. Ficando a cargo do MIRAD (Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário) e do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), respectivamente dirigidos por Nelson Ribeiro e José Gomes da Silva, a proposta do I PNRA contou com a participação de cerca de 150 técnicos que tinham um histórico de comprometimento com a reforma agrária no Brasil.

Após várias versões e discussões, a proposta foi levada à público no IV Congresso da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG). A proposta foi apresentada pelo ministro do MIRAD acompanhado pelo então presidente José Sarney. Dando um sinal às classes fundiárias de que havia um compromisso do governo com os movimentos sociais e sindicais de luta pela terra.

No entanto, da apresentação da proposta, em abril, até a aprovação em outubro, o I PNRA apresentou alterações significativas que acabaram por frustrar os progressistas.

Quando do lançamento da proposta os latifundiários e empresários rurais começaram a se articular para impedir a sua aprovação. Os objetivos principais eram: a) destruir o caráter punitivo das desapropriações e, se possível, inserir a negociação como forma de obtenção de terra; b) tentar descaracterizar o conceito de latifúndio por exploração ou dimensão.

Depois de uma longa trajetória o golpe final à proposta original do I PNRA veio quando foi iniciado o processo de desapropriação da fazenda Apucarantina de 1.650ha em Londrina. O INCRA decretou o município como área prioritária para depois desapropriar a fazenda referida, respeitando desta forma os trâmites constitucionais. Isto foi usado como arma pelos proprietários fundiários que passaram a espalhar na mídia que começaria ali a se desapropriar o Brasil inteiro.

O governo percebeu que estava pagando um alto preço pela encenação feita com a reforma agrária e resolveu recuar. O presidente convocou os

defensores jurídicos dos latifundiários para estruturar a "última" versão do I PNRA e assim apaziguar o ânimo das elites agrárias.

Não bastasse a modificação de última hora no I PNRA, foi criado o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR) que vinculava, a despeito da criação do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD), a Reforma Agrária ao Ministério da Agricultura, dando mais um sinal de que as articulações anti-reformistas haviam ganhado o jogo.

A esperança dos reformistas retornou em 1987 com a instauração da Assembléia Nacional Constituinte, que traria como resultado uma nova Constituição para o Brasil. Como era de se esperar, o agrupamento de parlamentares que defendiam a elite agrária tentou bloquear as ações de reforma agrária. O resultado deste bloqueio foi a postergação da regulamentação das ações de reforma agrária para o outro mandato, quando se votariam as Leis Complementares. Ficavam assim as ações judiciais de desapropriação a cargo dos juizes, que deveriam, interpretar se os dispositivos constitucionais eram ou não aplicáveis, até que fosse votada a Lei Complementar da Reforma Agrária (Lei Agrária).

A despeito dos fatos descritos, o I PNRA foi implantado e suas metas e resultados serão apresentados a seguir.

O I PNRA nasceu como parte integrante do Programa de Prioridades Sociais do governo, sendo caracterizado por seus criadores como um programa da área social. Era orientado para atender a população de baixa renda, migrantes ou moradores de zona em tensão social e produtores rurais.

O objetivo geral do plano era distribuir terras para a população acima descrita e tinha como objetivos específicos aumentar a oferta de alimentos, aumentar o emprego rural, diminuir o êxodo rural, aumentar o bem estar dos beneficiários via investimento público e trazer a paz social para o setor rural.

Segundo seu processo de execução, o I PNRA era orientado de acordo com um conjunto de funções com graus hierárquicos diferentes. São estes:

a) **Programa Básico:** Definidor das relações de propriedade e de melhoria de acesso à terra. Era composto pelo Programa de Assentamento de Trabalhadores Rurais, que visava as ações de desapropriação por interesse

social ou outras formas de obtenção de terras, e pelo programa de organização sócio-econômica dos beneficiários nas áreas de trabalho (BRASIL/MIRAD/INCRA, 1985).

b) **Programas Complementares e Programas de Apoio:** Nos Programas Complementares situavam-se as ações de Regularização Fundiária, Colonização e Tributação. Nos Programas de Apoio concentravam-se as ações de Cadastro Rural, Estudos e Pesquisas, Apoio Jurídico e Desenvolvimento de Recursos Humanos.

O Programa Básico era de caráter emergencial e os restantes condicionantes de ações de médio e longo prazo. A seguir para ilustrar será apresentado um esquema dos Programas previstos no I PNRA (quadro 1)

**Quadro 1**  
**Esquema de Programas Previstos no I PNRA**

Natureza Dos Programas	Denominação
Básico	Assentamento de Trabalhadores Rurais
Complementar	Regularização Fundiária
	Colonização
	Tributação da Terra
Apoio	Cadastro Rural
	Estudos e Pesquisas
	Apoio Jurídico
	Desenvolvimento de Recursos Humanos

Fonte: BRASIL/MIRAD/INCRA, 1985

O plano se baseava numa estimativa de 6 a 7 milhões de famílias de trabalhadores sem terra, posseiros, arrendatários, parceiros, parte dos assalariados rurais e minifundistas, que seriam os beneficiários potenciais da Reforma Agrária. Diante disto o plano propunha no prazo de 4 anos assentar 1,4 milhão de famílias em 43 milhões de hectares (tabela 1).



Tabela 1  
Metas de áreas a serem desapropriadas e de famílias assentadas pelo I PNRA –  
Regiões e Brasil

REG	1985/86		1987/88		1988/89		1989/90		1990/91		1991/92		Méd
	Hectares	Famílias	Hectares	Famílias	Hectares	Famílias	Hectares	Famílias	Hectares	Famílias	Hectares	Famílias	
N	1.080.000	15.000	2.170.000	30.000	3.250.000	45.000	3.580.000	50.000	10.080.000	140.000	23,39	10,00	72,00
NE	2.020.000	67.500	4.050.000	135.000	6.070.000	202.500	6.760.000	225.000	18.900.000	630.000	43,86	45,00	30,00
SE	470.000	30.000	930.000	60.000	1.400.000	90.000	1.570.000	100.000	4.370.000	280.000	10,14	20,00	15,61
S	240.000	15.000	470.000	30.000	710.000	45.000	760.000	50.000	2.180.000	140.000	5,06	10,00	15,57
CO	810.000	22.500	1.620.000	45.000	2.430.000	67.500	2.700.000	75.000	7.560.000	210.000	17,54	15,00	36,00
BR	4.620.000	150.000	9.240.000	300.000	13.860.000	450.000	15.370.000	500.000	43.090.000	1.400.000	100,00	100,00	30,78

Fonte: BRASIL/MIRAI/INCRA, 1985  
Elaboração: Autor

Como podemos observar, as metas são crescentes durante os anos, sendo prioridade as desapropriações na região Nordeste e Norte e o assentamento das famílias do Nordeste e Sudeste. A média nacional de área por família é de 30,78 ha, variando de tamanho. Os assentamentos da região Norte são propostos com área duas vezes maior que a média nacional e os projetos das regiões Sul e Sudeste com a metade da média, refletindo as diversidades regionais dos tamanhos de parcelas.

O custo médio por família para o Brasil foi estimado pelo programa em US\$ 11.390,60 (Dez/97)<sup>1</sup> sendo a implantação (obtenção de terras e instalação das famílias) o item de maior peso na composição, representando 64,65% do custo total. O custo da terra foi estimado em 60,0% do valor real de mercado medido pela Fundação Getúlio Vargas/85, uma vez que se considerava que as terras passíveis de desapropriação eram mais baratas do que a média do mercado, o que veio causar uma subestimação nos custos da Reforma Agrária.

Na tabela 2 podemos observar que regionalmente existem algumas diferenças de custos que refletem a realidade esperada, uma participação maior do custo da terra no centro sul e, por outro lado, um maior peso da infra-estrutura nas regiões Norte e Nordeste.

<sup>1</sup> Todos os valores apresentados estão em US\$ de dezembro de 1997.

Tabela 2

Custo estimado por Família Assentada no IPNRA – Regiões e Brasil

Região	Custo/Família (US\$ Dez/97)	Implantação %	Saúde, Educação, Assistência Técnica %	Infra- estrutura %	Crédito %
N	8.376,50	51,93	7,61	11,42	29,02
NE	8.621,98	53,29	7,40	11,09	28,20
SE	14.504,64	72,24	4,39	6,59	16,76
S	16.605,57	75,75	3,84	5,76	14,64
CO	14.091,00	71,42	4,52	6,79	17,25
BR	11.390,60	64,65	5,60	8,39	21,34

Fonte: BRASIL/MIRAD/INCRA, 1985  
Elaboração: Autor

A questão do preço da terra é melhor visualizada na tabela 3, em que constatamos que a região Sul teve somente 5,06% das áreas desapropriadas e 10,0% do número de famílias, gastando 17,08% dos recursos destinados a essa função, sendo encontrada situação semelhante na região Sudeste.

Tabela 3

Composição Percentual dos Gastos estimados do IPNRA – Regiões e Brasil

Região	Implantação	Saúde, Educação, Assist. Técnica	Infra-estrutura	Crédito	Total	Área	Fam.
N	5,91	10,00	10,00	10,00	7,35	23,39	10,00
NE	28,08	45,00	45,00	45,00	34,06	43,88	45,00
SE	28,46	20,00	20,00	20,00	25,47	10,14	20,00
S	17,08	10,00	10,00	10,00	14,58	5,06	10,00
CO	20,50	15,00	15,00	15,00	18,56	17,54	15,00
BR	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: BRASIL/MIRAD/INCRA, 1985  
Elaboração: Autor

É importante notar que as previsões de metas, objetivos e custos apresentadas pelo I PNRA versavam unicamente sobre o programa básico, deixando os programas de apoio e suplementar apenas com diretrizes operacionais. Isto vem salientar que estes programas, que efetivamente contribuiriam para a modificação da reorganização agrária do país, não foram efetivamente considerados como prioridades. Isto vem demonstrar um primeiro aspecto do I PNRA, seu caráter emergencial e distributivista.

O I PNRA, por ter sido o primeiro plano de assentamento de reforma agrária no Brasil, ao seu final mereceu do próprio órgão executor<sup>2</sup> – o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) – uma avaliação, que mostrou as limitações do alcance do Plano e os obstáculos enfrentados para sua efetiva implementação.

Na tabela 4 podemos comparar as metas propostas com os valores efetivamente realizados pelo I PNRA. Do número inicial de famílias proposto foram assentadas apenas 5,90% e do número de área 10,53%. Um fato que chama a atenção e demonstra o segundo aspecto do I PNRA é a distorção regional das prioridades emergenciais do plano, que era disponibilizar mais áreas no Nordeste, o que não ocorreu.

**Tabela 4**  
**Comparação entre as metas estabelecidas e efetivadas IPNRA – Regiões e Brasil (%)**

Regiões	Famílias			Áreas		
	Metas	Efetivas	Efetivas/metas	Metas	Efetivas	Efetivas/Metas
N	10	46,46	29,85	24,42	62,68	28,22
NE	45	27,11	3,87	41,41	18,73	4,50
SE	20	6,00	1,93	10,59	3,11	3,23
S	10	6,22	4,00	5,28	2,53	5,26
CO	15	14,20	6,08	18,31	12,95	7,77
BR	100	100,00	5,90	100,00	100,00	10,53

Fonte: BRASIL/MIRAD/INCRA, 1985; BRASIL/MARA/INCRA, 1990.  
Elaboração: Autor

Este fato pode ser explicado quando se observa a tabela 5, que mostra de que forma foram obtidas as terras utilizadas nos assentamentos feitos no I PNRA. As áreas da região Norte foram as que tiveram, em comparação com as outras regiões, maior facilidade de obtenção de terra, já que se utilizou o processo de arrecadação e compra e venda como forma **principal** de obtenção

<sup>2</sup> Como salienta ARRETCHÉ, (1998-37):

“(…) É muito difícil (embora obviamente não inteiramente impossível) que tais ‘avaliações’ possam ser isentas. Isto é, há uma série de incentivos para que tais avaliações concluam pelo sucesso do programa ou, pelo menos, que tendam a minimizar seus elementos de fracasso. Estas razões vão desde a manutenção dos próprios empregos até o interesse das burocracias em aumentar suas margens de poder e gasto “

de terra. Dos projetos criados nessa região 28,0% foram em terras arrecadadas e 8,0% adquiridas por compra e venda, sendo as desapropriadas 64,0%. O que acabou acontecendo foi que se obteve mais terras onde existiu maior disponibilidade destas, diminuindo a utilização do processo desapropriatório, indicando que existiram dificuldades em desapropriar, fato que foi destacado pela própria avaliação interna.

Tabela 5  
Forma de obtenção de terras dos PAs no I PNRA-Brasil e regiões (%)

Regiões	Desapropriação	Arrecadação	Compra e Venda	Doação
N	64	28	8	0
NE	86	0	12	2
SE	100	0	0	0
S	80	0	16	4
CO	84	9	4	3
Brasil	81	7	10	2

Fonte: BRASIL/MIRAD/INCRA, 1985, BRASIL/MARA/INCRA, 1990.  
Elaboração: Autor

Saindo do aspecto distributivista podemos observar nos dados da tabela 6 que as outras ações que complementaríamos o programa deixaram muito a desejar. Dentre os itens que foram apontados como majoritariamente existentes (educação, assistência técnica, crédito rural, e insumos e sementes) três deles foram avaliados como insuficientes pela maioria da população entrevistada (educação 50,9%, crédito rural 50,4% e insumos e sementes 53,9%) e como regulares (assistência técnica 45,3%)

Tabela 6  
Avaliação dos serviços de apoio social e de produção nos PAs - (%)

Serviços		Existência		Avaliação dos existentes		
		Sim	Não	Suficiente	Regular	Insuficiente
1 Apoio Social	Saúde	44,5	55,5	7,4	31,4	61,2
	Educação	69	31	11	38,1	50,9
	Abastecimento de água	31,5	68,5	12,8	40,6	46,6
	Habitação	38,6	61,4	19	42,3	38,7
	Saneamento	4,7	95,3	10	15	75
2 Apoio Produção	Assistência Técnica	57,6	42,4	17,7	45,3	37
	Pesquisa	11,8	88,2	14	28	58
	Crédito Rural	58,3	41,7	14,2	35,4	50,4
	Armazenamento	20,6	79,4	19,5	38	42,5
	Comercialização	48,1	51,9	8,9	50,7	40,4
	Insumos/Sementes	63,7	36,3	9,7	36,4	53,9
	Cooperativismo	16,8	83,2	15,5	46,5	38

Fonte: BRASIL/MARA/INCRA, 1990.

Carlos Villa Verde (1986), ao discutir os aspectos do financiamento do I PNRA chamou a atenção para o fato de que sua implantação poderia ser prejudicada já no primeiro ano, haja vista que houve uma redução do volume de recursos para 21,23% do que fora previsto. No entanto, o autor salienta que esta limitação não seria o problema mais grave, mas sim a lenta execução do plano.

Para terminar, o importante a reter é que embora o I PNRA tenha sido o primeiro projeto de ação pública para execução de assentamentos de reforma agrária e um plano extremamente elaborado, este apresentou resultados muito aquém das necessidades pelos motivos políticos já apontados no início. Três características podem ser tiradas do panorama mostrado acima: primeira, o I PNRA foi pensado como uma **política social**, tendo em vista o fato de que era um sub-programa do Programa de Prioridades Sociais; segunda, limitou-se à ações **distributivistas e emergenciais**; e, terceira, refletiu os entraves políticos que uma política deste cunho enfrenta na sua elaboração e execução.

## 2.2 O Governo Collor e o “Programa da Terra” – 1990/1992

Na primeira eleição direta para presidente, depois da ditadura militar, surge como representante das forças conservadoras um candidato desconhecido do cenário político nacional. Apresentado como um político novo e apoiado pela maior rede de televisão brasileira, a Rede Globo, as forças conservadoras conseguiram vencer, desta vez nas urnas, o candidato de esquerda.

Apesar do perfil neoliberal do governo e da conjuntura de desmobilização dos trabalhadores do campo, a reforma agrária não conseguiu ser tirada da pauta política. Na divulgação do documento com a proposta de governo, “Brasil, um Projeto de Reconstrução Nacional”, metas referentes à reforma agrária eram vislumbradas.

Percebendo que o tema era recorrente na agenda governamental, o legislativo permanecia atento e se articulando para barrar a Lei Complementar da Reforma Agrária, a Lei Agrária. Ronaldo Caiado – PFL/GO, presidente da resistência latifundiária, a UDR (União Democrática Rural), tentou criar uma frente parlamentar anti – reformista, que acabou sem muita força, já que não contava com mais de 20 deputados.

Em 1992 Pedro Collor de Mello, irmão do presidente da República, apresentou à imprensa um dossiê sobre "O esquema PC", denunciando um amplo esquema de corrupção que beneficiava o presidente. A notícia foi uma bomba que desestruturou todo o governo e seus aliados. Com o processo de *impeachment* que se instalava, as forças conservadoras se desarticularam nacionalmente e os anti - reformistas perderam sua referência.

O "Programa de Reforma Agrária" como ação pública praticamente não existiu, pois seu lançamento foi feito no mesmo mês em que surgiram as denúncias de corrupção e, somado a este fato, estava ocorrendo a Reforma Administrativa que desestruturou todo o serviço público federal, inclusive com a extinção do INCRA.

Aqui vale a pena uma observação quanto à desestruturação do serviço público federal. O INCRA, órgão responsável pela implementação da reforma agrária, foi uma das autarquias que sofreu uma grande investida da reforma<sup>3</sup>. Esta desestruturação aliada à descontinuidade administrativa existente no órgão quase paralisou as suas ações, devendo-se a este fato a quase inexistência ou incoerência dos dados e a falta de acompanhamento das ações neste período. A despeito destes problemas iremos avaliar o "Programa da Terra" e as outras ações no setor feitas desde 1990 pelo governo Collor.

Com a mesma megalomania que caracterizou o período Collor, chegando a anunciar que a esquerda sentiria inveja da sua reforma agrária, o governo anunciou como meta assentar 500.000 famílias durante cinco anos. No entanto, não deixou claro como seria executada esta reforma, sendo dentre os

---

<sup>3</sup> Até hoje ainda é sentido o impacto da reforma. Em recentes visitas a algumas superintendências regionais do INCRA pelo Brasil, vários funcionários queixavam-se da inexistência de técnicos para algumas funções, pois os funcionários aposentados foram substituídos por funcionários da extinta Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB), realocados no INCRA, e que não tinham qualificação suficiente e apresentavam pouco envolvimento com o trabalho, uma vez que em sua maioria estavam prestes a se aposentar.

governantes da Nova República o pior exemplo de planejamento<sup>4</sup> na área de política agrária.

O “Programa”, elaborado no âmbito da Secretaria de Assuntos Estratégicos”, tinha este último órgão e o Gabinete Militar como agentes executores. Isto era justificado pelo fato da reforma agrária ser “uma das macroestratégias nacionais, bastante sensível no âmbito social e que afeta não apenas o desenvolvimento, mas a segurança nacional (BRASIL/MARA/INCRA, 1992)”. Claramente a questão da reforma agrária ficava sob o cuidado dos militares.

Outra característica do “Programa” se refere ao fato de que este era vinculado à rubrica de Programa Social e, como tal, era encarado como um mecanismo de política social. A meta do programa, apesar do anúncio prévio de 500.000 famílias, era assentar até o ano de 1994 cerca de 385.507 famílias, que somadas com as 14.493 famílias que diziam ter assentados entre 1990 e 1991, perfazeria o total de 400.000 famílias, como podemos ver na tabela 7.

**Tabela 7**  
**Metas do Programa da Terra - Brasil**

<b>Anos</b>	<b>1990/A 1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>Total</b>
Famílias Assentadas	14.493	50.000	147.500	188.007	<b>400.000</b>
Apoio a Assentados e Colonização (Famílias atendidas)	175.110	107.034	160.981	201.907	<b>645.032</b>
Assentamento Emancipados	-	8.963	39.611	59.945	<b>108.519</b>
Colonização Emancipadas	228	28.090	28.013	24.981	<b>81.312</b>
Regularização Fundiária	-	11.284	-	-	<b>11.284</b>

Fonte: BRASIL/MARA/INCRA, 1992  
Elaboração: autor

Surpreendentemente, em nenhum momento no programa foi citado o número de hectares necessários para se assentar a quantidade de famílias propostas. Ligado às tradições oligárquicas de Alagoas o presidente Fernando

<sup>4</sup> O Programa da Terra, dentre os quatro analisados, é o pior exemplo de elaboração de programa, das 70 páginas que o totalizam, 34 são anexos com a íntegra das leis e o endereço das superintendências do Incra no Brasil e as outras 36 restantes não explicitam a quantidade de área a ser desapropriada, sendo um resumo dos atos legais e administrativos aprovados relativos ao tema.

Collor não se comprometeria propondo metas para desapropriação. Este fato fica evidente quando avaliamos que a Lei Complementar tão necessária para a regulamentação dos procedimentos de desapropriação, criada com a Constituição de 1988, fora “esquecida” pelo governo do período.

Apesar das dificuldades de informações, apresentarei alguns resultados quanto à criação de projetos de assentamentos e desapropriação (vide tabela 8), que servirão para discutirmos alguns aspectos interessantes deste período.

**Tabela 8**  
**Metas e efetivos do Programa da Terra – Brasil**

1990 A 1992					
Metas		Efetivos**		Efetivos/Metas	Desapropriações feitas no período**
Famílias	Área(ha)	Famílias	Área(ha)	Famílias	Área(ha)
64.493	-	38.405	2.577.964	59,54%	19.789

Fontes: \*BRASIL/MARA/INCRA, 1992; \*\* BRASIL/DP/INCRA, 1995  
Elaboração do autor

É interessante notar que embora Collor tenha obtido 19.789 ha<sup>5</sup> de terra, o mesmo conseguiu criar 2.577.964 ha de assentamentos. Apesar de tamanha discordância de informações, podemos arriscar uma explicação. O governo Sarney deixou cerca de 215.000 ha já desapropriados, além de 607 processos em tramitação (áreas selecionadas e avaliadas) que totalizavam 5.830.090 ha (BRASIL/MARA/INCRA, 1990). Daí a possibilidade de alguém que quase nada desapropriou conseguir fazer assentamentos no total de área que fez, sendo possível cumprir 59,54% das suas metas.

É verdade que não se tem como avaliar a qualidade dos projetos criados por Collor, mas segundo José Juliano de Carvalho Fº (1997), estes foram abandonados pelo governo.

<sup>5</sup> Vários textos afirmam que o governo Collor não desapropriou nada, um palmo sequer. No entanto, como foi dito, os dados do período são precários. Optamos pelos dados divulgados num documento oficial do INCRA incluído na publicação “Reforma Agrária: Coletânea dos termos de referência” Brasília., 1997, que está sendo utilizado como fonte para a maioria dos dados apresentados até aqui.



Analisando o período não devemos nos deixar levar pela idéia de que os problemas governamentais e institucionais que ocorreram foram os entraves a uma política efetiva de reforma agrária. O compromisso do governo com a sua herança oligárquica era muito maior do que com a sua imagem de político moderno, criada pelo marketing político.

Do exposto acima, podemos constatar que neste período, guardadas as devidas proporções, houve uma certa continuidade da forma de concepção e execução do programa de assentamentos de reforma agrária no Brasil; ou seja, os projetos de assentamentos foram concebidos como **política social** e continuou a se efetivar um processo **distributivo** de terras.

### 2.3 O Programa Emergencial de Reforma Agrária - 1993/1994

Após o processo de *impeachment* assumiu o vice-presidente Itamar Franco, apoiado pela coalização de forças que tirara Fernando Collor de Mello da presidência. A mobilização social gerada pela luta contra a corrupção, "Movimento pela Ética na Política", transformou-se em indignação contra a degradação da vida ("Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida"), gerando reflexos nas primeiras ações governamentais. Em abril de 1993 foi criado o Conselho de Segurança Alimentar (CONSEA) como parte do "Plano de Combate à fome e à Miséria – Princípios, Prioridades e Mapas das Ações de Governo".

No plano de ações apresentado, a reforma agrária tinha lugar como mecanismo de combate à fome e à miséria, ou seja, mais uma vez era encarada como um mecanismo de política social. Junto com o CONSEA, foi apresentado também, e integrado a ele, o "Programa Emergencial de Reforma Agrária". Emergencial, segundo o próprio texto de criação, porque o governo anterior, no qual Itamar era vice, não tinha efetivado a reforma agrária e por isto esta se fazia tão urgente. Na realidade, a emergência se dava pelo fato de que a violência no campo havia aumentado e apresentava visível agravamento.

Itamar nomeou para a presidência do INCRA Oswaldo Russo, que vinha dos quadros do Partido Comunista e da CONTAG, e assumiu prometendo paz no campo e reativação do processo de assentamento.

A queda de Collor deu um novo alento às forças pró-reforma agrária. A desestruturação das forças conservadoras abriu espaço para que o governo que assumia pusesse em votação a Lei Agrária, inibisse alguns retrocessos que esta trazia e aprofundasse algumas questões relativas à desapropriação, como, por exemplo, o "Rito Sumário". Os reformistas não conseguiram o que esperavam, ficando a discussão da função social da terra pendente mais uma vez.

É neste ambiente que o "Programa Emergencial" é colocado em execução. Estimando uma demanda por terras de 4 milhões de famílias, propunha assentar em 1993 e 1994 cerca de 120.000 famílias, sendo 80.000 pelo governo federal e 40.000 pelos estaduais. (tabela 9)

**Tabela 9**  
**Metas de área e famílias assentadas pelo Programa Emergencial de Reforma Agrária**

Ano	Famílias			Área		
	Federal	Estados	Total	Federal	Estados	Total
1993	20.000	0	20.000	821.900	0	821.900
1994*	60.000	40.000	100.000	2.465.400	1.643.800	4.109.500
<b>Total</b>	<b>80.000</b>	<b>40.000</b>	<b>120.000</b>	<b>3.287.300</b>	<b>1.643.800</b>	<b>4.931.400</b>

Fonte: BRASIL/MAARA/INCRA, 1993

Elaboração: autor

\* valor estimado pela média de área por família de 1993 de 41,09ha/fam

O custo estimado pelo governo Itamar para se efetuar o assentamento das 20.000 famílias em 1993 foi de US\$275 milhões, o que dava uma média de US\$13.810,41 por família. A obtenção da terra respondia por 76,18% do custo, que somada com o custo dos pagamentos das benfeitorias, dava um percentual de 84,99% para o item implantação (vide tabela 10).

**Tabela 10**  
**Estimativa de custo para o ano de 1993 do Programa Emergencial de**  
**Reforma Agrária**

Atividade	Valor (1000:US\$ Dez/97)	%
Terra Nua	202.136,27	73,18
Benfeitoria	24.347,09	8,81
Recursos Naturais	4.240,93	1,53
Topografia	2.503,77	0,90
Parcelamento	1.797,12	0,65
Administração	12.623,77	4,60
Estradas	6.371,88	2,30
Captação e Distribuição de água	6.221,30	2,25
Crédito implantação	15.966,19	5,78
<b>Total</b>	<b>276.208,32</b>	<b>100</b>
<b>US\$/família</b>	<b>13,81041</b>	
<b>US\$/ha</b>	<b>0,3360</b>	

Fonte: BRASIL/MAARA/INCRA, 1995  
 Elaboração: autor

Olhando a tabela acima podemos constatar dois fatos: a estimativa de custo de assentamento por família, embora seja maior que a do I PNRA (US\$ 11.390,60), ainda era subestimada<sup>6</sup>, comprometendo sua execução, uma vez que os recursos orçados não seriam suficientes para o cumprimento do proposto. Outro fato importante é que não se destinou nada de recursos para educação e nem para saúde, ficando em branco estas rubricas na proposta, o que vem demonstrar qual a face emergencial deste programa, eliminar conflitos distribuindo terras.

Esta última constatação pode ser comprovada quando comparamos as metas de volume de crédito do PROCERA com o efetivamente realizado. A proposta do governo era atender 100.000 famílias já assentadas, totalizando

<sup>6</sup> O custo de um assentamento, incluindo terra, crédito e até despesas administrativas do INCRA, foi estimado pela FAO em 1994 em US\$ 16.100 por família.

US\$ 125.513.677,80 (Dez/97). No entanto, segundo o trabalho de Gasquez e Villa Verde (1998), indicando a prioridade “emergencial” do programa, somente 21,57% deste valor foi executado, o que acabou prejudicando o financiamento da produção dos projetos existentes.

Avaliando a efetivação das metas quantitativas do programa, podemos constatar que somente 31,27% das metas de área do governo federal e 23,71% do número de famílias a cargo da união foram cumpridas, conforme podemos observar na tabela 11.

**Tabela 11**  
**Comparação entre metas propostas e efetivadas do Programa Emergencial de Reforma Agrária – 1995**

Área (ha)			Famílias		
Metas	Efetivos	Metas/Efetivos	Metas	Efetivas	Metas/Efetivos
3.287.300	1.027.998	31,27	80.000	18.971	23,71

Fonte: BRASIL/MAARA/INCRA, 1993, DP/INCRA/1995  
Elaboração: autor  
\*governo federal

Não se pode atribuir o baixo êxito deste programa à subestimação do seu custo, mas sim à falta de empenho político. O governo que iniciara após o *impeachment* começava do zero suas articulações e ações, Itamar aos poucos começou a se preocupar com a estabilização monetária, e a partir de 1994 tudo girou em torno do Plano Real e da nova eleição presidencial, ficando a emergência da reforma agrária postergada para outra oportunidade.

Mais uma vez a criação do programa pelo governo partiu de uma concepção de reforma agrária como **política social** e terminou executando uma política **distributiva** de terra sem se comprometer com a qualidade e o futuro dos assentamentos, uma vez que só terra não garante a sustentação dos projetos.

#### 2.4 Programa Nacional de Reforma Agrária - 1995/1998

O sucesso estabilizador do Plano Real do governo Itamar elegeu seu sucessor, Fernando Henrique Cardoso, ex - ministro da fazenda. Numa coalizão política que alojava grande parte das forças políticas tradicionalmente conservadoras e anti-reforma agrária, o novo governo assumiu embalado pela

euforia da estabilização monetária e pela vitória no primeiro turno. Como de costume a todos os candidatos, a reforma agrária fazia parte do programa do novo governo.

Os primeiros sinais de que nada mudaria no âmbito da política agrária era que esta era mantida sob a responsabilidade do Ministério da Agricultura, cujo ministro José Eduardo Andrade Vieira tinha um histórico político não recomendável para tal função.

Em 1995 ocorre o massacre de Corumbiára, em que a Polícia Militar, ao desalojar setecentas famílias que ocupavam a fazenda Santa Elina, matou cerca de quarenta sem-terras. O fato gerou uma crise tremenda na área de política agrária do governo levando à troca do presidente do INCRA. Depois de uma rápida passagem de Raul do Valle pela instituição, foi colocado no comando Francisco Graziano que, apesar da sua posição contra a distribuição de terra, tinha conhecimento sobre o tema. No entanto, Graziano permaneceu por pouco tempo e foi derrubado devido às denúncias de grampo telefônico. Na mesma época foi decretada a prisão dos líderes do MST em São Paulo, José Rainha e Diolinda Alves, demonstrando como o governo respondia aos movimentos sociais.

No ano seguinte ocorreu outro conflito de grandes proporções. Cerca de 1.500 sem-terras bloqueavam a rodovia PA-150 protestando contra a ausência de política de assentamento de trabalhadores, quando a Polícia Militar, auxiliada por jagunços dos fazendeiros, abriu fogo contra homens, mulheres e crianças diante das câmeras de televisão.

Após o massacre, que levou à mídia internacional o problema da terra existente no Brasil, foi criado o Ministério Extraordinário de Política Fundiária tendo à frente Raul Jungmann. As perspectivas começavam a se tornar boas, uma vez que se desvinculava a reforma agrária do Ministério da Agricultura.

À medida que o impacto causado pelos massacres diminuía, o governo ia perdendo o diálogo com os movimentos sociais. Quando ressurgia a esperança de que a situação estivesse voltando ao “normal”, o governo se deparou com “Marcha para Brasília”, promovida pelo MST, em 1997.

Como reação, o governo simplesmente desprezou o fato e ameaçou os movimentos. Dois meses depois recuou e resolveu receber os movimentos que chegaram à Brasília. Da reunião não foi tirado nenhum acordo, a estratégia do era mostrar para sociedade que o governo estava aberto ao diálogo, mas os movimentos eram irredutíveis. O governo endureceu com os movimentos sociais e anunciou o Decreto nº 2250, que entre outras coisas, proibia a vistoria em imóveis invadidos.

Antes de apresentarmos o Programa Nacional de Reforma Agrária do governo Fernando Henrique Cardoso, devemos salientar dois fatores que marcaram profundamente a performance governamental nesta área. Primeiro, a ação dos movimentos populares de acesso à terra que, combinada com a estratégia de desenvolvimento econômico traçada pelo governo, proporcionou um cenário favorável à pressão reivindicativa por terra, forçando o governo a distribuir terras; e segundo, a estabilização monetária que fez o preço da terra cair profundamente, uma vez que esta perdeu sua função como reserva de valor.

Em relação ao primeiro fator, é interessante ressaltar a postura do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) – criado em 1983 – o maior movimento organizado que demanda terra no Brasil e que optou por uma estratégia de invasões de áreas consideradas improdutivas e passíveis de desapropriação. Esta estratégia levou a conflitos sociais como os já citados acima, que ganharam espaço na mídia nacional e internacional.

Esta repercussão na mídia é relevante quando percebemos que um dos mecanismos da estratégia<sup>7</sup> de desenvolvimento do atual governo é utilizar o capital financeiro internacional para seu financiamento. Sendo assim, se torna prioritário manter uma boa imagem internacional com regras econômicas fixas, boa governança e ausência de incerteza política.

---

<sup>7</sup> Embora muitos críticos do governo Fernando Henrique Cardoso não concordem com a existência de uma estratégia de desenvolvimento, acreditamos que esta é clara e está resumida no trabalho de Gustavo Franco (1996) "Inserção externa e desenvolvimento". Esta estratégia adotada pelo governo baseia-se na inserção internacional via abertura de mercado e utilização de capital financeiro internacional abundante como forma de financiamento.

Os fatos ocorridos com os movimentos sociais demandantes de terra atentam claramente contra a boa imagem internacional e estabilidade política. Os conflitos por terra, por um lado, chamam a atenção para o fato que não existe um consenso político na sociedade brasileira, e que pode tomar proporções maiores, e por outro, que existe uma demanda pela modificação do sistema de propriedade privada da terra. Isto pode abalar a confiança dos investidores que buscam credibilidade e bons guardiões para seu dinheiro. Diante disto, os “problemas” criados pelos movimentos sociais de acesso à terra são encarados pelo governo como ações que devem ser sufocadas e minimizadas.

Como veremos no próximo capítulo, o preço da terra teve uma de suas maiores quedas após a implantação do Plano Real, o que veio facilitar a obtenção de terras. Somado a isto, o governo Fernando Henrique Cardoso não fez só modificações jurídicas para inibir a ação dos movimentos populares mas também mudanças importantes na legislação visando a agilização de obtenção de terras, sendo importante destacar a modificação na Lei Agrária<sup>8</sup>, a agilização do Rito Sumário (Lei nº88/96) e a participação do Ministério Público (Lei nº 9415/96).

Em relação a esta facilidade de obtenção de terras, o atual governo está na verdade negociando com o poder patrimonialista latifundiário, que é uma das

---

<sup>8</sup> A MP nº1703 –17/98 introduziu as seguintes modificações: a) A impossibilidade do proprietário ou seu preposto receber a comunicação de vistoria: ela será publicada em jornal de grande circulação na capital do Estado em que se encontre o imóvel rural e não mais entregue pessoalmente, o que acelera a Reforma Agrária; b) acaba com os juros compensatórios de 12% ao ano sobre o valor da terra improdutiva – o que gerava superindenizações e acarretava prejuízos de milhões de reais ao erário, desestimulando a indústria das desapropriações; c) revê os critérios da avaliação das terras improdutivas, tornando-os compatíveis com os preços de mercado, barateando a reforma agrária; d) amplia para 4 anos a possibilidade de revisão judicial das superintendências ou indenizações fraudulentas; e) responsabiliza, civil, penal e administrativamente o engenheiro agrônomo que fizer a avaliação do imóvel a ser desapropriado, caso se comprove a superavaliação ou fraude na identificação das informações; f) delega aos Estados, mediante convênio, o cadastramento, vistoria e avaliação de imóveis rurais, desde que sejam instituídos órgãos colegiados com a participação da sociedade civil; g) cria a possibilidade de criação das Comissões Agrárias nos Estados; e, h) impossibilita a fragmentação de imóveis, depois de realizada a vistoria.

suas bases de sustentação política. O que está ocorrendo é um processo de transferência de patrimônio capitaneado pelo governo, ou seja, os latifundiários estão trocando suas terras, que vem perdendo consideravelmente o poder de reserva de valor, por outros patrimônios. Sinais deste processo é o Programa Banco de Terras, que visa promover uma reforma agrária via mercado, ou seja, oferece financiamento aos demandantes de terra para que estes comprem terra no mercado, demonstrando claramente que existe uma mercantilização da reforma agrária, preservando o ganho do latifundiário.

Uma vez que este trabalho é contemporâneo ao "Programa", os dados obtidos não são completos, comprometendo um pouco a avaliação quantitativa e, principalmente, qualitativa. No entanto, arriscaremos algumas análises com os dados obtidos.

Mais uma vez a política de assentamentos de reforma agrária apareceu concebida como política social. Com a substituição do CONSEA pelo programa Comunidade Solidária, a reforma agrária continuou a integrar a área de políticas sociais, como bem mostra o "Plano Plurianual":

*"A política social do Governo voltada ao meio rural enfatizará a implantação, consolidação e emancipação de projetos de assentamento em parceria com os governos estaduais e municipais e com entidades representativas dos beneficiários, tendo como propósito assentar 280 mil famílias nos próximos quatro anos reduzindo o custo médio de cada assentamento. O combate à miséria rural, através da garantia de maior acesso à terra e aos demais instrumentos de apoio para famílias de trabalhadores e produtores rurais constituirá prioridade da política social do governo voltada ao meio rural. (BRASIL/MAARA/SPO/CGP, 1995: 46)*

E foi com essa concepção que nasceu o "Programa Nacional de Reforma Agrária". Partindo de uma demanda estimada de 4,8 milhões de famílias o Programa previa assentar em 4 anos 280.000 famílias e desapropriar 12.320.000 ha de terras, conforme podemos observar na tabela 12.



**Tabela 12**  
**Metas de áreas desapropriada e famílias assentadas pelo Programa**  
**Nacional de Reforma Agrária –Regiões e Brasil**

	1995		1996		1997		1998		1995/1998				Habitantes
	Famílias	Área	Famílias	Área	Famílias	Área	Famílias	Área	Famílias	Área	Famílias	Área	
N	6.000	480.000	9.000	720.000	12.000	960.000	15.000	1.200.000	42.000	3.360.000	15,00	27,27	80
NE	18.000	630.000	27.000	945.000	36.000	1.260.000	45.000	1.575.000	126.000	4.410.000	45,00	35,80	35
SE	4.000	100.000	6.000	150.000	8.000	200.000	10.000	250.000	28.000	700.000	10,00	5,68	25
S	2.000	50.000	3.000	75.000	4.000	100.000	5.000	125.000	14.000	350.000	5,00	2,84	25
CO	10.000	500.000	15.000	750.000	20.000	1.000.000	25.000	1.250.000	70.000	3.500.000	25,00	28,41	50
BR	40.000	1.760.000	60.000	2.640.000	80.000	3.520.000	100.000	4.400.000	280.000	12.320.000	100,00	100,00	44

Fonte: BRASIL/MAARA/INCRA, 1995  
 Elaboração: autor

O que se constata é que comparado com o I PNRA, que é o único que tem detalhadamente as metas por região, este programa dá maior ênfase à região Centro Oeste que o primeiro. O programa também diminui pela metade o número de famílias para região Sul e Sudeste. No entanto, o que mais podemos salientar são as metas modestas em relação ao I PNRA. As metas de áreas do primeiro eram 249% maiores do que este Plano.

Conforme podemos observar nas tabelas 13 e 14, no ano de 1995 o número de famílias proposto foi superado em 7,28%, no entanto, numa análise regional podemos constatar que as metas para região Sudeste ficaram muito aquém, podendo se dizer que foram compensadas por assentamentos de famílias na região Norte. Outra constatação para o mesmo ano é que na região Norte 57,18% das famílias foram assentadas em projetos já existentes. Para o ano de 1996, a distribuição regional ficou aquém das metas, com exceção da região Norte que ficou 151% acima das metas regionais propostas, mantendo a mesma tendência de se assentar a maioria das famílias em projetos antigos. Acompanhando o mesmo perfil dos anos de 1995 e 1996, no ano de 1997 os assentamentos de famílias no Norte compensaram o não cumprimento das metas regionais no Nordeste, Sudeste e Centro Oeste, também se verificando o assentamento da maioria das famílias em projetos antigos.

Tabela 13

Comparação entre as metas estabelecidas e efetivadas de famílias assentadas no Programa Nacional de Reforma Agrária – Regiões e Brasil

Reg	1995			1996**			1997***			1998***	
	Efet.	Metas	Metas/Efet.	Efet.	Metas	Metas/Efet.	Efet.	Metas	Metas/Efet.	Metas	Metas/Efet.
N	20,78	15	174,51	36,44	15	251,23	38,40	15	261,55	15	
NE	43,25	45	103,06	34,28	45	78,78	32,03	45	72,96	45	
SE	3,1	10	32,70	5,26	10	54,46	5,59	10	57,28	10	
S	5,07	5	108,90	3,23	5	66,90	5,31	5	114,57	5	
CO	27,8	25	104,40	20,76	25	85,90	18,29	25	74,96	25	
BR	100	100	107,28	100	100	103,40	100	100	102,43	100,00	101,09

Fonte BRASIL/MAARA/INCRA, 1995; \*BRASIL/MAARA/INCRA, 1996; \*\*BRASIL/MEPF/INCRA/DPE, 1997; \*\*\*INCRA, 1999  
Elaboração: o autor

Tabela 14

Assentamento de Famílias em PAs novos e em antigos pelo Programa Nacional de Reforma Agrária – Regiões e Brasil

Reg	1995		1996**		1997***		1998	
	PAs novos	PAs antigos	PAs novos	PAs antigos	PAs novos	PAs antigos	PAs novos	PAs antigos
N	42,82	57,18	46,00	54,00	45,66	54,34		
NE	88,12	11,88	82,66	17,33	99,12	0,88		
SE	80,89	19,11	81,00	19,00	62,85	37,14		
S	86,83	13,17	99,65	0,35	100	0		
CO	85,78	14,22	79,44	20,56	87,75	12,25		
Brasil	76,22	23,77	68,00	32,00	76,00	24,00		

Fonte BRASIL/MAARA/INCRA, 1995; \*BRASIL/MAARA/INCRA, 1996; \*\*BRASIL/MEPF/INCRA/DPE, 1997

Embora não possamos generalizar nossas análises para o ano de 1998 devido à falta de dados, podemos dizer que para os anos de 1995, 1996 e 1997 a estratégia de assentamento do governo foi de estabelecer famílias em projetos antigos. Isto é nítido quando analisamos a região Norte, que teve maior número de famílias assentadas. O que nos leva a duas conclusões: a primeira, é que foi devido a esta estratégia que o governo de Fernando Henrique Cardoso

conseguiu cumprir suas metas de famílias assentadas; a segunda é a constatação de que o governo vem reassentando famílias em projetos que não conseguiram fixar os beneficiários anteriores.

O problema de se reassentar famílias em PAs já existentes não seria tão grave se estes fossem feitos em regiões que tivessem um menor índice de “expulsão” dos beneficiários. O que não é o caso dos projetos da região Norte, como bem salientado no trabalho de Medeiros & Bruno (1998), tabela 15. O trabalho apontou como fatores de expulsão dos assentamentos a falta de infraestrutura, o isolamento das áreas e a sensação de abandono pelas políticas públicas estatais. O que está acontecendo na realidade é que apesar dos problemas que levam à evasão, os PAs vêm sendo utilizados como válvula de escape para se assentar as famílias sem a preocupação de resolver os problemas que geraram a evasão.

**Tabela 15**  
**Índices de evasão por regiões no Brasil**

<b>Regiões</b>	<b>Média Ponderada</b>
N	41,8
NE	15,1
CO	40,4
SE	12,1
S	25,1
<b>Brasil</b>	<b>29,7</b>

Fonte: Medeiros & Bruno (1998)

Em relação aos resultados das desapropriações, o governo conseguiu cumprir 59,41% das metas propostas, ou seja, 7.320.009,38 ha foram desapropriados, conforme mostra a tabela 16. As notas divulgadas recentemente pela Casa Civil (BRASIL/CASA CIVIL, 1999) estimam em 9.000.000 ha de terras obtidas (desapropriadas, compradas, doadas e etc), no entanto, não foi possível obter esta informação a tempo, mas mesmo que se confirme este número o efetivo seria 27,0% menor do que as metas.

**Tabela 16**  
**Comparação entre as metas estabelecidas e efetivadas de terras**  
**desapropriadas no Programa Nacional de Reforma Agrária – Regiões e**  
**Brasil**

Região	1995			1996			1997			1998			1995/1998	
	Efetivos	Metas	Efetivos/ Metas	Efetivos	Metas	Efetivos/ Metas	Efetivos	Metas	Efetivos/ Metas	Efetivos	Metas	Efetivos/ Metas	Efetivos/ Metas	Efetivos/ Metas
N		27,27		65,81	27,27	133	50,92	27,27	183		27,27			
NE		35,78		18,71	35,78	53	19,35	35,78	54		35,78			
SE		5,68		3,01	5,68	52	5,33	5,68	93		5,68			
S		2,84		1,22	2,84	42	2,12	2,84	74		2,84			
C		28,40		13,22	28,40	46,5	22,25	28,40	78		28,40			
O														
BR		100	65,65	100	100	73,50	100	100	50,00		100	55,78	59,41	

Fontes: BRASIL/MAARA/INCRA, 1995; BRASIL/CASA CIVIL, 1999

Elaboração: o autor

Os dados regionalizados de obtenção de terras para os anos de 1996 e 1997 mostram que a maior parte das terras foi adquirida na região Norte do país. Infelizmente não pudemos constatar empiricamente para os anos de 1995 e 1998. No entanto, caso tenha se mantido a mesma tendência, podemos dizer que ocorreu com o “Programa” o mesmo que ocorreu no I PNRA em 1985, ou seja, obteve-se terra onde se teve menor resistência. Isto implica em projetos em áreas de fronteira, que demandam muita infra - estrutura econômica e social, e desintegrados totalmente da dinâmica econômica brasileira.

Não podemos negar que o governo Fernando Henrique foi o que mais desapropriou e assentou em toda a história do país, o que mais investiu em projetos de energia elétrica nos assentamentos, PROCERA e assistência técnica, embora após 1997 venha diminuindo estes investimentos. No entanto, mais uma vez, os dados impedem de se avaliar qualitativamente o programa implementado pelo governo. Levando-se em consideração a suposição feita acima de que a maioria dos assentamentos tenha sido implantada na região Norte, onde se demanda mais infra - estrutura social e econômica e sem integração na dinâmica econômica brasileira, nota-se claramente que não existiu uma visão dos assentamentos como opção econômica. Sendo assim, o que houve foi uma enorme distribuição de terras com intuito de frear as ações

dos movimentos populares demandantes de terra e assim evitar novas cenas de horror divulgadas internacionalmente.

A política de assentamentos de Fernando Henrique merece ser estudada como uma das políticas que teve uma engenharia de “mascaramento” perfeita: houve um rearranjo de famílias em projetos antigos, sem, no entanto, se preocupar com o motivo que expulsou as famílias assentadas anteriormente, conseguindo cumprir as metas iniciais; desapropriou-se terras em áreas que não interessavam mais ao especulador e que não tinham comprador, sendo o governo a salvação da pátria de muitos latifundiários.

A apresentação destes programas de assentamentos de reforma agrária serviu apenas para demonstrar o formato desta política pública no Brasil desde 1985. A seguir faremos uma análise crítica apontando quais foram as suas características, como os agentes se comportaram para que esta tomasse o rumo que tomou e no que ela se transformou. Antes apresentaremos um quadro sintético das ações de política de assentamento desde 1985 até 1998.

**Tabela 17**  
**Resumo das ações de assentamento no Brasil 1985 a 1998**

<b>Período</b>	<b>Famílias</b>	<b>Hectares</b>
1985 a 1989	82.600	4.537.377
1990 a 1992	38.405	2.577.964
1993 a 1994	18.971	1.027.998
1995 a 1998	287.986	7.320.009
<b>Total</b>	<b>427.962</b>	<b>15.463.048</b>

Fonte: BRASIL/MAARA/INCRA, 1995; BRASIL/ MAARA/ INCRA, 1996; BRASIL/MEPF/INCRA/DPE, 1997; INCRA, 1999  
Elaboração do autor

## 2.5. Análise crítica das propostas de reforma agrária no Brasil

Do visto acima podemos tirar algumas conclusões que vêm confirmar uma das hipóteses levantadas, a de que não se fez reforma agrária no Brasil.

Depois de analisarmos 13 anos de política agrária em nosso país, uma primeira conclusão que se pode tirar é de que esta foi sempre elaborada e pensada como uma política social. E política social tomada como compensatória

aos problemas de exclusão e marginalização causados pela modernização conservadora do setor rural

As políticas de assentamento executadas pelos vários governos desde 1985 tinham a reforma agrária não como uma opção econômica de desenvolvimento local ou global, mas como uma opção de se alcançar a paz social.

Isto vem confirmar a primeira hipótese de que o debate sobre reforma agrária está desfocado. Percebemos que as políticas de assentamento executadas desde 1985 com o intuito de compensar os danos causados pela modernização conservadora atenderam a algumas propostas de autores que salientam o aspecto social da reforma.

A confirmação da hipótese de que não se fez Reforma Agrária no Brasil é feita quando entendemos que esta deve modificar a estrutura de propriedade agrária, e isto não ocorreu, como podemos visualizar na tabela 18.

Entre 1950 e 1995/96 o Índice de Gini da Terra aumentou demonstrando que ocorreu uma concentração da propriedade da terra.

**Tabela 18**  
**Índice de Gini da Terra<sup>9</sup> – Brasil e Grandes Regiões**

Regiões	1950	1960	1970	1975	1980	1985	1995/1996
N	0,94	0,944	0,831	0,863	0,841	0,812	0,820
NE	0,849	0,845	0,854	0,862	0,861	0,869	0,859
CO	0,833	0,901	0,876	0,876	0,861	0,857	0,831
SE	0,763	0,772	0,760	0,761	0,769	0,772	0,767
S	0,741	0,725	0,725	0,733	0,743	0,747	0,742
Brasil	0,840	0,839	0,843	0,854	0,857	0,857	0,856

Fonte: GASQUES, J. G. CONCEIÇÃO, J. C. P. R. (1998)  
Elaboração do autor

Na realidade as intervenções de política agrária tinham como objetivo implantar projetos de assentamentos pelo Brasil com o intuito de apaziguar conflitos agrários, e não modificar a estrutura agrária.

<sup>9</sup> Existe uma grande crítica quanto a utilização do Índice de Gini da terra para medir concentração. Como estamos verificando uma série histórica e queremos demonstrar a tendência do índice muito mais do que os números absolutos acreditamos que esta tabela atenda ao objetivo do trabalho.

A afirmação acima é comprovada quando constatamos que as ocupações feitas pelos movimentos sociais demandantes de terra dão o tom e o tempo para a execução da política de assentamentos. No entanto, estas não têm sido suficientes para desencadear uma verdadeira reforma agrária no país.

Na tabela 19 podemos observar que as invasões foram um processo crescentemente utilizado pelos movimentos sociais e cuja tendência não é diminuir. Para o período de 1994 a 1997, quando os movimentos intensificam as suas ações, numa análise feita por Fernandes (1998), em 26,0% dos PAs criados no período se constatou que 84,0% tiveram origem devido a ocupações e que apenas 13,0% apenas foram projetos criados por iniciativas do governo sem haver pressão de invasões.

**Tabela 19**  
**Número de ocupações**

Anos	Famílias em Ocupações	Famílias Assentadas	Assentadas/Ocupações %
1987/89	38029	89950	136,5%
1990/92	38506	38405	-0,26%
1993/94	39608	18971	-52,10%
1995	30479	42912	40,79%
1996	63080	62040	-1,64%
1997	58266	81944	40,63%

Fonte: CPT apud: FERNANDES, 1998, INCRA, 1998  
Elaboração do autor

Uma outra discussão advém da análise da política agrária do período estudado (85 a 98). Como observamos, desde 1985 a reforma agrária estava nos planos dos diferentes governos, mas mesmo assim, não foi executada. Este fato pode ser compreendido pelo papel paradoxal das elites agrárias na história da questão agrária do Brasil.

Como salientam LEITE & PALMEIRA (1998) este papel paradoxal se dá pelo fato de que ao mesmo tempo em que a concentração da posse da terra nas mãos da elite agrária implica na geração de formas ilegítimas e tradicionais de dominação e exclusão social, levando a questão da reforma agrária estar sempre

no debate político nacional, a força dos interesses destas elites, que estão arraigados dentro do Estado, acaba inibindo as ações efetivas de reforma.

A distribuição de terra promovida pelos vários governos em nome de uma política social compensatória vem sendo feita de forma a salvaguardar o ganho das elites rurais. Ou seja, estas utilizam o poder de pressão política que tem para interferir na agenda de ação pública mantendo o governo como comprador de terra, se preservando e impedindo que fosse penalizada caso houvesse um processo de desapropriação do latifúndio improdutivo.

Esta relação de proximidade entre o latifúndio e o Estado pode ser entendida quando observamos os “negócios” com a terra que vêm ocorrendo no país, sendo que o estatuto jurídico de desapropriação é de fundamental importância para entendermos como funciona este “negócio”.

A figura esdrúxula dos juros compensatórios às indenizações, de 6,0% ao ano (e que até há pouco tempo era de 12,0%), indica um favorecimento dos latifundiários. Confirmando esta política de se beneficiar os latifundiários, recente pesquisa realizada por Shiki et alli (1998) sobre o custo dos assentamentos executados no Brasil desde 1985 constatou que os valores pagos após processo jurídico indenizatório chegam a ser em média 5 vezes maiores do que a avaliação inicial, indicando que existe um problema de condução no processo desapropriatório.

O trabalho de Canrobert da Costa Neto (1998) chama a atenção para outros “negócios” que estão ocorrendo com a terra, envolvendo Estado e latifundiários, como, por exemplo, a venda de terras públicas a latifundiários e a posterior desapropriação das mesmas pelo INCRA, chegando a montantes que implicam na valorização de até 24.801,03%. O autor cita outro exemplo, como a venda de terras estatais na fronteira (a preços subsidiados) na década de 70 e 80 e que hoje estão sendo desapropriadas pelo INCRA gerando grandes lucros para seus proprietários.

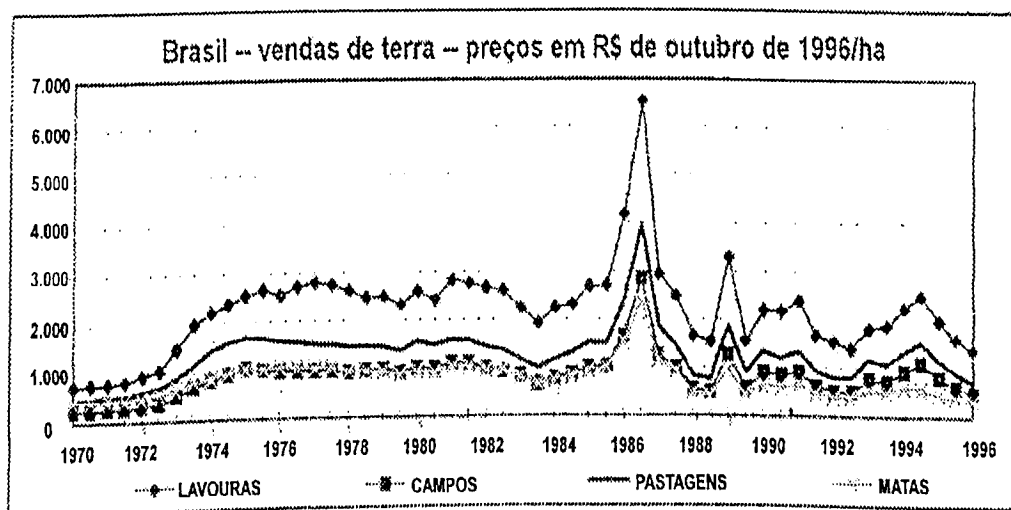
Um movimento mais recente que vem ocorrendo no país, que também ilustra a relação latifúndio – Estado, e pode explicar porque o atual governo tem desapropriado tantos hectares, tem a ver com as modificações em curso na estrutura patrimonial das elites no Brasil. Como salienta José Luis Fiori (1998),



está ocorrendo no país um movimento chamado de “revolução silenciosa”. Este movimento é caracterizado em parte por um processo de recomposição patrimonial e de transferência de riqueza capitaneado pelo Estado, e que redesenhará o mapa político das elites brasileiras.

No caso das elites agrárias esta transferência tem relação com dois novos fatos. O primeiro diz respeito à queda no preço da terra que alcançou patamares de meados de 70, como podemos ver no gráfico a seguir, e o segundo à ânsia por desapropriação que o governo atual tem demonstrado.

Gráfico 1.



Fonte: Revista Agroanalysis, janeiro de 1997 apud: FERNANDES P. & DELGADO, 1998

A manutenção da posse da terra improdutivo só era justificada se pensada como um ativo econômico, como reserva de valor e/ou como meio de monopolização do poder político regional. Quando o preço da terra cai este ativo deixa de desempenhar seu papel como reserva de valor, ficando apenas como forma de poder político. No entanto, está surgindo no Brasil uma alternativa que une ativo valorizado e poder político, transformando os antigos latifundiários nos chamados “coronéis eletrônicos”. São políticos que não apenas são eleitos ou elegem seus correligionários, mas influenciam na composição do Congresso Nacional através do poder eletrônico montado, o poder “midiático”.

Está ocorrendo no país uma busca por concessões de tv e rádios pelas elites oligárquicas. Exemplo maior disto é o do senador baiano Antônio Carlos Magalhães que vem monopolizando o poder no estado da Bahia. Capitaneados pelo exemplo da Bahia outros “coronéis eletrônicos” do Nordeste começam a engrossar a fila de famílias tradicionais oligárquicas que estão migrando para o poder “midiático”, são exemplos mais notáveis: a família Sarney no Maranhão, a família Jereissati no Ceará, Collor de Mello no Alagoas.

A projeto de transferência patrimonial que está em curso, se aproveitando da baixa do preço da terra e da nova forma de monopolização do poder que as elites vem se utilizando, é justificado pela pressão dos movimentos sociais por distribuição de terra. Como já dissemos acima, o governo responde aos movimentos sociais distribuindo terra, mas sem penalizar o latifúndio.

Estas especulações sobre a faceta agrária da “revolução silenciosa” tiveram o intuito apenas de chamar a atenção para o que pode estar ocorrendo quando se anuncia que o atual governo desapropriou em quatro anos mais do que os anteriores em dez anos. O que pode estar ocorrendo mais uma vez é uma “revolução por cima” mudando tudo, para não mudar coisa alguma.

A seguir faremos uma breve avaliação dos projetos de assentamento implementados pelos governos no Brasil, apresentando um retrato das condições de vida e produtivas.

### III RETRATO DOS PROJETOS DE ASSENTAMENTO NO BRASIL

A seguir apresentaremos alguns resultados alcançados pelos projetos de assentamento executados durante o período estudado (85 a 98). Foram escolhidos três trabalhos básicos para servirem de fonte de dados para a nossa discussão. A escolha destes trabalhos foi feita levando em consideração o período que eles cobrem, que é semelhante ao do nosso trabalho, além, de suas abrangências, são eles:

- "Principais indicadores sócio-econômicos dos assentamentos de reforma agrária" (FAO/MARA/PNUD, 1992). Este trabalho, financiado pela FAO e coordenado por Carlos Henrique Guanzirolli, tinha como objetivo avaliar o desempenho sócio-econômico dos beneficiários da Reforma Agrária entre 1985 e 1989 e identificar os principais determinantes do processo de geração de renda dos assentamentos, bem como seus entraves. O trabalho analisou uma amostra de 44 projetos de assentamentos e 828 famílias.

- "Censo e pesquisa amostral dos assentamentos" (INCRA/CRUB/UnB, 1996). Realizado no ano de 1996, este trabalho foi feito numa parceria entre o INCRA e 29 Universidades. Foram entrevistadas 161.556 famílias entre as 199.218 beneficiárias sendo que foram visitados 1.460 projetos de assentamento em 26 estados da união. Aproveitando a realização do censo foi feita uma amostragem sócio-econômica que descreveu as condições gerais de vida de 8711 famílias em 1460 projetos de assentamento.

- "Principais fatores que afetam o desenvolvimento dos assentamentos de reforma agrária no Brasil" (CASTILHO et alli, 1998). Elaborado por Dino Castilho, Gilson Bittencourt, Valter Bianchini e Bem Hur Araujo, este trabalho tinha como objetivo identificar os fatores que potencializaram o desenvolvimento dos assentamentos e os fatores que o restringiram. Para isto foram selecionados dois assentamentos bons e dois ruins em cada estado da federação, analisando os fatores que propiciaram e limitaram o desenvolvimento deles.

Para efeito de análise, os dados serão divididos em duas partes. Na primeira apresentaremos os resultados relacionados às condições de vida nos

projetos e depois os resultados referentes às características econômicas e produtivas. Para facilitar nossa análise, os trabalhos mencionados serão representados pelas siglas PISE (Principais indicadores sócio econômicos dos assentamentos de reforma agrária), CPA (Censo e pesquisa amostral dos assentamentos), e PFA (Principais fatores que afetam o desenvolvimento dos assentamentos de reforma agrária no Brasil).

### 3.1 Condições de vida nos projetos de assentamento

#### 3.1.1 Condições de Moradia.

##### a) habitação

O tipo de habitação predominante detectado pelo CPA foi a casa de madeira (31,90%), as casas de taipa e de alvenaria vêm em seguida com 28,20% e 22,99% respectivamente. Ao desagregar estes dados regionalmente descobrimos que as casas de madeira são utilizadas nas regiões Sul e Centro Oeste onde existe uma maior concentração da cultura deste tipo de habitação, já as casas de taipa são em sua maioria encontradas na região Nordeste, também pelo mesmo motivo.

No geral as condições de habitação foram consideradas regulares pelos beneficiários.

##### b) Fonte de Energia.

Somente 20,03% dos projetos contam com energia elétrica, sendo predominante a utilização de querosene/óleo diesel (50,91%). Além das limitações conhecidas impostas pela ausência de energia elétrica, é importante destacar que o uso do querosene/óleo diesel em alguns casos é dispendiosa, uma vez que implica em custo de transporte e armazenamento, além da vida útil dos motores a combustível ser muito menor do que a dos elétricos.

**Tabela 20**  
**Energia utilizada pelos beneficiários (%)**

Energia	Porcentagem (%)
Querosene/Oleo	51,90
Elétrica	20,03
Biogás	5,14
Gerador	2,46
Bateria	1,03
Outros	5,08

fonte: INCRA/CRUB/UnB, 1997

c) Abastecimento de água e condições hidro - sanitárias

O abastecimento de água dos assentamentos tem como fonte de água, segundo dados do CPA, o poço (46,07%), seguido pelos riachos (14,17%) e cacimba (13,02%).

Segundo o PISE, a questão da água é problemática. A distância da fonte de abastecimento e a relativa escassez de seu fornecimento, principalmente na região Nordeste, são fatores constantes nos projetos.

Já com relação às condições hidro – sanitárias, o CPA aponta a fossa como a forma predominante, com um percentual de 33,30%, quase três vezes maior do que a porcentagem de casas que apresentam água encanada, usufruída por apenas 13,05% das famílias.

A relação poço/fossa<sup>1</sup> é problemática no longo prazo, e com o crescimento do número de famílias nos projetos de assentamentos essa relação pode se tornar ainda mais crítica. Os problemas causados por esta relação podem ser constatados quando se analisam as doenças mais frequentes entre os beneficiários e se verifica que a verminose e a diarreia, que têm ligação direta com estas condições apresentadas, estão entre as quatro doenças mais frequentes, como poderemos verificar quando tratarmos das condições de saúde dos projetos.

<sup>1</sup> É claro que não se esperava contar com água encanada, mas apenas salientar que o fossa e o poço são predominantes. A questão do saneamento deve ser discutida como uma preocupação de desenvolvimento humano e sustentável.

A limitação de acesso à água pode se tornar maior quando lembramos que as bombas de água elétrica têm seu uso limitado pela falta de energia.

Para terminar a avaliação das condições de moradia dos projetos de assentamentos, é interessante salientar que o trabalho PFD aponta condições semelhantes de moradia, embora constata-se que esta não é fator determinante no desempenho do projeto.

### 3.1.2 Eletrodomésticos.

Com relação aos eletrodomésticos vale a pena mencionar o número de beneficiários que possuem geladeiras. Este item é de extrema importância para as famílias uma vez que é um meio de conservação de alimentos, ampliando a quantidade de gênero alimentícios que podem ser utilizados na dieta diária. A estimativa do CPA para beneficiários que têm geladeira é de 9,53%. É claro que em boa medida a utilização de alguns eletrodomésticos é vinculada à existência de energia elétrica, que como vimos existe em cerca de 20,0% dos assentamentos.

### 3.1.3 Serviços sociais.

Como serviços sociais foram consideradas a oferta dos serviços de saúde e educação e a qualidade destes serviços. Segundo o trabalho PFD essas variáveis são determinantes na qualidade de vida no projeto e mantém correlação direta com o motivo da evasão.

Uma boa *proxy* da situação das condições de vida nos projetos de assentamento pode ser dada pelos indicadores de mortalidade infantil. O PISE fez uma comparação desta variável com a média fora dos assentamentos, revelando uma situação muito satisfatória, já que a taxa de mortalidade infantil nos assentamentos é inferior à observada fora destes.

**Tabela 21**

**Taxa de mortalidade infantil (por mil nascidos )**

	IBGE/80	IBGE/86	PAS/90
Brasil	76,2,	53,0	50,0

Fonte: FAO/MARA, 1991

O CPA avaliou os programas de apoio à educação fundamental perguntando às famílias sobre a existência e qualidade do programa de distribuição de merenda escolar e de material escolar. Avaliou também a situação da saúde, sua qualidade e a existência de postos de saúde, hospitais e agentes de saúde, nos projetos e nos municípios. Foram encontradas as seguintes situações:

**Tabela 22**  
**Existência e qualidade de Infra - estrutura Social (%)**

Opiniões	Material	Merenda	Agente De Saúde		Hospital		Posto De Saúde	
	Escolar		PA	Município	PA	Município	PA	Município
Bom	25,48	23,57	43,96	33,14	0,33	23,28	18,89	24,58
Regular	40,56	36,63	31,65	38,50	26,0	37,18	28,37	40,30
Precário	34,02	39,60	24,32	28,30	41,66	39,64	52,70	43,13
Não Existe	12,99	14,24	41,37	13,57	92,01	13,58	63,20	5,83
Desconhece	-	-	12,66	36,23	5,00	8,86	6,08	17,14

Obs: Foram excluídos questionários não respondidos, uma vez que estes representaram mais de 10%.  
fonte: INCRA/CRUB/UnB, 1997  
Elaboração do autor.

Como podemos constatar, a avaliação da merenda foi a pior, sendo considerada precária por 33,96% dos beneficiários quando este serviço existiu. O fornecimento de material escolar também não teve uma avaliação positiva, sendo considerado regular e precário pela grande maioria dos entrevistados (cerca de 65,0% dos entrevistados). Isto vem indicar que os programas do governo federal voltados para a educação fundamental e saúde podem ser considerados deficitários nos assentamentos. Destacamos o fato dos projetos de assentamentos dificilmente contarem com qualquer tipo de atendimento na área de saúde, ficando para os municípios este papel. É evidente que não esperávamos hospitais e postos de saúde em cada assentamento, mas o papel dos agentes de saúde é fundamental para estes casos, prática que não ocorre em 41,37% dos assentamentos.

Para ilustrar a situação referente à saúde e educação dos beneficiários apresentamos a seguir alguns dados do CPA sobre as doenças mais frequentes nas famílias e o nível de estudo dos beneficiários.

Como podemos constatar na tabela abaixo, a doença mais frequente é a gripe, que tem maior vinculação com as condições de abrigo e acesso à vacinação, confirmando o baixo acesso aos equipamentos de saúde, como já mencionado. Já a verminose e a diarreia confirmam as condições precárias de habitação e higiênicas sanitárias.

**Tabela 23**  
**10 Doenças mais frequentes nas famílias (%)**

Doenças	%
Gripe	32,21
Verminose	14,77
Outras Doenças	12,15
Diarréia	10,00
Malária	8,12
Piolho	5,30
Pneumonia	2,97
Dermatose	2,47
Desnutrição	1,94
Dengue	1,49

Fonte: INCRA/CRUB/UnB, 1997  
Elaboração do Autor

**Tabela 24**  
**Nível de estudo dos beneficiários(%)**

Nível De Estudo	%
Analfabeto	29,52
Alfabetização Incompleta	9,89
Até a 4ª série	42,35
5ª a 8ª série	10,45
1ª a 3ª colegial	2,36
Superior Incompleto	0,12
Superior Completo	0,19
Outros	0,08
NR*	5,05

\*não responderam  
Fonte: INCRA/CRUB/UnB, 1997  
Elaboração do Autor

Um outro fato que chama a atenção é a baixa escolaridade dos beneficiários. Cerca de 40,0% destes são analfabetos (29,52% de analfabetos e



9,89% de alfabetizados incompletos) e 42,35% têm até a 4ª série. Embora a situação de analfabetismo do beneficiário seja anterior ao assentamento, podemos constatar que pelo apoio que os projetos vêm recebendo dos programas “universais” ligados à educação fundamental, esta situação tenderá a se manter por algum tempo.

No geral, o que se pode constatar é que os assentamentos estão à margem de políticas públicas determinadas como universais pelo governo, sendo baixo o acesso aos serviços básicos de saúde e de apoio à educação. Isto indica uma certa exclusão dos assentados aos direitos universais dos cidadãos, garantidos pela Constituição de 1988, à essas políticas públicas

#### 3.1.4. Origem e tipo de ocupação.

A história ocupacional dos assentados apresentados pelo CPA (tabela 25) mostra que a maior parte destes desenvolvia anteriormente funções de agricultor/camponês (53,93%), indicando um forte componente de manutenção da população no campo evitando o êxodo rural<sup>2</sup>. Outro fato a se destacar é que 4,17% tinham atividades não agrícolas (motorista, pedreiro e bóia-fria).

**Tabela 25**  
**Nove ocupações do beneficiário antes do projeto (%)**

Ocupação	%
Agricultor/camponês	53,93
Trabalhador rural	8,30
Outras atividades	2,84
Garimpeiro	1,47
Motorista	1,45
Pedreiro	1,42
Seringueiro	1,38
Bóia-fria	1,30
Capataz/vaqueiro	1,28

fonte: INCRA/CRUB/UnB, 1997  
Elaboração do autor

<sup>2</sup> É claro que o êxodo rural não é evitado somente com atividades agrícolas, mas estas ainda são predominantes em grande parte do rural brasileiro.

Como aponta o CPA (tabela 26), apesar dos beneficiários serem provenientes, em sua maioria, de fora da localidade do projeto, 36,60% são originários do próprio município em que o projeto foi feito, indicando uma certa mobilidade horizontal dos assentados. Isto vem confirmar uma outra característica dos projetos de assentamento: instrumento essencial para desenvolvimento local de municípios, na medida em que gera ocupações locais.

É interessante salientar que os beneficiários advindos de outros estados são predominantes nas regiões de fronteira (Norte e Centro Oeste) e que os advindos de outros municípios são do entorno próximo ao município do projeto.

**Tabela 26**  
**Localização do chefe da família antes do assentamento (%)**

Localização	%
Município do PA	36,60
Outro Município	33,02
Fora do Estado	18,49
NR*	11,84

\* não responderam  
fonte: INCRA/CRUB/UnB, 1997  
Elaboração do Autor

Quando analisamos a situação de trabalho e produção dos beneficiários antes do assentamento (tabela 27) podemos constatar uma outra característica da política de assentamentos no Brasil. Como os beneficiários, em sua maioria, eram posseiros, proprietários (minifúndio), assalariados e arrendatários, podemos concluir que a política vem atendendo o público sem terra, com pouca terra ou com terra não regularizada, diferente do argumento de que a política atende aos “sem - emprego”.

**Tabela 27**  
**Situação de trabalho e produção antes do assentamento (%)**

Situação de Trabalho e produção	%
Posseiro	16,57
Proprietário	16,35
Assalariado	12,45
Arrendatário	12,18
Agregado	10,95
Ocupante	9,11
Autônomo	6,47
Parceiro	6,32
Acampado	2,17
Forçiro	1,20
Outros	6,23

fonte: INCRA/CRUB/UnB, 1997 Elaboração do Autor

O trabalho PISE reafirma os resultados acima apresentados pelo CPA, constatando que a grande maioria era sub empregada ou desempregada rural. "Sendo assim, pode-se afirmar que na reforma agrária brasileira os beneficiários foram, no geral, os que realmente precisavam de terra(...) (FAO/PNUD/MARA, 1992:13)"

Com relação à forma de organização para obtenção da terra os assentados têm trajetórias distintas. Esta distinção vem determinar o desenvolvimento dos projetos de assentamento posteriormente, como afirma o trabalho PFD. Os assentados dos PAs mais desenvolvidos tiveram um processo de mobilização para o acesso à terra, sendo que o inverso ocorreu com os PAs de menor desenvolvimento. Disto advém:

*"Normalmente, áreas que passam por processos de mobilização, tendem a apresentar um melhor quadro natural e potencial produtivo em relação àquelas que não passaram por estes processos, consequentemente, são áreas que permitem um maior nível de desenvolvimento econômico dos assentados;*

*"os assentados que passam por processos de mobilização para o acesso à terra, após o assentamento são os que tendem a possuir uma maior facilidade de organização. (Castilho et alli, 1998 p-20)"*

### 3.1.5. Organização Política e relações institucionais

A organização política foi considerada como sendo a participação em organização associativa de representação interna ao PA e externa, como por exemplo, a Comissão Pastoral da Terra (CPT), Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) e Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST). As relações institucionais são aquelas que os PAs mantêm com os três níveis de governo.

A capacidade de organização e relação política são determinantes para viabilizar o apoio institucional aos PAs, conforme demonstrou o trabalho PFD. Nos mais desenvolvidos existe um processo de organização política que encaminha as reivindicações através das entidades locais ou movimentos sociais. Situação inversa ocorre nos PAs menos desenvolvidos, que apresentam

organizações políticas mais frágeis com problemas de gestão e menos representatividade interna e de reivindicação. Como os autores salientam:

*“Existe uma correlação entre PAs bem sucedidos, organização dos assentados e conquista ou tendência forte do Estado em enfatizar sua ação nestes assentamentos com maior potencial de desenvolvimento, devido às respostas positivas e rápidas aos investimentos realizados (CASTILHO, 1998 p. 43)”.*

Exemplo disto é a maior frequência da presença do INCRA nos PAs com maior desenvolvimento, assim como os poderes públicos estaduais e municipais.

Era esperado um alto grau de associativismo nos projetos, dada a trajetória dos assentados no processo de obtenção da terra. Segundo o CPA, esta expectativa foi confirmada, são 52,85% dos assentados filiados a alguma associação, 27,96% pertencentes a sindicatos, 7,66% são cooperados e 53,27% ligados à igreja<sup>3</sup>. O associativismo é de extrema importância, uma vez que potencializa a força dos assentados tanto na comercialização, via associação e cooperativas, quanto na demanda coletiva por melhorias junto aos órgãos responsáveis, ganhando assim maior peso e efetividade.

**Tabela 28**  
**Participação dos beneficiários em organizações (%)**

Organização	%
Igreja	53,27
Associação	52,85
Sindicato	27,96
Cooperativa	7,66

Fonte: INCRA/CRUB/UnB, 1997  
Elaboração do Autor

<sup>3</sup> Segundo o “Censo...”, como as afiliações não são excludentes, a soma das frequências relativas ultrapassa 100,0%.

Interessante constatação do PFD foi que a relação que os PAs têm com o poder local é fator determinante na situação de infra - estrutura básica e de serviço social, como destacam os autores: “Naqueles PAs onde existiu maior organização, foi garantido um melhor acesso às políticas públicas sociais e produtivas (Castilho et alii, 1998)”.

### 3.1.6 Renda.

Esta variável é uma das mais difíceis de se medir e sua determinação faz surgir intermináveis debates e críticas em relação à melhor metodologia para se chegar a uma medida efetivamente confiável. Vários estudiosos já discutiram este problema e o debate ainda permanece aceso<sup>4</sup>. Como o nosso intuito é apenas mostrar a possibilidade de geração de renda nos projetos de assentamento, não nos preocupamos com este debate. Começaremos a discutir esta variável fazendo uma comparação entre os dados obtidos pelos três estudos que estamos tomando como base.

**Tabela 29**  
**Renda média familiar mensal (Salários Mínimos)**

	PISE	GRA	PFD
Renda Agrícola	0,81	0,65	-
Renda Agropecuária	0,55	0,72	-
Renda de Auto Consumo	1,36	-	1,00
Outros Trabalhos	0,41	0,32	-
Outras Rendas	0,54	0,58	-
<b>TOTAL</b>	<b>3,70</b>	<b>2,29</b>	<b>3,00</b>

Fontes: INCRA/CRUB/UnB, 1997; FAO/MARA, 1991; CASTILHO et alii, 1998

Elaboração do autor

\*Dados da renda associativa média \*\* Dados dos projetos mais desenvolvidos

Como podemos verificar, a despeito das diferenças de período de cálculo dos trabalhos (1991, 1996 e 1998), os estudos detectaram que os projetos

<sup>4</sup> No livro organizado por GUANZIROLI & ROMEIRO (1994) existem vários artigos discutindo esta questão.

permitem aos beneficiários alcançar em média 3,0 salários mínimos por família ao mês.

O processo de obtenção de renda é um interessante demonstrativo da estratégia de combinação de diversas fontes que os beneficiários se utilizam. A seguir apresentamos uma síntese dos dados sobre a distribuição de obtenção de renda.

**Tabela 30**  
**Composição da Renda obtida (%)**

	PISE	CPA*
Renda Agrícola	21,89	28,69
Renda Agropecuária	14,86	31,46
Renda de Auto Consumo	36,75	-
Outros Trabalhos	11,08	14,24
Outras Renda	14,59	25,64
TOTAL	100,00	100,00

Fontes: INCRA/CRUIV/UnB, 1997; FAO/MARA, 1991; CASTILHO et alii, 1998  
Elaboração do autor  
\*Dados da renda associativa média

Em relação à produção destinada ao mercado (agrícola e agropecuária) esta é de 37,14% nos dados apresentados pelo trabalho PISE. No CPA a produção para o mercado chega a 60,15%, mas acredita-se que este número seja superior ao do trabalho PISE porque se refere exclusivamente aos beneficiários ligados à alguma associação, o que potencializa a inserção dos produtos no mercado.

Analizando os dados do PISE sobre a renda numa perspectiva comparativa entre os projetos de maior e os de menor renda, constatamos a importância das rendas monetárias (renda agrícola e animal) nos 10 PAs de maior renda. Isto vem demonstrar que o fator de sucesso dos assentamentos é a integração no mercado. Já nos 10 PAs com menor renda o que chama a atenção é a renda obtida com outros trabalhos, o que vem indicar uma busca pelo assalariamento ou outras formas de obtenção de renda que não a produção agrícola ou animal. Este número indica que o insucesso na produção agrícola nos PAs, seja por qual motivo for, leva os beneficiários a buscarem renda por meio de assalariamento.

**Tabela 31**  
**Comparação entre os projetos de maior e menor renda média**

<b>Variáveis</b>	<b>De menores rendas %</b>	<b>De maiores rendas %</b>
Renda Agrícola Líquida*	10,47	27,42
Renda Animal Líquida**	6,33	15,41
Renda de Auto Consumo***	33,60	35,38
Outros Trabalhos****	31,57	8,41
Outras Receitas*****	18,02	13,37
Renda Total	100	100

Fonte: FAO/PNUD/MARA, 1992

\* renda obtida com a venda dos produtos agrícolas menos os custos de produção.

\*\* renda obtida com a venda de animais e derivados menos os custos de produção

\*\*\* renda que o agricultor obterá se vendesse ao invés de consumir esta parcela

\*\*\*\* salários obtidos em empregos temporários ou permanentes dos membros da família

\*\*\*\*\* renda obtida com a venda ocasional de produtos não agrícolas (madeira, carvão, extrativismo pequeno comércio, artesanato)

Para confirmar estes resultados os autores fizeram um corte na amostra em função da renda total, determinando as variáveis que impulsionam a renda para as 150 famílias mais prósperas e limitam a renda das 150 mais pobres, e o resultado foi o seguinte:

- Entre os PAs de rendas mais altas as variáveis principais são: fertilidade da terra, a menor idade do beneficiário, menor especialização e associativismo.
- Entre os PAs de rendas mais baixas as variáveis principais são: as perdas advindas da intermediação na comercialização.

O trabalho PFD chegou a conclusões semelhantes ao analisar o sucesso dos projetos mais desenvolvidos e o insucesso dos menos desenvolvidos. Para os primeiros as rendas agrícolas são predominantes e as externas, advindas da previdência social, vendas de serviços agrícolas e assalariamento urbano, contribuem para o incremento da renda. Para os segundos é predominante a busca por atividades externas, demonstrando que estes não conseguem produzir uma renda mínima através do trabalho no próprio lote.

Um fato demonstrado pelo trabalho PISE é que existe um alto grau de diferenciação de renda entre as famílias assentadas, determinando 3 níveis bem diferentes de renda: um grupo que sobrevive com até 1 salário mínimo por mês;

um outro grupo cuja renda oscila entre 1 a 3 salários; e, por fim, um grupo que alcança mais de 3 salários mínimos.

**Tabela 32**  
**Distribuição de renda por família**

Faixas de renda	%
até 1 s.m.	14,69
de 1 a 3 s.m.	40,03
mais de 3 s.m.	45,28

Fonte: FAO/PNUD/MARA, 1992

Apesar das críticas em relação à existência de concentração de renda nos assentamentos, os autores chamam a atenção para o fato de que a concentração ocorre entre uma faixa de população que faz parte das menores rendas na distribuição nacional e, além do mais, continuam os autores:

*“(...) nunca foi objetivo da reforma agrária gerar equidade de renda, mas gerar equidade de oportunidades para que a partir desse novo patamar patrimonial líquido – a terra – cada um possa melhorar seu padrão de vida (FAO/PNUD/MARA, 1992; p-42)”*

O trabalho PFD afirma que, apesar da existência de diferenciação de renda nos projetos de assentamento, esta não é fator determinante do desenvolvimento ou fracasso dos assentamentos.

Os números apresentados na tabela 32 na realidade demonstram muito mais do que a concentração de renda. Eles demonstram também três fatos: i) que os 45,28% que estão obtendo renda acima dos 3 salários mínimos estão conseguindo produzir regularmente quantidades razoáveis de produtos agropecuários e fazendo estes produtos chegarem ao mercado, transformando-se assim em agricultores familiares comerciais; ii) que existe uma classe prestes a se integrar ao mercado e que necessita de apoio para que se efetivem como agricultores comerciais, que são os 40,03% do meio; iii) e por fim, mostra que existe uma porcentagem das famílias (14,69%) que ainda se mantêm em



condições abaixo da linha de pobreza, que se aproxima do número de desistência e abandonos encontrado pelo mesmo trabalho, que é de 22,0%.

### 3.2. Características produtivas

#### 3.2.1. Organização da Produção.

##### a) trabalho e forma de exploração

Números apresentados pelo PISE em relação à força de trabalho nos projetos de assentamento indicam que cada lote demanda 3,66 homens para a sua lida. No entanto, os beneficiários trabalham com uma capacidade ociosa de 13,77% e empregam trabalho contratado em 5,0% dos dias do ano.

**Tabela 33**  
**Força de trabalho nos assentamentos**

Força de trabalho familiar*	3,16 (Homens)
Força de trabalho potencial**	3,66 (homens)
Capacidade ociosa	13,77 %
Dias de trabalhos contratados***	5,00 %

Fonte: FAO/PNUD/MARA, 1992

\*Força de trabalho familiar (média)- inclui os membros da família com mais de 10 anos de idade que efetivamente trabalhavam na lavoura.

\*\* calculado de acordo com as capacidades diferenciadas de trabalho entre os homens, adolescentes, crianças e mulheres.

\*\*\* quantidade de dias de trabalho paga a trabalhadores de fora pelo beneficiário, dividido por 360. Ou seja, é o percentual do ano pago em diárias a trabalhadores

O CPA mostra que as atividades dos beneficiários são predominantemente atividades tradicionais do setor rural (agropecuária). A despeito disto, já podemos perceber o surgimento de outras atividades, como trabalho de doméstica e de professor entre os beneficiários, conforme mostra a tabela a seguir.

**Tabela 34**  
**Distribuição das atividades principais dos beneficiários (%)**

Atividades	%
Agricultor/Camponês	78,72
Doméstica	3,52
Professora Cursada	0,27
Trabalhador Rural	4,45
Pecuarista	2,79
Outras Atividades	6,53
Sem Informação	2,97

fonte: INCRA/CRUIV/UnB, 1997  
Elaboração do Autor

Analisando os números apresentados pelo mesmo trabalho quanto à forma de exploração da terra pelos beneficiários (tabela 35), constatamos que em sua grande maioria esta é feita de forma individual (86,59%), o que demonstra a existência de uma certa cultura de produção individualizada entre os produtores assentados.

**Tabela 35**  
**Formas de exploração dos beneficiários (%)**

Formas	Porcentagem (%)
Individual	86,59
Coletiva	5,38
Mista	8,03

fonte: INCRA/CURB/UnB, 1997  
Elaboração do Autor

Segundo o trabalho PFD, o trabalho individual está presente em todos os projetos de assentamento, mesmo naqueles com experiência organizativa. Eles apontam que a organização coletiva foi identificada como fator determinante da diminuição das desigualdades entre os assentados e potencializadora da renda nos projetos. Esta organização coletiva, entretanto, está mais voltada à fase de comercialização e, às vezes, ao processamento da produção. No caso da comercialização, este processo que é uma das causas de fracasso dos assentamentos mais pobres, vem inibindo a ação dos atravessadores.

#### b) tecnologia

Olhando a tecnologia utilizada pelos beneficiários podemos identificar pelo trabalho CPA três fatos que chamam a atenção: o primeiro diz respeito à utilização de adubação orgânica ou verde, que como podemos verificar na tabela 36, apresenta uma alta porcentagem de utilização (21,42%) comparado aos padrões de utilização de produtos químicos da agricultura brasileira; um segundo fato a ser destacado é uso da mecanização com tração a motor (20,25%) ser superior à mecanização com tração animal (17,28%); e por último, a baixíssima utilização de irrigação nos projetos (apenas em 3,88% deles).

**Tabela 36**  
**Tipo de Tecnologia Utilizada pelo Assentado (%)**

Tipo	%
Controle sanidade animal	45,78
Tratos culturais	41,69
Sementes ou mudas selecionadas	38,76
Defensivos	34,48
Mineralização	33,39
Manejo racional de pastagens	24,87
Adubação orgânica ou verde	21,47
Adubação química	20,85
Mecanização Tração Motor	20,25
Mecanização Tração Animal	17,28
Correção do solo	11,73
Melhoramento rebanho	11,36
Ração concentrada	10,30
Conservação solo	9,97
Armazenamento e conservação forragens	5,19
Irrigação e drenagem	3,88
Outro sistema próprio	17,09

fonte: INCRA/CRUB/UnB, 1997.

Excluindo a questão da utilização da adubação orgânica, os dois outros fatos citados acima são comprovados também pelo trabalho PISE, que aponta a utilização de irrigação e drenagem em apenas 4,13% dos projetos e a utilização de mecanização em 23,12%. O trabalho ressalva que a variável mecanização foi umas das que apresentou maior variação regional.

### 3.2.2. Quadro natural

O trabalho PISE, avaliando as áreas recebidas pelos beneficiários, afirma que estas foram consideradas boas pelos agricultores, sendo que dois terços da área total foi considerada como área plana. Outra constatação é que os assentados não conseguiram ainda explorar toda a terra recebida, indicando que esta até o presente momento tem sido suficiente.

**Tabela 37**  
**Área média e uso da terra**

<i>Características</i>	<i>Ha.</i>	<i>%</i>
Área Total	30,77	100
Área Fértil	15,58	50,63
Área com declividade	21,53	69,97
Área desmatada	14,22	46,21
Área plantada	6,77	22,00

Fonte: FAO/PNUD/MARA, 1992

Conforme afirma o trabalho PFD, entre os PAs de maior desenvolvimento, nenhum apresentou fortes limitações em relação ao quadro natural. Na maioria dos casos o quadro natural agiu potencializando o desenvolvimento dos projetos de assentamento. Ao contrário destes PAs, os de menor êxito apresentaram problemas no quadro natural tornando a exploração limitada. Este fato, dentro do contexto geral, leva a concluir que o quadro natural não determina o maior ou menor desenvolvimento, mas, combinado com outros fatores, pode potencializar positivamente ou negativamente o desenvolvimento dos PAs.

### 3.2.3. Assistência Técnica

Segundo o CPA, a assistência técnica governamental está ausente em 42,90% dos projetos analisados. Quando esta existiu, foi considerada precária por 16,78% dos beneficiários. No PISE, que também avaliou a assistência técnica, este serviço era ausente para cerca de 60,0% dos beneficiários, o que vem confirmar a baixa oferta deste serviço essencial.

O trabalho PFD fez uma análise mais aprofundada desta variável e identificou nos PAs as seguintes instituições prestando assistência técnica: Emater, Lumiar, MST e o ITESP (exclusivamente no estado de São Paulo).

A ação da Emater, dado que esta não prioriza a reforma agrária, vem diminuindo nos PAs. Além do mais, esta teve seu quadro técnico diminuído e as demandas dos agricultores estão mudando para atividades de gestão e

organização produtiva, atividades para quais ela não está preparada para dar assistência.

O projeto Lumiar teve bom resultado devido principalmente à relação entre os técnicos e os agricultores. A trajetória anterior dos técnicos do Lumiar em movimentos sociais criou uma maior identificação dos beneficiários com os mesmos, o que veio facilitar a relação entre eles.

O MST participou oferecendo assistência técnica com recursos próprios em alguns assentamentos. Coincidentemente, ou não, dentre a amostra dos PAs mais desenvolvidos estava o serviço de assistência técnica oferecido pelo MST.

Nos PAs mais desenvolvidos a assistência técnica teve papel importante e incrementou o nível tecnológico da produção. A frágil ação da assistência técnica no caso dos projetos menos desenvolvidos se mostrou como fator limitante à superação dos problemas que envolvem o desenvolvimento dos PAs.

No geral a assistência técnica foi considerada falha e não atuante em questões como meio ambiente, sustentabilidade, gestão, adaptação de tecnologias, análise de mercado e gerência da agroindústria. As formas de assistência técnica foram caracterizadas como: centradas na elaboração de projetos de créditos ligados ao pacote tecnológico da revolução verde, não tendo continuidade nas ações, tendo um número de técnicos inferior à demanda, e não atuante como base de um projeto de desenvolvimento dos assentamentos.

#### 3.2.4. Crédito.

Segundo o PISE 66,0% dos beneficiários receberam alguma modalidade de crédito, utilizando menos de 10% na compra de insumos, o que pode levar a afirmar que o recurso tenha sido utilizado na estruturação das atividades (equipamentos, construção de casa, currais, alimentação). Avaliando a importância desta variável para os projetos, o mesmo trabalho faz uma análise do grau de capitalização dos beneficiários. Eles detectaram que o índice de capitalização com recursos próprios (sem doações e empréstimos) alcançado pelas famílias foi de 206,49% e que se forem consideradas as doações e os empréstimos se obtém um índice de capitalização de 251,85%. Outro indicador que chama a atenção é a porcentagem de aquisição de meios de produção. Este

número demonstra a existência de um processo de investimento e acumulação na própria agricultura (ver tabela 38). Importante ressaltar que não foi considerada a posse da terra, que daria uma maior capitalização patrimonial.

**Tabela 38**  
**Capitalização nos assentamentos**

<b>Capital Inicial</b>			109,18%
<b>Aquisições</b>	Feitas com recursos Próprios	Bens Pessoais	6,87%
		Meios de Produção	138,91%
	Feitas com doações e empréstimos		37,33%
<b>Índice de Capitalização</b>	Aquisição com recursos próprios		206,49%
	Aquisição total		251,85%

Fonte: FAO/PNUD/MARA, 1992

\*Valores médios em IGP-FGV-DI

\*\* A fórmula utilizada para calcular o índice de capitalização é a seguinte:  $(\text{Capital Final} - \text{Capital Inicial}) / \text{Capital Inicial}$ . Onde  $\text{Capital Final} = \text{Capital Inicial} + \text{Aquisições}$ .

O trabalho PFD também analisou a importância do crédito para os projetos de assentamento e analisou todos os recursos destinados, como o crédito específico para a reforma agrária (PROCERA e implementação), o PRONAF, créditos normais regulados pelo MCR (Manual de Crédito Rural), PAPP (Programa de Apoio do Pequeno Produtor), fundos constitucionais e outros programas estaduais de crédito e/ou desenvolvimento rural.

Dentre os PAs mais desenvolvidos todos receberam todas ou quase todas as modalidades de crédito destinados à reforma agrária, assim como as outras formas de crédito. Foi considerado baixo o índice de inadimplência entre este grupo de PAs.

Já nos PAs de baixo desenvolvimento o recebimento de crédito foi baixo e entre os poucos que receberam, a inadimplência foi alta. Existem vários problemas relacionados ao não recebimento do crédito, como por exemplo: o atraso na liberação, a imposição de tecnologias não adaptadas ao sistema de produção ou sem apoio de assistência técnica, imposição do tipo de investimento a ser feito, e problemas com regularização dos assentados. Estes problemas, somados com a baixa assistência técnica e o quadro natural precário,

potencializaram o fracasso do investimento dos assentados levando à inadimplência.

### 3.2.5. Produção e produtividade

A produção para o ano de 90/91, considerando somente os principais produtos, constatada pelo PISE foi a seguinte:

**Tabela 39**  
**Produção dos Principais Produtos Agropecuários dos Assentamentos-ano90/91**

Produção Vegetal	Milho	1.889,42(t)
	Feijão	606,40(t)
	Mandioca	2.535,00(t)
	Arroz	1.344,17(t)
	Banana	33.247,76 (cachos)
Produção Animal	Aves	148,00(t)
	Suínos	527,00(t)
	Bovinos	1075,00(t)
	Derivados	Leite 939123,00 (l)
		Ovos 105604,57 (dz)

Fonte: FAO/PNUD/MARA, 1992

O mesmo trabalho faz um exercício de estimação dividindo os números apresentados acima pelo número de famílias que participaram das entrevistas (800), o que daria uma produção por famílias de: 2,4 toneladas de milho, 0,8 toneladas de feijão, 3,1 toneladas de mandioca, 1,7 toneladas de arroz, 1,2 tonelada de carne bovina, 900kg de outras carnes, 1200 litros de leite, e 80 dúzias de ovos.

Seguindo com o exercício de estimativa, o trabalho multiplica estes valores individuais pelo número total de assentados da reforma agrária até a data da pesquisa (em torno de 100 mil), e obtém um número sumário que pode refletir a oferta dos principais produtos dos projetos de assentamento na produção nacional de alimentos. (tabela 40)

**Tabela 40**  
**Produção estimada dos beneficiários da reforma agrária, produtos selecionados – ano 90/91.**

Produto	Quantidade
Milho	240 mil (t)
Feijão	80 mil (t)
Mandioca	310 mil (t)
Arroz	170 mil (t)
Carne bovina	120 mil (t)
Outras carnes	90 mil (t)
Leite	120 milhões litros/ano
Ovos	80 milhões dúzias/ano

Fonte: FAO/PNUD/MARA, 1992

Para a safra de 1995/1996 o CPA avaliou a produção total e obteve o seguinte quadro:

**Tabela-41**  
**Produção Agrícola Dos Beneficiários – ano 95/96**

Produto	Produção média	Área média explorada (ha)
Café	24,43 (SACO-60kg)	2,81
Soja	155,52 (SACO-60kg)	2,73
Banana	5992,78 (Kg)	2,60
Arroz Beneficiado	55,68 (SACO-60kg)	2,26
Milho	37,08 (SACO-60kg)	2,17
Arroz De Sequeiro	43,03 (SACO-60kg)	2,04
Cana De Açúcar	7,22 (ton)	2,02
Outros – Horticultura	232,12 (Kg)	2,00
Abóbora	704,17 (Kg)	1,95
Farinha Mandioca	35,62 (SACO-50kg)	1,84
Feijão De Corda	5,55 (SACO-60kg)	1,78
Feijão (Outros)	9,58 (SACO-60kg)	1,77
Amendoim	207,70 (Kg)	1,73
Mandioca	83,19 (SACO-50kg)	1,73
Inhame	193,91 (arroba)	1,54
Aipim/Macaxeira	2130,62 (Kg)	1,37
Batata Doce	11,19 (SACO-60kg)	1,28
Batata Inglesa	4,92 (SACO-60kg)	1,00

Fonte: INCRA/CRUB/UnB

Quanto ao efetivo animal podemos constatar (tabela 42) que são as aves os animais mais frequentes nos assentamentos, seguidos pelos caprinos e ovinos, sendo que o número de nascimento de aves, muares e suínos que



nascerem nos assentamentos é quase o dobro do estoque inicial. A opção por estes tipos de animais pode ser explicada por causa das limitações de área dos lotes das famílias.

**Tabela 42**  
**Quantidade De Animais Por Beneficiário**

Animal	Estoque Inicial	Nascimentos	Compras	Vendas	Alto Consumo	Morte
Asinino	1,46	1,26	0,76	0,88	0,89	0,66
Ave	28,75	52,77	4,67	9,76	34,16	18,61
Bovino	4,01	4,19	3,12	2,93	1,09	1,30
Caprino	6,19	6,25	2,42	4,78	3,12	4,82
Equídeo	1,53	1,23	1,07	0,75	0,38	0,72
Muar	1,37	4,13	1,10	1,08	2,68	1,28
Ovino	6,71	5,95	3,28	3,91	4,16	2,97
Suíno	4,76	8,77	1,80	3,56	4,23	2,89

Fonte: INCRA/CRUE/UnB

A análise da produtividade agrícola feita pelo PISE revela que os projetos apresentam números inferiores à média nacional. Isto vem revelar um atraso tecnológico em relação ao contexto nacional da agricultura moderna. No entanto é importante salientar que estes assentamentos estavam em sua maioria na sua segunda ou terceira safra completa quando foram avaliados. Além do mais, como aponta o CPA, para o nível de assistência técnica que os projetos recebem e nível tecnológico encontrado, eles superaram as expectativas.

**Tabela 43**  
**Produtividade dos assentamentos em relação à média nacional**

Produto	Local	Média (ton/ha)
Milho	Assentamento	1,00
	Produção fora do assentamento*	2,07
Feijão	Assentamento	0,51
	Produção fora do assentamento*	0,77
Mandioca	Assentamento	6,06
	Produção fora do assentamento*	17,20
Arroz	Assentamento	0,87
	Produção fora do assentamento*	2,08

Fonte: FAO/PNUD/MARA, 1992

\*IBGE/Produção Agrícola Municipal

O mesmo trabalho salienta o fato de que existe um baixo custo de produção em relação à agricultura comercial. Isto pode ser devido à quase não utilização de trabalho assalariado nos assentamentos e ao baixo custo de gerenciamento do trabalho que isto implica.

### 3.2.6. Comercialização.

O PISE detectou a existência de diversas características de comercialização dentro do mesmo assentamento. As principais formas encontradas foram as seguintes: intermediários, feiras locais, cooperativas, cerealistas, agroindústria e direto para a população via associação dos assentados.

Dentre as formas encontradas por esta pesquisa, foi a comercialização via intermediários a forma mais frequente e a que originou as maiores perdas aos produtores. Deste modo, o trabalho resolveu calcular a perda de lucratividade nessa forma de comercialização.

A análise do diferencial de preços de comercialização (tabela 44) sugeriu que os assentamentos poderiam deixar de perder 58,76% da renda gerada na comercialização se vendessem em melhores condições. Alguns problemas vieram potencializar as perdas na comercialização, como por exemplo: a falta de armazenamento da produção que permita internalizar as diferenças sazonais de preços; distâncias dos centros comerciais e deficiência de infra - estrutura de transporte, que facilitam a ação de monopsonios; relações contratuais irregulares com agroindústrias e intermediários oligopsônicos.

**Tabela 44**  
**Comercialização nos assentamentos**

Venda ao intermediário	47,21%
Diferença de preços na comercialização*	58,76%
Grande especialização**	75%
Associativismo	37,76%

Fonte: FAO/PNUD/MARA, 1992

\*Diferença percentual entre os preços da FGV e os efetivamente recebidos pelo produtor para cada um dos produtos

\*\* Participação dos dois produtos principais na produção total do assentado

Isto vem ressaltar que apesar da capacidade de produção dos projetos, seu resultado não é internalizado devido à fragilidade dos mecanismos de comercialização vigentes. O que, diga-se de passagem, não se restringem apenas aos assentados, mas aos pequenos agricultores em geral.

O CPA não divulgou os números relativos ao destino dos produtos comercializáveis. No entanto, pelo relatório apresentado pelos organizadores do trabalho e em estudos baseados nos dados originais<sup>5</sup>, constatamos que também existe a predominância dos atravessadores, confirmando o mesmo resultado encontrado no PISE.

As análises feitas pelo PFD consideraram a comercialização predominantemente do entorno dos assentamentos. Os entornos encontrados pela pesquisa são divididos em quatro grupos:

Grupo 1, com predomínio de grandes e médias propriedades de exploração intensiva, baseadas na produção de grãos e com o tipo de exploração caracterizada como agricultura patronal. Em alguns casos existe uma certa presença de agricultores familiares que contam com agroindústria no entorno.

Grupo 2, apresenta no entorno grandes propriedades extensivas baseadas na pecuária de corte, com poucas existência de agroindústrias.

Grupo 3, se observa a predominância de grandes propriedades exploradoras da pecuária de corte e alguns casos com empresas de reflorestamento.

Grupo 4, onde o entorno conta com a predominância de pequenos estabelecimentos com situação econômica igual ou pior a dos PAs, quando comparados em relação à inserção no mercado.

Os PAs que obtiveram maior desenvolvimento apresentaram o entorno com características dos grupos 1 e 2. Nestes casos, a presença de mercados específicos interligados com agroindústrias, ou de um mercado consumidor de alimentos locais dinâmicos, foram fatores de desenvolvimento destes PAs.

Já os PAs de menor desenvolvimento apresentaram o entorno com as características dos grupos 3 e 4. O baixo dinamismo do entorno foi fator de

---

<sup>5</sup> É por exemplo o caso do trabalho de Maria Beatriz David Albuquerque et alli, 1997

restrição, que somado à baixa capacidade de comunicação dos PAs com os seus respectivos entornos, agravaram os problemas .

Isto vem salientar a importância da inserção no mercado e da necessidade de políticas que promovam esta inserção, como a política de comercialização, transporte, preços mínimos, armazenagem e etc.

Para terminar, apresentaremos uma tabela síntese com os principais itens discutidos.

**Quadro 2**  
**Síntese das condições de vida e produtivas dos PAs.**

Condições de vida	
Moradia	A forma predominante é a madeira e é considerada em condições regulares
Fonte de energia	A energia elétrica é presente em 20,23% dos projetos
Abastecimento de água e condições hidro sanitárias	Existe a predominância do abastecimento por poço e a utilização de fossa Existe problemas de abastecimento e acesso à água
Serviços Sociais	Baixa taxa de mortalidade Alto grau de analfabetismo e baixo alcance dos programas de apoio ao ensino fundamental Situação do acesso à saúde é precário
Origem e forma de ocupação	Predominância dos agricultores/ camponeses Originários do próprio município ou entorno próximo Nos projetos mais desenvolvidos houve mobilização para a conquista da terra Tem atendido ao público sem terra
Organização Política e Relações Institucionais	Alto grau de associativismo Os projetos que mantêm boas relações com o poder público local contam com maior apoio das esferas do governo
Renda monetária	Em torno de 3,0 s.m. Estratégia de diversificação das formas de obtenção da terra Projetos de maior renda estão inseridos no mercado como produtores Projetos com menores renda utilizam o trabalho assalariado como forma predominante de renda 45% dos beneficiários estão inseridos no mercado
Características Produtivas	
Organização da produção	Lote absorve 3,16 homens/fam Utilização de trabalho contratado Predominância das atividades tradicionais (agropecuárias) Exploração individual Alta utilização da adubação orgânica Mecanização de trator mais utilizada do que a animal Baixa utilização da irrigação
Quadro Natural	Área média dos lotes é de 30,77ha Metade da área é fértil Existe problema de acesso à água
Assistência Técnica	Baixo atendimento Baixa qualidade
Crédito	Promove a capitalização do beneficiário Maior utilização em investimento e acumulação na agricultura Os projetos mais desenvolvidos tiveram mais acesso à crédito do que os menos desenvolvidos
Produção e Produtividade	Arroz e milho são produtos comuns nos projetos Cafê e soja começam a se destacar Baixa produtividade em relação ao entorno comercial Custo de produção baixo Predominância da criação de aves, caprinos e ovinos Produção dos projetos mais desenvolvidos é majoritariamente voltada para o mercado Produção dos projetos menos desenvolvidos é de auto consumo
Comercialização	Feita por atravessadores que impede a internalização de cerca de 58,76% da renda da venda Integração no mercado é fator de sucesso do projeto Projetos mais desenvolvidos tem acesso mais fácil ao mercado e a economia agrícola do entorno tem a predominância de agroindústrias ou de mercado consumidores

*Fonte: EAO/INCRA, 1990; INCRA/CRUR/UnB, 1996; C. ESTILHO Et alii, 1998*

### 3.3 Principais Conclusões.

Discutiremos agora os resultados encontrados nesta rápida avaliação da política de assentamentos realizada no Brasil.

Pudemos constatar que o governo tem promovido espaços que ficam à margem das políticas públicas de saúde e educação, têm baixo acesso à energia elétrica, não contaram com apoio suficiente de assistência técnica e de crédito, apresentam grandes problemas de quadro natural e principalmente de obtenção de água e não contam com uma estrutura de comercialização que permita internalizar a renda gerada. Alguns autores, como, por exemplo, Sueli Couto Rosa (1997), chegam a afirmar que está ocorrendo no campo um processo de exclusão social institucionalizado e que o projeto de assentamentos estariam em muitos casos “favelizando” estes espaços.

Felizmente os dados demonstram que o Programa de Assentamento efetuado pelo governo brasileiro não está somente criando favelas institucionalizadas. Apesar deste cenário considerado sombrio por alguns autores, os resultados positivos aparecem.

Como foi possível verificar nos estudos apresentados, os PAs se mostraram eficientes espaços de geração de emprego e renda. A despeito das diferenças de período de cálculo (1990, 1996 e 1998), os estudos detectaram que os PAs permitem aos beneficiários alcançar em média 3,00 salários mínimos por família ao mês. Fortalecendo a idéia de espaço de geração de emprego, detectamos que os projetos absorvem em média 3 homens/família no trabalho agrícola. O programa também foi eficiente em promover cerca de 45,0% de seus beneficiários em agricultores familiares comerciais, sendo que 40,0% estão em fase de transformação, que produzem cerca 490 mil toneladas de milho, feijão e arroz, e 120 milhões de litros de leite por ano.

Os PAs aparecem também como potentes mecanismos de desenvolvimento local e manutenção do homem no campo. Considerando as origens dos beneficiários observamos que estes são do município do assentamento e são agricultores/camponeses.

Outro fato importante que se constata e que vinha sendo pouco explorado pelos trabalhos até recentemente<sup>6</sup>, é a organização política dos beneficiários.

---

<sup>6</sup> Está sendo desenvolvida uma pesquisa organizada por Sérgio Leite e Leonilde Medeiros que está avaliando os impactos regionais dos assentamentos em esferas como por exemplo, poder local, meio ambiente, participação política e outros temas

Foi constatado que a maior organização dos PAs viabiliza relações com poder político nas três esferas, facilitando a conquista de apoio em várias áreas (infra-estrutura produtiva e social, produtiva e políticas públicas) que modificam o cenário de marginalização destes espaços. Isto vem indicar o impacto na geração de capital social e, principalmente, na efetivação da participação política.

Fica aqui uma constatação muito clara: apesar da política de assentamentos do governo, em muitos casos, criar espaços de exclusão social e sem apoio para que estes possam ter um desenvolvimento sustentável, grande parte dos PAs parece ter desenvolvido uma dinâmica própria que acabou superando o objetivo inicial da política de assentamento.

Quando avaliamos o resultado da política de assentamento efetuada, detectamos que esta cumpriu os objetivos esperados pelos autores que discutem a reforma agrária hoje: criou empregos, gerou renda, inseriu o pequeno agricultor no mercado, evitou o êxodo rural, apresentou amplas possibilidades de técnicas alternativas e promoveu a subsistência dos beneficiários.

Os resultados aqui apresentados servem para comprovar nossa hipótese de que o debate sobre reforma agrária está desfocado. A política de assentamentos, mesmo com todas as críticas à maneira com que vem sendo executada, responde à demanda dos autores, sem, no entanto, ter-se feito a reforma agrária no Brasil.

Isto, de certa forma, avaliza a forma com que os governos encaram a reforma agrária, ou seja, uma política de assentamento que visa distribuir terras para diminuir conflitos no campo. Não há a preocupação em se utilizar a Reforma Agrária como uma opção de desenvolvimento, na medida em que permite cumprir a função de romper com o poder patrimonialista local.

---

que não os tradicionais, como por exemplo, impactos econômicos e nas finanças públicas.

#### IV CONCLUSÃO

Através da recuperação do debate sobre a reforma agrária no Brasil, identificamos que :

- ✓ Das propostas existentes na década de 60, a Reforma Camponesa e a Reforma Burguesa, esta última foi a que “venceu” decretando assim o fim da possibilidade de rompimento com o poder latifundiário patrimonialista.
- ✓ Na década de 80 e 90, por não ter rompido com a concepção de desenvolvimento como sinônimo de industrialização, não se consegue mais vislumbrar a Reforma Agrária como pré-requisito ao desenvolvimento. Sendo esta somente uma forma de compensar as mazelas sociais geradas pela Modernização Conservadora do agrário brasileiro.

Apresentamos a concepção do desenvolvimento humano, que traz novos elementos para se discutir o processo desenvolvimento, como o crescimento com igualdade e a participação política dos cidadãos.

Adotando como referência o paradigma de desenvolvimento humano, que rompe com o entendimento do desenvolvimento como industrialização, e permite incorporar novas variáveis, foram levantados alguns pontos relevantes para o debate sobre a reforma agrária.

Baseado em novos estudos que afirmam que a distribuição de terra inicial é variável determinante para que ocorra crescimento econômico, chegamos a conclusão de que esta se torna pré – requisito para o desenvolvimento uma vez que promove a distribuição e, por consequência, o crescimento.

No entanto, percebemos que a simples distribuição de terra não é suficiente para proporcionar as bases para o desenvolvimento de longo prazo. Para o caso do Brasil, em que o poder econômico advindo da posse da terra refletiu-se numa estrutura de poder político atrasado, que se mantém ao longo do tempo, a quebra do poder político agrário através da penalização do latifúndio e a participação política resultante disto são elementos sem os quais não será possível efetivar nosso processo de desenvolvimento.



Desta maneira, a reforma agrária como pré - requisito ao desenvolvimento só poder ser concebida se for proposta como mecanismo de resolução do grande problema estrutural da nossa formação histórica, a concentração da propriedade e as formas de poder político relacionadas a ela.

Quando analisamos as elaborações das propostas de reforma agrária dos diferentes governos constatamos que estas foram sempre pensadas como **política social compensatória**, embora o objetivo principal fosse apaziguar conflitos no campo.

Na análise mais acurada dos projetos de assentamentos constatamos que embora muitas vezes estejam sendo criados espaços sem condições sociais dignas de existência, levando alguns analistas classificarem os projetos como “favelas institucionalizadas”, os projetos foram relativamente bem sucedidos nos aspectos produtivos e econômicos. Estes **geraram emprego e renda, evitaram o êxodo rural, criaram um estoque de capital social, modificaram as bases do poder local, possibilitaram a inserção dos beneficiários no mercado como produtores comerciais, e promoveram a subsistência das famílias.**

Desta forma, o resultado das intervenções governamentais no setor agrário brasileiro tem atendido aos objetivos demandados pelos autores analisados neste trabalho.

Isto acaba restringindo o debate a uma questão de quantidade e velocidade da política de assentamento, ou melhor, da Política de Terras, perdendo-se o debate sobre a modificação do Agrário brasileiro.

Na concepção que estamos buscando resgatar de Reforma Agrária, qual seja, o de se modificar a estrutura patrimonial e romper com o poder político advindo da terra, o que ocorreu no Agrário nacional não foi uma Reforma.

Chamamos a atenção também para a “distribuição” de terras que está sendo feita no governo atual (a maior da história do país), que apresenta uma característica interessante, não penaliza o latifundiário e, de uma certa maneira, atende às novas demandas do segmento das elites agrárias, tendo em vista que o preço da terra está baixo e novas oportunidades de negócios surgem, relacionadas principalmente com o poder “midiático”.

Salientamos que pode estar ocorrendo um reposicionamento patrimonial, levando as elites agrárias a buscar outros ativos de maior rentabilidade e que permitam a manutenção do monopólio do poder, que não seja a terra. Fato que tem sido denominado de "revolução silenciosa".

Perder a dimensão política do debate no caso da reforma agrária é muito perigoso. A questão da terra tem a ver com a monopolização do poder político e seus efeitos na democratização e participação política dos cidadãos rurais no processo de desenvolvimento. Da forma como vem sendo feita a transferência de terra dos latifundiários para os sem terra, não está se rompendo com o poder político atrasado que é um fator estrutural inibidor do desenvolvimento.

Executar a reforma agrária é promover uma maior distribuição do ativo terra e, principalmente, quebrar o poder político do latifundiário. É romper com dois problemas estruturais da nossa sociedade, a concentração da propriedade e a monopolização do poder político patrimonial. É este o verdadeiro papel da reforma agrária no desenvolvimento, qual seja, mecanismo de resolução de um de nossos maiores problemas estruturais.

## V REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, Ricardo & CARVALHO Fº, José J. "Reforma agrária: o sentido econômico de uma política distributivista" in Reforma Agrária Campinas. ABRA. 1993 .
- AHLUWALIA, Montek S. "Inequality, poverty and development" in: Journal of Development Economics. nº 3 Amsterdam. 1976.
- ALBUQUERQUE, Marcos C. Cavalcanti de. "Estrutura fundiária e reforma agrária no Brasil" in Revista de Economia Política. V7, n3. São Paulo. Ed Brasiliense. 1987.
- ALESINA, Alberto; PEROTTI, Roberto. "The political economy of growth: a critical survey of the recent literature" in: The World Bank Economic Review. v8 nº3. Washington 1994.
- ; RODRIK, D. "Distributive politics and economic growth" in: Quarterly Journal of Economics. 109 (2). 1994
- ARRETCHE, Marta T. "Tendências no estudo sobre avaliação" in: RICO, Elizabeth M.(org) Avaliação de Políticas Sociais: Uma questão em debate. São Paulo. ed Cortez /PUCSP-IEE. 1998
- BASTOS, Élide Rugai. As Ligas Camponesas. Ed Vozes. Petrópolis. 1984
- BIRDSALL, Nancy; ROSS, David; SABOT, Richard. "Inequality and Growth reconsidered: Lessons from East Asia" in: The World Bank Economic Review. v9 nº3. Washington 1995
- BINSWANGER, Klaus; DEININGER, Klaus "The evolution of the World Bank's Land Policy". World Bank. [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) 1998.
- BRASIL/CASA CIVIL " Área declarada de interesse social, para fins de reforma agrária conforme o § 2º do artigo 184 da Constituição Federal" [www.brasil.gov.br](http://www.brasil.gov.br) 1999.
- BRASIL/DP/INCRA "Assentamentos Rurais do Governo Federal, segundo período de criação dos projetos" Brasília. 1995
- BRASIL/INCRA "Placar da Reforma Agrária" [www.icra.gov.br](http://www.icra.gov.br) . 1999
- BRASIL/MAARA/INCRA "INCRA: Relatório de atividades do INCRA no ano de 1995" Brasília. 1996

- BRASIL/MAARA/SPO/CGP "Plano Plurianual 1996-1999: Diretrizes, objetivos e metas" Brasília. 1995.
- BRASIL/MARA/INCRA "Programa da Terra" Brasília. 1992
- BRASIL/MARA/INCRA. "Avaliação do Plano Nacional de Reforma Agrária – 1985/1989" Estudos de Reforma Agrária, nº4, anoII. 1990
- BRASIL/MEPF/INCRA/DPE "Relatório das atividades do INCRA 1996" Brasília. 1997
- BRASIL/MIRAD/INCRA. "1º Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República: 1ºPNRA (1985-1989)". Brasília. 1985
- BUAINAIM, Antonio M; SILVEIRA, José M. TEÓFILO, Edson. "Reforma agrária, desenvolvimento e participação: uma discussão das transformações necessárias e possíveis" Documentos Inéditos. Brasília. NEAD. 1998
- CACCIAMALI, Maria C. "A crescente desigualdade na distribuição de renda no Brasil" in: WILLUMSEN, Maria J; GIANETTI DA FONSECA, Eduardo.(ed) A economia brasileira: estrutura e desempenho São Paulo. edUSP. 1996
- CARDIM DE CARVALHO, Fernando. "Agricultura e questão agrária no pensamento econômico brasileiro (1950/1970)" Dissertação mestrado. Campinas IFCH/UNICAMP. 1978
- CARVALHO Fº, José Juliano de "Política Fundiária: oportunidades perdidas, revolução cultural e Lampedusa" in: São Paulo em Perspectiva. VII n2 São Paulo. SEADE. 1997.
- CASTILHO, Dino S. B; BITTENCOURT, Gilson A.; SILVA, H B C; BIANCHINI, Valter.. "Principais fatores que afetam o desenvolvimento dos assentamentos de reforma agrária no Brasil".in: Trabalhos para discussão. Projeto de Cooperação Técnica MEPF-INCRA/FAO. Brasília. 1998.
- CASTRO, Márcio H. Monteiro de "Reforma Agrária e pequena produção" UNICAMP/IE. Campinas. (tese de doutoramento). 1992

- CEPAL. Transformación productiva com equidad . La tarea prioritária del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa. Santiago do Chile: Nações Unidas 1990
- COSTA NETO, Canrobert. "Reforma Agrária no Brasil – a intervenção do MST e a atualidade do programa de transição" in: Outubro: Revista do Instituto de Estudos Socialistas nº2 São Paulo ed Xamã. 1998
- DAVID, Maria Beatriz Albuquerque et alli. "Atlas dos beneficiários da Reforma Agrária" in: Estudos Avançados: (11), nº31, USP, São Paulo. 1997
- DEININGER, Klaus & SQUIRE, Lyn "New way of looking at old issues: asset inequality and growth" Trabalho apresentado no seminário internacional Asset Distribution, Poverty and Economic Growth. MEPF & World Bank. Brasília. 1998.
- FAJNZYLBER, Fernando. La industrialización trunca de América Latina. México: Buenos Aires, Caracas: Centro de Economía Transnacional, Editora Nueva Imagem. 1983.
- \_\_\_\_\_. "Industrialización en América Latina; de la "caja negra" al casillero vacío . Comparación de patrones contemporáneos de industrialización". Santiago do Chile: Nações Unidas/ CEPAL .Cuadernos de la CEPAL, nº60 1989.
- FAO/PNUD/MARA "Principais indicadores sócio-econômicos dos assentamentos de reforma agrária". Brasília. FAO/PNUD/MARA. 1992.
- FERNANDES Fº, José Flores & DELGADO, Guilherme da Costa. "Determinantes da Queda Recente do Preço da Terra no Brasil" Uberlândia. UFU/DEECO. Mimeo. 1998
- FERNANDES, Bernardo M. "Que reforma agrária?" Trabalho apresentado no XIV Encontro Nacional de Geografia Agrária. FCT/UNESP. Presidente Prudente. 1998
- FERNANDES, Florestan. A Revolução Burguesa no Brasil: Ensaio de Interpretação Sociológica, 3 edição. Rio de Janeiro. Ed Guanabara. 1987
- FIORI, José Luis "A revolução silenciosa" in: Os moedeiros falsos Rio de Janeiro. Ed Vozes. 1998

- FRANCO, Gustavo. "Inserção Internacional e desenvolvimento". Brasília. BACEN. (mimeo). 1996
- GASQUES, José Garcia & CONCEIÇÃO, Júnia Cristina P. R. "A Demanda da Terra para a Reforma Agrária no Brasil" Texto apresentado no Seminário sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável. Fortaleza. 1998.
- GASQUES, José Garcia & VILLA VERDE, Carlos M. "30 Anos de dispêndios da união com Política Fundiária". Texto para discussão. Brasília. MEPF/INCRA/FAO. 1998.
- GOMES DA SILVA, José. A Reforma Agrária na Virada do Milênio Campinas. ABRA. 1996
- GRAZIANO DA SILVA, José. "Mas, qual Reforma Agrária?" in: Revista Reforma Agrária. Ed ABRA. Campinas. 1987.
- "A gestão das políticas agrícolas numa agricultura moderna" Texto preparado para o painel "O Estado e a distribuição de renda na agricultura" durante o XXVI SOBER. Mimeo. 1988
- "Por uma reforma agrária não essencialmente agrícola" in COSTA, Luiz Flávio C. & SANTOS, Raimundo (org). Política e Reforma Agrária. Rio de Janeiro. Ed MAUAD. 1998.
- GRAZIANO NETO, Francisco. A tragédia da terra. São Paulo. IGLU/UNESP. 1990.
- Qual reforma agrária? Terra, pobreza e cidadania. São Paulo. Geração Editorial. 1996
- GUANZIROLI, Carlos E. "Reforma agrária e liberalização da economia" in Reforma Agrária Campinas. ABRA. 1991
- GUANZIROLLI, Carlos & ROMEIRO, Ademar. (org). Reforma Agrária: Produção, emprego e renda. Ed Vozes IBASE/FAO. 1994
- HAQ, Mahbub Al. Relations on Human Development. Oxford. 1995.
- HERVIEU, Bertrand. Les champs du futur Paris. Éditions François Bourin. 1993
- INCRA/CRUB/UnB "Censo e Pesquisa Amostral da Reforma Agrária". UnB. mimeo. 1997.

- KAGEYAMA, Angela & GRAZIANO DA SILVA, José. "A Dinâmica da agricultura brasileira: do complexo rural aos complexos agroindustriais". Campinas. IE/UNICAMP. Mimeo. 1987
- KANBUR, S. M.R.; ANAND, Sudhir. "Inequality and development: a critique" in: Journal of Development Economics nº41 Amsterdam. 1993
- KLIKSBERG, Bernardo. Repensando o papel do estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismo. São Paulo. ed Cortez. 1998
- KUZNETS, Simon. "Economic growth and income inequality" in: The American Economic Review. nº1 v XLV 1955.
- LEITE, Sergio Pereira & PALMEIRA, Moacir. "Debates econômicos, processos sociais e lutas políticas" in: COSTA, Luiz Flávio C. & SANTOS, Raimundo (org). Política e Reforma Agrária Rio de Janeiro. MAUAD. 1998
- LESSA, Carlos & DAIN, Sulamis. "Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e Desenvolvimento" in: BELLUZO, Luiz Gonzaga M. & COUTINHO, Renata. Desenvolvimento Capitalista no Brasil. VI São Paulo. Ed Brasiliense. 1982.
- MARTINE, George. Fases e faces da modernização agrícola brasileira. Texto para Discussão nº 15. Brasília. IPEA/IPLAN. 1989
- MEDEIROS, Leonilde; BRUNO, Regina. "Razões da evasão nos assentamentos rurais" in: Trabalho para Discussão Projeto de Cooperação técnica MEPP-INCRA/FAO. Brasília. 1998
- MULLER, Geraldo.. "Estrutura e dinâmica do complexo agroindustrial brasileiro". São Paulo. FFLCH/USP. mimeo. 1981
- , "Ambivalências da modernização agrária" in Novos Estudos .n21. São Paulo CEBRAP. 1988a
- "São Paulo – O Núcleo do Padrão Agrário Moderno" in: São Paulo em Perspectivas. São Paulo. SEADE. 1988b
- O Complexo agroindustrial e modernização agrária. São Paulo. HUCITEC/EDUC. 1989.

- PAIVA, Rui Miller. "Objetivos econômicos da Reforma Agrária" in Aspectos Jurídicos e Sociais da Reforma Agrária. Coleção SOPRAL. n8. São Paulo. 1985
- PISANI, Edgard. Pour une agriculture marchande et ménagère França. Éditions de l'aube. 1994
- RANGEL, Ignácio. "A questão da terra" in: Revista de Economia Política. n 4 v6. São Paulo. Ed Brasiliense. 1986.
- ROMEIRO, Ademar Ribeiro. "Agricultura e distribuição de renda: O Sentido atual da reforma agrária no Brasil" in: Anais do Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural. SOBER. Florianópolis. 1990
- ROSA, Sueli do Couto. "Projeto de assentamento: complexidade, diversidade e exclusão social institucionalizada" Anais da 35ª SOBER. 1997
- SAMPAIO, Plínio de Arruda. "A Reforma Agrária". In Reforma Agrária Campinas. ABRA. 1988
- ; PRADO Fº, Danilo. "Reforma Agrária e projetos de construção nacional" Documentos Inéditos NEAD. Brasília. 1998
- SAMPAIO, Yone. "A Questão agrária no Brasil e o plano de reforma agraria do MIRAD" in: BRANDÃO, Antonio S. (ed). Os principais problemas da agricultura brasileira: análise e sugestões. Rio de Janeiro. IPEA/INPE. 1988
- SHIKI, Shigeo; NEDER, Henrique; TEIXEIRA, Paulo H.R. "Custo social da reforma agrária no Brasil". in: Trabalho para Discussão Projeto de Cooperação técnica MEPF-INCRA/FAO. Brasília. 1998
- SORJ, Bernardo. A Reforma Agrária em tempo de democracia e globalização" in Novos Estudos n50 São Paulo. CEBRAP. 1998
- UNDP. Human Development Report. New York. United Nations 1990
- \_\_\_\_\_. Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil. Rio de Janeiro IPEA/UNDP. 1996
- VILLA VERDE, Carlos M. "O Financiamento do Plano Nacional de Reforma Agrária" in: Dados Conjunturais da Agropecuária. Rio de Janeiro. IPEA/IPLAN. 1986.



VEIGA, José Eli da "Pobreza rural, distribuição de riqueza e crescimento: a experiência brasileira" Trabalho apresentado no seminário internacional Asset Distribution, Poverty and Economic Growth. MEPF & World Bank. Brasília. 1998.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. "A questão agrária na atualidade:quem é o agente do progresso?". Rio de Janeiro. PIPSA. Mimeo. 1990