

Reflexões sobre Reforma Agrária e Questão Social no Brasil

Antônio Márcio Buainain ⁽¹⁾

Daniela Pires ⁽²⁾

1.1. Apresentação

Este texto, preparado para o I Seminário Internacional “Justiça Agrária e Cidadania”, tem como preocupação central explicitar algumas teses que vêm sendo debatidas por economistas, sobretudo no meio acadêmico, mas cuja importância transcende os muros imaginários da academia —pois é só na imaginação que existe um que nos separa da sociedade. Não foi nossa preocupação apresentar teses novas, ou mesmo demonstrar fatos, mas sim levantar pontos para reflexão e informar o público participante do evento, destinado particularmente a advogados, magistrados, procuradores, promotores e cidadãos que trabalham e lutam a favor da reforma agrária e pelo desenvolvimento social de seus países, sobre as relações entre reforma agrária, desigualdade social, crescimento e desenvolvimento econômico.

Nossa geração foi educada na crença de que a redução da desigualdade e a solução dos problemas sociais seriam resultado do crescimento econômico, e que em muitos casos a promoção do crescimento e a superação dos problemas de curto prazo exigiam colocar de lado as questões sociais. O sacrifício imposto no curto prazo seria plenamente compensado pela aceleração do crescimento, que nos levaria mais rápido à situação de países desenvolvidos, ricos e em condições de oferecer bem-estar para toda a população. Ledo engano! Passados 50 anos desde que os países da América Latina iniciaram vigorosos processos de crescimento e industrialização, muitos com relativo êxito no que se refere à implantação de parques industriais e atividades produtivas modernas e competitivas no mercado internacional, continuamos contribuindo para alimentar tristes estatísticas de pobreza, miséria e exclusão social.

Embora não seja de fato possível conceber a superação dos graves problemas sociais que ainda hoje caracterizam os países da América Latina sem crescimento econômico, torna-se evidente que não é possível crescer sem se desenvolver ao mesmo tempo. O paradigma anterior propunha um objetivo ilógico, na medida em que supunha ser possível isolar, durante a fase de crescimento econômico, alguns atributos essenciais do processo de desenvolvimento

¹ Professor do Instituto de Economia da Unicamp, buainain@eco.unicamp.br.

² Professora Associada e Doutouranda do Instituto de Economia da Unicamp, dasip@terra.com.br.

—educação universal, saúde, habitação etc. — que seriam incorporados à vida social em um futuro incerto, quando o aparelho produtivo já fosse maduro. Ignorava-se que o desenvolvimento humano é fator essencial para o crescimento econômico, e que não é possível crescer de forma sustentável sem promover, ao mesmo tempo, o desenvolvimento econômico e social.

Nas sociedades contemporâneas esta impossibilidade é cada vez mais evidente. Como pensar em crescimento econômico sem educação, quando até mesmo os equipamentos mais simples já hoje exigem dos seus operadores capacidade de leitura, aprendizado, adaptação permanente às mudanças contínuas no modo de produzir e na própria vida social? Como pensar em crescimento sem saúde, sem segurança, sem cidadania? Como pensar em crescimento sem regras estáveis, instituições críveis e eficientes, mecanismos de solução de conflitos e controvérsias? Portanto, como pensar em crescimento econômico sem desenvolvimento, que é exatamente o que produz cidadãos educados, acesso à saúde, instituições sólidas, regras estáveis e assim por diante?

A reforma agrária é parte deste debate e vem sendo vítima de preconceitos ideológicos de direita e de esquerda, de falsas verdades científicas que afirmam a supremacia do “grande” sobre o “pequeno”, e que confundem o atraso imposto pela herança histórica, opções políticas e decisões de políticas com a impossibilidade de progresso e desenvolvimento.

O texto não discute um ou outro modelo de reforma agrária, sua complexidade como política pública, problemas de implementação e nem mesmo resultados. Intervém no plano do debate político, busca desmistificar alguns destes preconceitos, e reafirmar um ponto de vista que nos últimos anos vem ganhando adesão social e política: a de que a reforma agrária, ainda que tardia, é um passo necessário e indispensável para a construção de uma sociedade mais justa e para assegurar o desenvolvimento sustentável do país.

O trabalho está dividido em cinco seções: na primeira, apresenta-se a formação agrária brasileira e sua influência na formação do padrão de desenvolvimento excludente; na segunda se discute as relações entre equidade e desenvolvimento econômico, indicando os mecanismos pelos quais a desigualdade e pobreza afetam negativamente o funcionamento da economia; na terceira, procura-se situar alguns dos principais traços da questão agrária no Brasil contemporâneo e associá-los a problemas de natureza social que contribuem não apenas para colocar o Brasil entre os países mais iníquos do mundo como também para comprometer o

processo de desenvolvimento; a penúltima seção indica como a reforma agrária poderia contribuir para melhorar a eficiência econômica e equidade social no país; finalmente, algumas conclusões e pontos adicionais para reflexão.

1.2. O Problema Agrário no Brasil e o padrão de desenvolvimento concentrado

A concentração da propriedade da terra está profundamente enraizada na formação histórica do país (ver FURTADO, 1989). Tais raízes remontam à natureza da colônia e das leis coloniais, as quais introduziram graves distorções na distribuição das terras e, a partir da segunda metade do século XIX, no funcionamento do mercado fundiário.

O problema agrário contemporâneo tem sua origem na natureza e forma assumida pelo processo de ocupação do território brasileiro desde seu descobrimento. Neste sentido assume o *status* do “pecado original”. O modelo básico de ocupação da terra foi o recorte da costa em 12 capitanias, doadas a famílias de nobres com plenos poderes sobre o território. Os donatários, que não dispunham de recursos suficientes para explorar seus domínios, mas tinham poder de dispor das terras, doaram grandes áreas — as sesmarias — a colonos, os quais se estabeleciam para explorar comercialmente a cultura do açúcar, cujo mercado encontrava-se em grande expansão na Europa. (PRADO JÚNIOR, 1956, 33). As pequenas explorações, admitidas pelos sesmeiros, ocupavam as franjas da grande propriedade, constituindo-se em fonte de mão de obra livre para trabalhar na lavoura de cana em tarefas de supervisão e de produção de gêneros básicos para alimentar a mão de obra escrava. À medida que se expandia a monocultura de cana, a pequena exploração movia-se em busca de novas terras dentro dos vastos domínios da grande fazenda. Consolidou-se, portanto, ainda no período colonial, não apenas a concentração fundiária mas também a relação latifúndio minifúndio que marcaria tanto a estrutura fundiária como a dinâmica agrária brasileira.

A presença do latifúndio, explorado de forma extensiva com base em um conjunto de relações de produção (da parceria ao pequeno arrendamento) que tinham como fundamento o controle da terra, marcou profundamente a formação e conformação da Nação. A riqueza gerada nas lavouras de cana e engenhos de açúcar, nas plantações de café, na exploração do ouro ou da borracha concentrava-se nas mãos de uma minoria, que reproduzia aqui os padrões de consumo e de vida da Europa, enquanto a maioria sobrevivia em condições precárias, sem ou com pouco acesso aos progressos produzidos a cada surto de desenvolvimento. A posse e propriedade da

terra eram a fonte de poder político e econômico, e desde cedo a elite rural impediu o acesso às terras devolutas aos imigrantes e aos negros. Configurava-se a Nação desigual que ainda hoje caracteriza o Brasil.

Enquanto outros países, em momentos de ruptura histórica, adotaram legislação apropriada para corrigir as distorções decorrentes da concentração da propriedade da terra (*Homestead Act* de 1862 nos EUA, *Corn Law* na Inglaterra, Reformas Napoleônicas na França etc.), no Brasil isto não ocorreu. A ruptura da legislação colonial após a independência (1822) criou espaço legal para a expansão da unidade familiar, logo interrompido pela promulgação da Lei de Terras de 1850, cuja principal motivação era dificultar o acesso dos quilombolas (escravos fugidios) e dos produtores independentes à terra livre então existente. Neste sentido, a lei afirmava o poder da Coroa sobre as terras, e definia a aquisição e doação como únicos meios de acesso a propriedade fundiária, excluindo a posse e exploração das terras devolutas como instrumento legítimo de aquisição de terra. Além disso, fixava preços mínimos para os lotes e determinava que as vendas seriam em hasta pública e com pagamento à vista e em dinheiro. Estas medidas elevaram artificialmente o preço da terra, tornando praticamente impossível o acesso a terra por parte dos produtores independentes. A maioria dos ocupantes de lotes de subsistência era pobre demais para pagar a taxa de registro e comprar a terra. Os grandes, por sua vez, fraudavam facilmente a lei, fazendo parecer que a ocupação ocorrera antes de 1850, beneficiando-se portanto do dispositivo legal que reconhecia todas as posses — independente da extensão — anteriores a esta data. Assim, a garantia da posse dependia da violência, sem que o Estado, como ocorreu nos EUA, pudesse — ou quisesse — democratizar e efetivamente garantir a posse da terra aos milhões de ex-escravos e imigrantes.

Com a abolição do tráfico de escravo em 1851 e a abolição da escravatura em 1888, alguns governos provinciais implementam programas de colonização de imigrantes asiáticos e europeus. Estes imigrantes, situados na região sul e em São Paulo, formaram o único núcleo autônomo de produção familiar no país.

A mudança do eixo do poder em favor das forças urbanas a partir da década de 1930 produziu enormes transformações no país, mas manteve intacto o sistema de propriedade da

terra. A força da elite rural manifesta-se, de forma emblemática, na conhecida política de defesa do café, que à época confundia-se com os interesses do próprio país.³

A Constituinte de 1946, realizada no imediato pós-guerra em meio ao processo de formação de um governo civil democrático, gerou expectativas de modificações estruturais na sociedade brasileira. O programa de reforma agrária, até então identificado com a plataforma política dos partidos de oposição socialista, estava sendo implementado pelos Estados Unidos no Japão, e aparecia como medida preventiva recomendada para promover o desenvolvimento capitalista.

À medida que o País caminha para estágios mais avançados do processo de industrialização através da substituição de importações, redefine-se o papel e inserção da agricultura na economia nacional. Já não se trata apenas de manter “enclaves” exportadores, mas de suprir alimentos baratos para as cidades; fornecer matérias-primas para as agroindústrias nascentes e em expansão; gerar saldos positivos na balança comercial com o exterior a fim de possibilitar a importação dos insumos, das máquinas e dos equipamentos necessários à industrialização; transferir excedentes de capital para serem investidos na industrialização e fornecer excedentes de mão-de-obra para suprir os mercados urbanos de força de trabalho. A Questão Agrária —como a agricultura responde aos desafios e exigências colocadas pela expansão do capitalismo— emerge como central para definir o estilo de desenvolvimento do País. A quebra do latifúndio implicaria a possibilidade de alargar o mercado doméstico e de construir uma sociedade menos desigual, mas prevaleceu o pacto conservador, que preservou a grande propriedade, excluiu os trabalhadores rurais e agricultores familiares das conquistas trabalhistas concedidas aos trabalhadores urbanos e ainda assegurou as condições para a reprodução da grande propriedade nas regiões de fronteira.

Nos países desenvolvidos o processo de desenvolvimento econômico passou por uma ruptura com a grande propriedade rural e assentou-se na expansão da agricultura familiar. Já a industrialização brasileira não produziu um rompimento com as forças conservadoras do latifúndio; ao contrário, o pacto populista conciliou os interesses agrários com o dos setores urbano-industriais emergentes. Enquanto a expansão da fronteira agrícola assegurava o

³ Muito antes da afirmação das teses keynesianas que justificaram a forte intervenção do Estado nas economias em depressão, desde o início do Século XX os vários governos da I República desenharam e implementaram complexas políticas para amortecer os impactos negativos das flutuações dos preços do café no mercado internacional sobre a grande produção agro-exportadora.

crescimento da produção agropecuária necessária para abastecer os centros urbanos e gerar divisas para importar máquinas, equipamentos, insumos industriais e bens de consumo das camadas mais ricas da população, o fechamento da fronteira aos produtores familiares e trabalhadores sem terra asseguravam a expulsão de mão-de-obra necessária para alimentar o mercado de trabalho nas cidades que emergiam como pólos industriais dinâmicos.

A partir dos anos 60, a conjugação dos fortes interesses das oligarquias rurais e da burguesia industrial resultou em uma estratégia de modernização conservadora da agricultura. A agricultura era vista como um setor ‘atrasado’, fonte de obstáculos ao crescimento da indústria. A estratégia adotada foi modernizar o latifúndio. Um pacote de incentivos e a mobilização de vultosos recursos subsidiados promoveram a substituição de mão-de-obra por máquinas e implementos. A posse da terra condicionou o acesso aos meios de produção e financiamentos, reforçando o papel da terra como reserva de valor e fonte de poder econômico. Os incentivos à utilização de tecnologias poupadoras de mão-de-obra e as políticas de crédito seletivas em favor das grandes produtores reforçaram a concentração da propriedade da terra e o crescimento econômico excludente. Além disto, representaram a ampliação do mercado para as indústrias e a diminuição da dependência em relação ao trabalho temporário, ainda que com baixos salários. Esta visão limitada da inserção da agricultura na economia ignorava não apenas os efeitos sociais negativos de um crescimento baseado na modernização do latifúndio, como também a correlação positiva entre crescimento econômico e distribuição de renda.⁴ A experiência dos países desenvolvidos —onde foi fundamental o papel da agricultura familiar na redução da pobreza e na fundação de sociedades democráticas e politicamente estáveis—, foi amplamente desconsiderada ou interpretada de forma distorcida. De fato, na concepção que dominou a formulação das políticas públicas durante o regime militar, a modernização do país e do campo não poderia levar em conta “detalhes” como os impactos sociais negativos ou as lições das experiências dos países desenvolvidos.

Refletindo sobre o problema da pobreza e desigualdade nestes países, BISWANGER (1994), economista sênior do Banco Mundial, constata o fracasso, em todo o mundo, do que ele chama de estratégias urbanas de desenvolvimento rural baseadas no estímulo à modernização da grande propriedade tradicional. Esta estratégia provocou a redução prematura da demanda

⁴ Na verdade hoje está claro que não se pode falar em crescimento econômico sustentado sem distribuição de renda. Para um breve resumo do debate sobre esta questão ver GUANZIROLI, C. E. (1999).

relativa por mão-de-obra agrícola, além de inflacionar os preços da terra que acirraram os conflitos fundiários e a conseqüente expulsão de pequenos produtores na fronteira agrícola. Além disso, o próprio segmento de produtores rurais familiares subsistindo dentro e nas franjas do latifúndio, foi duramente atingido pelas políticas de modernização de viés industrial e pela ausência e/ou insuficiência de políticas voltadas para apoiar, consolidar e expandir a produção familiar, em particular programas de reforma agrária, crédito, pesquisa e assistência técnica.

Para Biswanger, tanto os países comunistas como as economias de mercado pagaram um preço muito alto por terem adotado essas estratégias de crescimento, baseadas na crença da superioridade da grande produção agrícola e na inviabilidade da produção familiar. Os primeiros adotaram a coletivização da agricultura, ao passo que os segundos, representados por economias subdesenvolvidas de mercado, implementaram custosas (e desastrosas) políticas e programas de modernização que distorceram fortemente os preços relativos dos fatores de produção em benefício do capital e favoreceram os grandes produtores às custas dos agricultores familiares (expulsos do campo) e dos trabalhadores urbanos, que tiveram seus salários rebaixados estruturalmente pela pressão migratória e pelas insuficientes oportunidades de trabalho.

O Brasil se destaca entre os países onde esta estratégia urbana de desenvolvimento rural resultou em um desastre social de grandes proporções, tanto mais chocante por causa da enorme disponibilidade de terras ociosas, as quais poderiam ter sido apropriadas pelos pequenos produtores familiares sem ameaçar a expansão das áreas ocupadas produtivamente pelos produtores comerciais não-familiares. O país ostenta os piores indicadores de desenvolvimento humano dentre os países de igual nível de renda *per capita*, tendo-se tornado um caso paradigmático de desenvolvimento desigual. Esta estratégia de modernização levou ao esvaziamento do campo e a concentração da propriedade da terra, alimentou a pobreza urbana e bloqueou o desenvolvimento local.

1.3. Eqüidade e Desenvolvimento Econômico

Por décadas economistas sustentaram que o crescimento econômico não era negativamente afetado pela desigualdade. Esta “crença” assentava-se nos trabalhos do renomado economista Kuznets, cujos trabalhos empíricos evidenciavam uma relação não-linear entre desenvolvimento e distribuição de renda: países com baixo índice de desenvolvimento

apresentavam perfil igualitário de distribuição de renda; à medida que o país se desenvolvia aumentava a concentração de renda, mas a partir de um certo nível, o próprio desenvolvimento parece afetar positivamente a distribuição de renda. Neste marco analítico, políticas distributivas como as de reforma agrária não encontravam sustentação econômica e só se justificavam, em casos especiais, por razões de ética e moral. Embora dominante, esta posição não era absoluta. Como lembra Guanziroli, outros autores sustentavam que a distribuição de renda afetava o crescimento econômico como CHENERY (1974) E FISHLOW (1995).

Avanços teóricos e novas evidências empíricas que vieram à luz ao longo dos anos 90 colocaram em cheque a visão kuznetianda de crescimento econômica. DEININGER e SQUIRE (1998:4 e 13), com base em uma amostra de 108 países, concluem que "uma distribuição de renda desigual não é um forte determinante do crescimento futuro. Ao contrário, a distribuição desigual da propriedade de ativos, neste caso a distribuição da terra, tende a reduzir o crescimento de longo prazo". Uma das dimensões desta linha de pesquisa é avaliar as relações entre distribuição de renda e performance macroeconômica. Birsall e Londono (FERREIRA, 2000) estudam a importância de ativos para os pobres a partir da base de dados criada por Deininger e Squire e concluem que a desigualdade inicial na distribuição de terra e de capital humano tem efeito negativo sobre o crescimento econômico, sendo esse efeito duas vezes maior para os pobres se comparado com o conjunto da população.

Aceito este resultado, a distribuição de terras passa a ser relevante para a promoção do crescimento, independente das razões éticas e de justiça social que continuariam a justificar, como ocorreu no passado, as políticas de combate à pobreza, redistribuição de renda e de ativos (terra e imóveis urbanos).

É importante indicar, em linhas gerais, os mecanismos pelos quais a pobreza e a desigualdade afetam o crescimento econômico. Em primeiro lugar, é preciso notar uma dimensão fundamental na qual intervém a desigualdade, que se refere justamente à estrutura de poder, à política (*politics*). As ações do governo são resultado de interações políticas entre os agentes, de uma disputa por espaços e pelo domínio dos instrumentos de política manejados pelo Estado para regular a vida social e econômica. Desta forma, as relações de poder existentes na sociedade importam e são determinantes na definição das políticas públicas (*policies*), de como os recursos públicos são alocados, em benefício e em detrimento de que setores, em função de quais prioridades e objetivos. Ou seja, a estrutura de poder, e, por conseguinte, as

decisões políticas, tendem a refletir a estrutura de distribuição de riqueza da sociedade. Hoje há abundantes evidências de que em países marcados por forte desigualdade social o crescimento de longo prazo é negativamente afetado por políticas que buscam principalmente preservar os privilégios e proteger os interesses da minoria abastada.

A desigualdade social também pode afetar negativamente os investimentos e, por conseguinte, o crescimento e desenvolvimento econômico. Com efeito, sociedades marcadas por elevada desigualdade tendem a apresentar maior instabilidade social e política alimentada pelo próprio descontentamento da população. Em geral, nas sociedades iníquas, a insegurança se difunde para o campo do direito de propriedade em geral, representando um desestímulo aos investimentos de longo prazo. A desigualdade alimenta conflitos e desconfiança entre os agentes, afetando negativamente a estrutura de incentivos da economia e as relações econômicas. Os conflitos e a desconfiança produzem ou potencializam as chamadas “falhas de coordenação”, ou seja, a desconfiança mútua impede que os agentes busquem soluções baseadas em ações coordenadas que poderiam reduzir os custos de transação, aumentar a eficiência e a eficácia das ações, com resultados superiores aos que seriam atingidos por “soluções” impostas em condições de ausência de coordenação (BOWLES e GINTIS, 2001). A própria reforma agrária no Brasil, marcada pelo conflito entre governo e movimentos sociais, é um exemplo gritante de “falha de coordenação”, cujos custos refletem-se nas conhecidas dificuldades para planejar adequadamente a implantação dos assentamentos.

Os economistas reconhecem que o funcionamento e eficácia do mercado são afetados pela estrutura de poder e pela desigualdade social, e que as falhas de mercado tendem a ser mais graves em situações de forte desigualdade. Mais do que isto, os mecanismos de mercado tendem a excluir os mais pobres, reduzindo o potencial de crescimento e desenvolvimento econômico e reproduzindo a situação de desigualdade.

São vários os mecanismos pelos quais as falhas de mercado reduzem sua eficácia e eficiência como regulador das atividades econômicas. Em primeiro lugar, os pobres tendem a ser excluído de muitas relações econômicas que poderiam gerar riqueza. Por exemplo, o crédito é um elemento fundamental nas economias de mercado. O crédito significa uma antecipação do futuro, pois produtores e consumidores não precisam esperar o tempo necessário para formar a poupança suficiente para bancar o investimento ou a aquisição do bem de consumo. O crédito permite aos produtores complementarem seus ativos e os meios de produção necessários para

organizar de forma eficiente seu negócio. Pode-se dizer que tanto mais pobres os produtores e consumidores, maior seria a importância do crédito, pois permitiria a superação de deficiências na dotação de recursos que muitas vezes impedem inclusive a inserção dos mesmos ao mercado. No entanto, sabe-se que são justamente os mais pobres os que encontram maiores dificuldades para obter crédito, seja por não apresentarem garantias reais para as operações (HOFF, 1998) seja por operarem com valores pequenos que não interessam às instituições financeiras. Ou seja, devido à falha de mercado, os agentes com baixo nível de dotação de riquezas são excluídos e não conseguem estabelecer contratos, embora sejam justamente aqueles que mais necessitam de crédito de longo prazo para complementar sua dotação de ativos.

Em segundo lugar, quanto mais pobre o indivíduo, mais vulnerável ele é, inclusive devido à impossibilidade de se beneficiar dos mecanismos de mercado para reduzir sua exposição. O resultado é que, em sociedades marcadas por forte desigualdade, os pobres não são “cidadãos” econômicos, não são sujeitos de contratos e encontram muitas dificuldades para desenvolver seu potencial criativo e empreendedor, traços que não são eliminados pela pobreza. A consequência deste tipo de falha de mercado é paradoxal, pois produz uma utilização marcadamente ineficiente dos recursos humanos e produtivos da população pobre: o homem não aproveita seu potencial e os poucos ativos disponíveis tendem a ser mal utilizados devido à ausência de outros ativos que poderiam ser obtidos caso tivesse acesso aos mercados de crédito e de bens e serviços em geral.

Outro mecanismo pelo qual a pobreza e a desigualdade afetam negativamente o crescimento é que na presença de forte assimetria de poder os indivíduos mais pobres tendem a estabelecer contratos menos favoráveis, o que dificulta a elevação de seu nível de renda e a retenção de excedentes para acumulação. São conhecidos os exemplos de contratos de parceria e arrendamento agrícola cujos termos impedem os pequenos agricultores de gerarem e reterem recursos que permitiriam a elevação de seu nível de vida; ou ainda como o mercado de trabalho é marcado pelas relações de poder entre trabalhadores e empresas. Pesquisas empíricas evidenciam que a dotação inicial de ativos afeta os contratos, e que os termos dos contratos afetam o esforço alocado pelos indivíduos e, portanto, o resultado da atividade. A conclusão destas pesquisas é que a desigualdade determina um desequilíbrio de forças entre os agentes de uma sociedade, exclui os mais pobres de oportunidades a que outros têm acesso e impede o seu pleno desenvolvimento.

Sem ignorar a gênese da má distribuição de terra e da estrutura fundiária brasileira, é possível afirmar que a existência de pobreza e da desigualdade de distribuição de ativos no meio rural evidencia que o mercado é incapaz de superar esse tipo de distorção. O problema é que os mecanismos de mercado, de forma geral, não asseguram, por si só, a incorporação ao processo de desenvolvimento de regiões e agentes menos dotados. A existência de falhas do próprio mercado assim como de informações imperfeitas tornam ainda mais improvável que o crescimento econômico, por si só, conduza à superação da desigualdade e da pobreza em países como o Brasil. Estes fatores reforçam as assimetrias entre os agentes, reproduzindo a situação de desigualdade e pobreza.

A política de reforma agrária se insere neste debate e deve ser analisada como instrumento para permitir o acesso a ativos produtivos essenciais para parte da população pobre que, de outra forma, seria marginalizados pela estrutura do mercado. Na maior parte dos países em desenvolvimento e periféricos, o problema do acesso a terra permanece uma questão não resolvida que reduz a eficiência econômica e o bem-estar de suas populações. Nestes países, a terra é um ativo mal alocado em termos de demandantes potenciais e trabalhado sobre direitos incompletos, o que acrescenta ineficiência na sua alocação e na sua utilização. Como resultado, em muitas regiões, as famílias rurais não conseguem atingir uma renda mínima que lhes permita a sobrevivência através das atividades agrícolas. O acesso destas famílias a terra não é sustentável quando esta seria a melhor forma, ainda que não a única, de lhes proporcionar bem-estar. Assim se reproduz a pobreza rural e a desigualdade, acrescentando ineficiência, efeitos desestimulantes e externalidades negativas a toda economia.

No passado, a reforma agrária era defendida como parte de um conjunto de políticas sociais de combate à pobreza, apoiando produtores descapitalizados e ineficientes, sem chances de permanecer no mercado sem o apoio destas políticas⁵. A partir da reavaliação das teses que predominaram até os anos 80, a reforma agrária passa a ser considerada um aspecto importante no desenvolvimento econômico dos países. Isto porque, como se indicou acima, a pobreza e desigualdade têm efeitos diretos e indiretos sobre o crescimento econômico, advindos da incorporação dos pobres ao mercado e ao mundo dos contratos. Esta visão tem um critério

econômico: a concentração de riqueza e de renda afeta negativamente o crescimento econômico e causa exclusão social.

O crescimento da economia e a modernização da agricultura brasileira a partir da década de 1970 mostraram que a reforma agrária não era uma questão essencial para o crescimento econômico. Neste período, a luta pela terra aparece apenas como um movimento reivindicatório que não gerou um projeto nacional. No entanto, os resultados sociais confirmaram que o crescimento acelerado, por si só, não é suficiente para superar os problemas sociais do País, muitos dos quais se agravaram.

Hoje a maioria dos economistas reconhece que não é apenas o combate à pobreza rural que legitima as políticas re-distributivas de renda e riqueza. A ampliação e o aprofundamento dessas políticas são cruciais para o desenvolvimento da economia brasileira. Na estrutura fundiária brasileira parte da terra encontra-se alocada de forma deficiente, seja pela indefinição dos direitos de propriedade seja pela insuficiência deste recurso para permitir explorações econômicas sustentáveis. No contexto atual, o acesso a terra continua negado aos pobres rurais, justamente aqueles para quem a terra é a melhor possibilidade de melhorar suas condições de vida, saindo da situação de miséria na qual se encontram. O resultado é a reprodução da pobreza rural e da desigualdade que adicionam desestímulos e externalidades negativas a toda a economia.

1.4. Questão Agrária e Questão Social no Brasil

A questão agrária no Brasil contemporâneo tem várias dimensões, entre as quais as seguintes:

- (i) Concentração da propriedade da terra, minifúndios e terras improdutivas (má utilização dos recursos produtivos);
- (ii) Situação da agricultura familiar;
- (iii) Expulsão de mão-de-obra;
- (iv) Mercado de terras restrito e problemas jurídicos (problemas de titulação);
- (v) Famílias sem terra (pobreza rural e urbana);

⁵ Essa tese é questionada a partir do trabalho de DEININGER e SQUIRE (1998) baseado na observação de 108 países. Esses autores não confirmaram a hipótese de que o crescimento por si só produz melhorias no perfil da desigualdade. Encontram evidências para sustentar a hipótese contrária de que países com melhor perfil distributivo têm melhor desempenho econômico.

- (vi) Conflitos sociais e agrários;
- (vii) Problemas sociais.

1.4.1. Concentração de terras, minifúndios e terras improdutivas

Como observa Guedes Pinto (GUEDES PINTO, 1995, pág. 66), sintetizando os mais importantes autores brasileiros, no Século XIX e primeiros 50 anos do Século XX, o país atravessou momentos de grande importância sem qualquer mudança significativa na distribuição da propriedade da terra. Independência (1822), fim do tráfico de escravos (1851), abolição da escravatura (1888), proclamação da república (1889), Revolução de 1930 e processo de industrialização, participação na II Guerra Mundial, redemocratização e Constituinte liberal em 1945.

Independente de ações isoladas de reforma agrária e colonização, a partir da década de sessenta observa-se um forte movimento de concentração da propriedade da terra em todo o país. As razões são múltiplas. Em primeiro lugar, a terra ocupava um papel central na economia e sociedade brasileira, seja como fonte de poder seja como reserva de valor. Esta última função era reforçada pelo próprio contexto macroeconômico, caracterizado por taxa de inflação baixa, mas crescente, e pelo incipiente desenvolvimento de instrumentos confiáveis de poupança financeira. Além destes fatores de ordem mais estruturais, deve-se mencionar que a própria estratégia de desenvolvimento agropecuário favorecia a concentração da propriedade. De um lado, como tem sido bem fundamentado por vários autores (SAIAD, 1982, 1984; REZENDE, 1985; GRAZIANO NETO, 1982; WORLD BANK, 2000), a política de crédito rural altamente subsidiado, ao assegurar capital de giro em condições privilegiadas, liberava os recursos próprios para a aquisição de novas terras, consolidando um padrão de acumulação que BUAINAIN (1988) caracterizou como patrimonial. De outro lado, os incentivos fiscais e os programas de ocupação das zonas de fronteiras facilitaram a apropriação, por parte de empresas urbanas, de grandes extensões de terras nas Regiões Amazônica e Centro-Oeste, a maioria delas para fins puramente especulativos e de reserva de valor. Por último, vários programas especiais para produtos específicos, ao irrigar os proprietários com recursos baratos, favoreceram a concentração fundiária.

Nos anos 80 e maior parte da década de 90 a situação não sofreu alterações. A estagnação econômica, inflação elevada, crise agrícola a partir de meados da década de 80 e

insegurança institucional e financeira provocada pelos vários pacotes econômicos reforçaram a atratividade da terra como reserva de valor, e os dados disponíveis revelam a continuidade do movimento de concentração da propriedade da terra.

Em que pese a reversão da tendência de concentração a partir de 1995 (ver Gráfico 2), a alta concentração da propriedade da terra continua sendo um traço marcante do meio rural e o maior problema agrário no Brasil. Segundo a classificação do INCRA, em 1992 os minifúndios representavam 62,2% do total dos imóveis rurais e detinham apenas 7,9% da área total. As pequenas propriedades participavam com 26,9% no total de imóveis e, 15,5% na área total. A participação das médias propriedades no total de imóveis era de 8%, enquanto que a área alcançava 19,9%. Nas grandes propriedades representavam somente 2,8% no total de imóveis, porém ocupavam 56,9% da área total.

Em 1992, o INCRA cadastrou 3.114.898 imóveis⁶, os quais ocupavam uma área de 331.364.012,00 há (Tabela 1). Os imóveis com menos de 100 ha, os quais representavam 76% do total, ocupavam apenas 17,9% da área apropriada. Já os imóveis com mais de 5.000 ha, representando 0,1% do total, detinham 40,2% da área total. Os imóveis de 10.000 há ou mais ocupavam 19,6% da área total.

⁶ Os imóveis são propriedades rurais cadastradas periodicamente pelo INCRA.

Tabela 1: ESTRUTURA FUNDIÁRIA BRASILEIRA – 1992

CLASSE DE ÁREA TOTAL (ha)	TOTAL DE IMÓVEIS	% IMÓVEIS	ÁREA TOTAL (ha)	% ÁREA
Igual a 0	48.508	1,6	0,0	0,0
Menos de 1	50.566	1,6	25.827,3	0,0
1 a menos de 2	92.423	3,0	125.843,8	0,0
2 a menos de 5	357.756	11,5	1.216.350,2	0,4
5 a menos de 10	446.663	14,3	3.247.889,0	1,0
10 a menos de 25	841.963	27,0	13.697.633,6	4,1
25 a menos de 50	503.080	16,2	17.578.660,6	5,3
50 a menos de 100	336.368	10,8	23.391.447,1	7,1
100 a menos de 200	201.564	6,5	27.405.779,4	8,3
200 a menos de 500	140.609	4,5	43.344.186,6	13,1
500 a menos de 1.000	51.442	1,7	35.573.732,4	10,7
1.000 a menos de 2.000	23.644	0,8	32.523.253,9	9,8
2.000 a menos de 5.000	14.840	0,5	43.804.397,5	13,2
5.000 a menos de 10.000	3.492	0,1	24.524.954,4	7,4
10.000 a menos de 20.000	1.236	0,0	16.945.648,2	5,1
20.000 a menos de 50.000	553	0,0	16.062.217,2	4,8
50.000 a menos de 100.000	116	0,0	7.848.521,7	2,4
100.000 e mais	75	0,0	24.047.669,1	7,3
TOTAL	3.114.898	100,0	331.364.012,0	100,0

Fonte: INCRA/SNCR - Recadastramento 1992

Tabela 2: ESTRUTURA FUNDIÁRIA BRASILEIRA – 1992

CLASSES DE NÚMERO DE MÓDULOS FISCAIS DE ÁREA TOTAL	TOTAL DE IMÓVEIS	% IMÓVEIS	ÁREA TOTAL (ha)	% ÁREA
Não identificado	48.510	1,6	1.686,3	0,0
Até 0,5	1.206.694	38,7	9.925.896,3	3,0
Mais de 0,5 a 1	683.237	21,9	16.257.078,0	4,9
MINIFÚNDIO E NÃO IDENTIFICADOS	1.938.441	62,2	26.184.660,6	7,9
Mais de 1 a 2	542.830	17,4	24.494.396,2	7,4
Mais de 2 a 3	195.212	6,3	15.248.298,1	4,6
Mais de 3 a 4	101.398	3,3	11.710.844,0	3,5
PEQUENA PROPRIEDADE	839.440	26,9	51.453.538,3	15,5
Mais de 4 a 5	64.510	2,1	10.109.607,0	3,1
Mais de 5 a 6	42.489	1,4	8.091.153,8	2,4
Mais de 6 a 10	93.216	3,0	25.803.821,2	7,8
Mais de 10 a 15	49.208	1,6	21.958.603,4	6,6
MÉDIA PROPRIEDADE	249.423	8,0	65.963.185,4	19,9
Mais de 15 a 20	25.141	0,8	16.227.586,1	4,9
Mais de 20 a 50	44.456	1,4	53.273.421,7	16,1
Mais de 50 a 100	11.706	0,4	33.387.581,2	10,1
Mais de 100 a 200	4.273	0,1	25.385.729,8	7,7
Mais de 200 a 400	1.405	0,0	18.218.450,0	5,5
Mais de 400 a 600	306	0,0	7.070.194,8	2,1
Mais de 600	307	0,0	34.199.664,1	10,3
GRANDE PROPRIEDADE	87.594	2,8	187.762.627,7	56,7

Fonte: INCRA/SNCR - Recadastramento 1992

Considerando a classificação do INCRA pelo tamanho da propriedade, a bipolaridade da estrutura fundiária brasileira e o elevado grau de concentração da propriedade da terra ficam ainda mais evidentes (Tabela 2). Os minifúndios — imóveis com extensão inferior a 1 módulo

fiscal de área — representavam, em 1992, 62,2% do total de imóveis e ocupavam apenas 7,9% da área total. As pequenas propriedades, com área variando entre 1 e 4 módulos fiscais, representavam 26,9% do total de imóveis e ocupavam 15,5% da área total. A situação inverte-se a partir das médias propriedades, que ocupavam área de 19,9%, mais que proporcional a sua participação no total de imóveis (8,%). As grandes propriedades, que representavam apenas 2,8% dos imóveis, ocupavam 56,7% da área total.

O Gráfico 1 e a Tabela 4 apresentam a concentração fundiária, medida pelo Índice de Gini, para o Brasil e Regiões. Observa-se que apesar de um nível de concentração médio elevado, ocorrem fortes variações entre as regiões e estados da federação. Exceção feita ao Estado do Amapá, com Índice de Gini entre 0,300 e menos de 0,500, todos os demais Estados registraram índices superiores 0,600. Os maiores índices de concentração ocorreram na Região Norte (0,8955), e os menores na Região Sul (0,6972). Entre os Estados, destacam-se o Pará e Amazonas com Gini variando entre 0,900 e 1,000, o Amapá (0,300 a menos de 0,500), Santa Catarina, Paraná, na Região Sul, Espírito Santo, na Região Sudeste, Tocantins, no Centro-Oeste, Rondônia, no Norte e Ceará na Região Nordeste (Tabela 3).

**Tabela 3: CONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA
(Índice de Gini por Estado)**

ÍNDICE DE GINI (CLASSES)	AC	AL	AM	AP	BA	CE	ES	GO	MA	MG	MS	MT	PA	PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RO	RR	RS	SC	SE	SP	TO
0,300 a menos de 0,500				■																						
0,500 a menos de 0,600																										
0,600 a menos de 0,700																										
0,700 a menos de 0,800																										
0,800 a menos de 0,900																										
0,900 a menos de 1,000																										

Fonte: INCRA/SNCR

A Tabela 4 apresenta a distribuição dos imóveis segundo as regiões e classificação entre produtivo, não produtivo e minifúndios. Para o país como um todo, observa-se que apenas 13,8% dos imóveis ocupando 28,3% da área foram considerados produtivos, 24,5% das propriedades e 62,4% da área foram classificados como improdutivo, e 61,7% dos imóveis e 9,2% da área são minifúndios. Entre as regiões observa-se grande variação da distribuição entre áreas produtivas e não produtivas. As Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste são as que apresentam maior proporção de área produtiva, mas nenhuma das três alcança 50%. O Norte

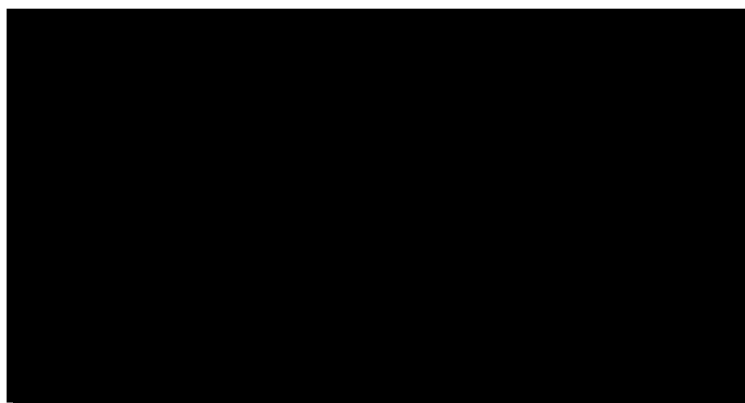
apresenta 78,8% das áreas cadastradas classificadas como não produtivas, seguido do Nordeste com 69,5%.

Tabela 4: DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS IMÓVEIS RURAIS, SEGUNDO AS REGIÕES E CLASSIFICAÇÃO (*)

UNIDADE	TOTAL (%)		PRODUTIVO (%)		NÃO PRODUTIVO (%)		IMÓVEIS E NÃO CLASSIFICADOS (%)	
	IMÓVEIS	ÁREA	IMÓVEIS	ÁREA	IMÓVEIS	ÁREA	IMÓVEIS	ÁREA
Brasil	100,0	100,0	13,8	28,3	24,5	62,4	61,7	9,2
Norte	4,4	19,3	6,7	13,6	44,7	78,8	48,6	7,6
Nordeste	27,1	20,5	4,9	15,3	20,4	69,5	74,7	15,2
Sudeste	26,3	17,7	16,9	39,6	27,2	50,4	55,9	10,0
Sul	35,4	12,8	17,1	42,1	20,4	42,6	62,5	15,3
Centro-Oeste	6,8	29,7	24,7	34,1	38,2	62,7	37,1	3,2

(*) Excluídos os imóveis com informação de UF inconsistente.
 Fonte: Estatísticas Emergenciais do Recadastramento 1992.

Gráfico 1: CONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA POR REGIÃO

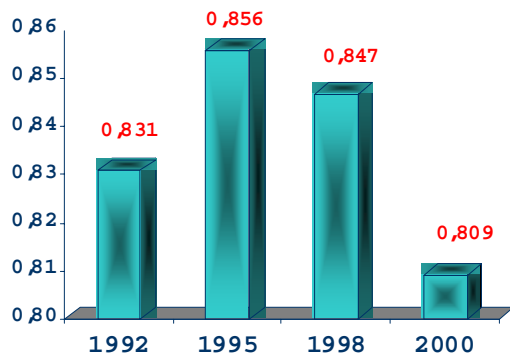


Embora esta diferença reflita níveis de ocupação das terras, é inegável que também indica as condições naturais menos aptas para exploração agropecuária (floresta equatorial e semi-árido).

Estudo de GASQUES E CONCEIÇÃO (1988) mostra, com base nos dados do Censo Agropecuário, que o Índice de Gini da distribuição da posse da terra aumentou entre 1985 e 1995/96, ano do último censo, tendo passado de 0,840 em 1950 para 0,856 em 1995. A evolução do índice entre as regiões evidencia que apenas nas regiões Norte e Centro-Oeste ocorreram uma pequeníssima redução do índice de Gini, o que reflete muito mais a consolidação da grande propriedade após a fase de ocupação da fronteira do que um movimento de desconcentração. Ambas regiões, junto com o Nordeste, registram os índices mais elevados do Brasil (0,859 o Nordeste, 0,820 a Norte e 0,831 a Centro Oeste). Os dados mais recentes do Incra evidenciam, pela primeira vez na história, uma queda do índice de concentração da propriedade a partir de 1995. Note-se que a acentuada redução entre 1998 e 2000 deve-se ao

cancelamento do registro de propriedades com mais de 10000 hectares que não atenderam aos requisitos da Portaria 558 de 1999.

**Gráfico 2: CONCENTRAÇÃO DA PROPRIEDADE DA TERRA
EVOLUÇÃO DO ÍNDICE DE GINI
(1992-2000)**



Este conjunto de informações confirma que apesar das notáveis transformações da sociedade brasileira ao longo dos últimos 30 anos, a estrutura de posse e propriedade da terra manteve-se estável e continua fortemente concentrada, impedindo o desenvolvimento local na medida em que esvazia o meio rural e expulsa, prematuramente, o homem para as cidades.

1.4.2. Situação da Agricultura Familiar

A estrutura fundiária concentrada não conforma, por si só, um ambiente favorável para o desenvolvimento da agricultura familiar, que nos países desenvolvidos foi a base de um padrão de desenvolvimento mais equitativo e equilibrado do ponto de vista do aproveitamento das potencialidades locais. A política de modernização conservadora e a crise e estagnação econômica que vem afetando a economia brasileira nos últimos 20 anos teve forte impacto negativo sobre este segmento, contribuindo para agravar as tensões sociais no campo e nas cidades. Interessa aqui destacar dois pontos relevantes para o debate sobre a reforma agrária e questão social no Brasil. O primeiro diz respeito à resistência e importância econômica e social da agricultura familiar, em que pese o contexto negativo e até hostil no qual está inserida. O segundo diz respeito à fragilização da agricultura familiar, que se traduz em crescente pobreza rural e migração em busca de condições de sobrevivência.

Os estudos realizados pelo Convênio FAO/INCRA (GUANZIROLI et. alii, 2001), utilizando como fonte de informação tabulações especiais do Censo Agropecuário do IBGE para

1995/96, confirmam ambas as afirmações. Segundo o Censo Agropecuário 1995/96, existem no Brasil 4.859.732 estabelecimentos rurais, ocupando uma área de 353,6 milhões de hectares. Isto representou uma redução de mais de 1 milhão de estabelecimentos em relação à 1985. Em 1996 o Censo Agropecuário registrou 4.859 milhões de estabelecimentos, responsáveis pela geração de R\$ 47,8 bilhões (Valor Bruto da Produção (VBP) Agropecuária). Destes, 4.139.369 são estabelecimentos familiares,⁷ ocupando uma área de 107,8 milhões de ha, sendo responsáveis por R\$ 18,1 bilhões ou 37,9% do VBP total, apesar de receber apenas 25,3% dos financiamentos agrícolas. Os agricultores patronais, representados por 554.501 estabelecimentos, ocupavam 240 milhões de ha.

Segundo as informações do Censo Agropecuário de 1995/96 os agricultores familiares representam 85,2% do total de estabelecimentos, ocupam 30,5% da área total e são responsáveis por 37,9% do valor bruto da produção agropecuária nacional. Quando considerado o valor da renda total agropecuária (RT) de todo o Brasil, os estabelecimentos familiares respondem por 50,9% do total de R\$ 22 bilhões. Esse conjunto de informações revela não apenas a importância dos agricultores familiares como também a utilização eficiente dos recursos produtivos, pois mesmo detendo menor proporção da terra e do financiamento disponível produzem e empregam mais do que os produtores patronais.

Tabela 5. Brasil - estabelecimentos, área e valor bruto da produção e percentual do financiamento total (FT)

Categorias	Estab. Total	% Estab. s/total	Área Total (ha)	% Área s/total	VBP (R\$ mil)	% VBP s/total	% FT s/total
FAMILIAR	4.139.369	85,2	107.768.450	30,5	18.117.725	37,9	25,3
PATRONAL	554.501	11,4	240.042.122	67,9	29.139.850	61,0	73,8
Instit. Pib./Religiosa	7.143	0,1	262.817	0,1	72.327	0,2	0,1
Entidade pública	158.719	3,3	5.529.574	1,6	465.608	1,0	0,8
Total	4.859.732	100,0	353.602.963	100,0	47.795.510	100,0	100,0

FONTE - Censo Agropecuário 1995/96 – IBGE
Elaboração: Convênio FAO/INCRA

O mesmo trabalho mostra que a agricultura familiar é um universo profundamente heterogêneo, seja em termos de disponibilidade de recursos, acesso ao mercado, capacidade de geração de renda e acumulação. Esta diversidade é também regional. A área média dos estabelecimentos familiares é de 26 ha e tamanho médio varia de região para região. Os

⁷ Ver Guanzirolí et alii. (2001) para uma apresentação e discussão da metodologia adotada para classificar o estabelecimento como familiar.

estabelecimentos da região Nordeste têm a menor área média (17 ha) e os da região Centro-Oeste a maior (84 ha).

A Renda Total (RT) dos agricultores familiares apresenta grande diferença, refletindo tanto diferenças entre estabelecimentos como entre as regiões do país. A RT por estabelecimento familiar para todo o Brasil, foi de R\$ 2.717,00, resultando em uma média de R\$ 104,00 por ha de área total. Entre os familiares, a RT varia de R\$ 1.159,00/ano no Nordeste a R\$ 5.152,00 no Sul. Quando se considera a RT por unidade de área, os resultados da agricultura familiar são muito superiores aos dos estabelecimentos patronais em todas as regiões do país. No Nordeste a RT é de R\$ 70,00/ha entre os familiares contra R\$ 37,00/ha dos patronais; no Centro-Oeste é de R\$ 48,00/ha contra R\$ 25,00/ha dos patronais e na região Sul é de R\$ 241,00/ha enquanto a dos patronais não supera R\$ 99,00/ha.

TABELA 6. RENDA TOTAL (RT) E RENDA MONETÁRIA (RM) POR ESTABELECIMENTO (EM R\$)

Região	Familiar		Patronal	
	RT/Estab	RM/Estab	RT/Estab	RM/Estab
Nordeste	1.159	696	9.891	8.467
Centro-Oeste	4.074	3.043	33.164	30.779
Norte	2.904	1.935	11.883	9.691
Sudeste	3.824	2.703	18.815	15.847
Sul	5.152	3.315	28.158	23.355
Brasil	2.717	1.783	19.085	16.400

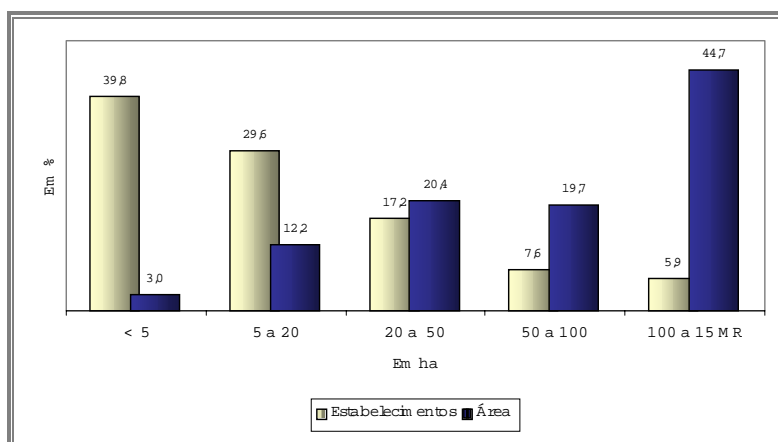
FONTES - Censo Agropecuário 1995/96 – IBGE
Elaboração: Convênio FAO/INCRA

A má distribuição da propriedade da terra é o traço mais marcante, e ao mesmo tempo a principal distorção, da estruturação fundiária no Brasil. Entre os agricultores familiares, um número significativo é proprietário de um lote menor que 5 ha, tamanho que na maior parte do país dificulta, senão inviabiliza, a exploração sustentável dos estabelecimentos agropecuários. Excluindo atividades de subsistência, a sustentabilidade das pequenas propriedades é crescentemente condicionada pela inserção em determinadas cadeias produtivas, pela localização econômica e grau de capitalização.

No Brasil, 39,8% dos estabelecimentos familiares têm menos de 5 ha, 30% têm entre 5 a 20 ha e 17% estão na faixa de 20 e 50 ha. Os agricultores familiares com área maior que 100 ha

e menor que a área máxima regional representam apenas 5,9% dos estabelecimentos, que ocupam 44,7% de toda a área da agricultura familiar brasileira.

GRÁFICO 3 – BRASIL: AGRICULTORES FAMILIARES – PERCENTUAL DE ESTABELECIMENTOS E ÁREA SEGUNDO GRUPOS DE ÁREA TOTAL



A área média dos estabelecimentos familiares em cada grupo de área também é baixa. No estrato de menos de 5 ha o tamanho médio dos estabelecimentos para todo o Brasil é de apenas 1,9 ha. Mesmo entre os com área entre 5 e 20 ha, a média é de apenas 10,7 ha por estabelecimento. A região Nordeste é a que apresenta o maior número de minifúndios, com 58,9% de estabelecimentos familiares no estrato de menos de 5 ha. Entre esses agricultores, a área média é de 1,7 ha por estabelecimento. Na região Sul, 20% dos estabelecimentos familiares têm menos de 5 ha, 29,6% entre 5 e menos de 20 ha e 23,2% entre 20 e menos de 50 ha.

TABELA 7. AGRICULTORES FAMILIARES: PERCENTUAL DE ESTABELECIMENTOS E ÁREA SEGUNDO GRUPOS DE ÁREA TOTAL (EM HA)

Região	Menos de 5 ha	5 a - de 20 ha	20 a - de 50 ha	50 a - de 100 ha	100 a - de 15 MR
	% Estab.	% Estab.	% Estab.	% Estab.	% Estab.
Nordeste	58,8	21,9	11,0	4,8	3,4
Centro-Oeste	8,7	20,5	27,3	18,8	24,6
Norte	21,3	20,8	22,5	17,9	17,4
Sudeste	25,5	35,6	22,7	9,9	6,3
Sul	20,0	47,9	23,2	5,9	2,9
Brasil	39,8	30,0	17,1	7,6	5,9

FONTE - Censo Agropecuário 1995/96 – IBGE
Elaboração: Convênio FAO/INCRA

A análise da renda total dos estabelecimentos demonstra que existe uma grande variabilidade do nível de renda. A renda total da grande maioria dos estabelecimentos dos agricultores familiares (68,9%) situa-se no intervalo entre zero e R\$ 3.000,00 ao ano. Outros

15,7% possuem renda total entre R\$ 3.000,00 e R\$ 8.000,00 e apenas 0,8% têm renda total superior a R\$ 27.500,00 ao ano. Cerca de 8,2% dos estabelecimentos familiares ocupando 10,8% da área total dos agricultores familiares, apresentaram renda total negativa.⁸

TABELA 8. BRASIL - AGRICULTORES FAMILIARES: ÁREA MÉDIA DOS ESTABELECIMENTOS SEGUNDO OS GRUPOS DE ÁREA TOTAL (EM HA)

Grupos de área total	Área Média (Em ha)
Menos de 5 ha	1,9
5 a menos de 20 ha	10,7
20 a menos de 50 ha	31,0
50 a menos de 100 ha	67,8
100 ha a 15 Módulos Regionais	198,0
Área Média dos Agricultores Familiares	26,0

FONTES - Censo Agropecuário 1995/96 – IBGE
Elaboração: Convênio FAO/INCRA

TABELA 9. AGRICULTURA FAMILIAR: PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DOS ESTABELECIMENTOS E ÁREA SEGUNDO OS GRUPOS DE RENDA TOTAL (EM REAIS)

Grupo de RT/Região	Até 0,00		Mais de 0,00 a 3.000		Mais de 3.000 a 8.000		Mais de 8.000 a 15.000		Mais de 15.000 a 27.500		Mais de 27.500	
	% Estab.	% Área	% Estab.	% Área	% Estab.	% Área	% Estab.	% Área	% Estab.	% Área	% Estab.	% Área
Nordeste	7,0	8,8	85,7	67,9	5,8	16,5	1,0	4,2	0,3	1,7	0,2	1,0
Centro-Oeste	14,9	18,2	49,4	33,1	23,5	24,5	7,1	11,4	3,1	6,7	2,1	6,0
Norte	5,2	8,5	67,1	54,6	22,2	26,2	4,0	6,8	1,1	2,5	0,5	1,3
Sudeste	14,7	14,7	55,1	38,9	19,6	25,2	6,4	11,2	2,7	5,9	1,6	4,2
Sul	6,6	7,9	44,8	30,0	31,3	31,8	11,6	16,5	4,0	8,3	1,8	5,5
BRASIL	8,2	10,8	68,9	48,9	15,7	23,7	4,6	9,1	1,7	4,4	0,8	3,1

FONTES - Censo Agropecuário 1995/96 – IBGE
Elaboração: Convênio FAO/INCRA

⁸ Estes estabelecimentos são formados por três grandes grupos de agricultores: (i) o primeiro constituído por aqueles que estão investindo em novas atividades, que demandam gastos e investimentos, mas que ainda não estão gerando retorno; (ii) o segundo é formado por agricultores que tiveram prejuízos na safra em que foi realizado o censo, seja por problemas de mercado seja por problemas climáticos; (iii) o último grupo é representado por agricultores que produzem muito pouco e dedicam-se a outras atividades; como a renda gerada pela atividade agropecuária é pequena e os gastos gerais do estabelecimento são maiores, a renda agropecuária aparece como negativa. Deve-se destacar que os agricultores com renda negativa que se enquadram nas situações (i) e (ii) não são necessariamente pobres.

TABELA 10. AGRICULTURA FAMILIAR: PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DOS ESTABELECIMENTOS SEGUNDO GRUPOS DE RENDA MONETÁRIA (EM REAIS)

Região	Total de Estab. (número)	Percentual de Estabelecimentos (%)					
		Até 0	Mais de 0 a 3.000	Mais de 3.000 a 8.000	Mais de 8.000 a 15.000	Mais de 15.000 a 27.500	Mais de 27.500
Nordeste	2.055.157	19,6	76,0	3,3	0,7	0,2	0,1
Centro-Oeste	162.062	23,1	51,0	16,6	5,2	2,3	1,8
Norte	380.895	10,5	72,6	13,4	2,5	0,7	0,4
Sudeste	633.620	24,5	53,9	14,1	4,4	1,9	1,2
Sul	907.635	16,0	53,7	20,2	6,3	2,4	1,3
Brasil	4.139.369	18,9	66,5	10,1	2,8	1,1	0,6

FONTE - Censo Agropecuário 1995/96 – ibge
Elaboração: Convênio fao/incra

Enquanto 8,2% dos estabelecimentos de agricultores familiares apresentam renda total negativa, cerca de 19% apresenta renda monetária negativa. Esta diferença representa basicamente o valor da produção destinada ao autoconsumo, cujo peso é grande na agricultura familiar. Muitos desses agricultores, em especial os mais descapitalizados, lançam mão de rendas não-agrícolas para investir em seus estabelecimentos. A renda monetária obtida pode ser inferior ao valor gasto (renda monetária negativa), mas a produção para o autoconsumo pode compensar a despesa.

Este conjunto de informações confirma que o universo dos agricultores familiares é extremamente diferenciado, e que enquanto uma parte dos estabelecimentos gera um nível de renda sustentável, a grande maioria enfrenta crescentes dificuldades associadas principalmente à falta de recursos, principalmente terra e capital. A força da agricultura familiar confirma que pelo menos parte dos agricultores hoje inviáveis poderia sair da condição de pobreza e contribuir positivamente para o desenvolvimento do país caso fossem beneficiados por programas de reestruturação fundiária e promoção de desenvolvimento tecnológico. A inclusão de milhares de produtores aos mercados em geral representaria forte impulso para as economias locais, irradiando desenvolvimento e progresso onde hoje só se vê pobreza e atraso.

1.4.3. Emprego Agrícola e Migração

O padrão de modernização conservador, baseado na grande propriedade, associado à crise agrícola que afetou, de forma intermitente, os setores dinâmicos do agronegócio brasileiro desde o final da década de 80, tiveram forte impacto negativo sobre as ocupações agrícolas nos anos 90s. O trabalho de BALSADI et alii (2002) revela que “em todas as áreas censitárias das

regiões não-metropolitanas do país houve redução significativa das ocupações agrícolas no período 1992-99, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD): -1,6% ao ano nas áreas urbanas; -2,8% ao ano nas periferias; -1,3% ao ano nos distritos e povoados; e -1,7% ao ano nas áreas rurais agropecuárias típicas. Movimento contrário ocorreu com as ocupações não-agrícolas, que cresceram a taxas anuais que variaram de 2,3% a 5,2%. É notório o aumento da população ocupada em atividades não-agrícolas nas periferias e nas áreas urbanas das regiões não-metropolitanas, mas é também surpreendente o aumento das ocupações não-agrícolas nos distritos e povoados e no rural agropecuário”.

Os mesmos autores mostram que a queda das ocupações agrícolas ocorreu em praticamente em todas as posições na ocupação, sendo a única exceção os ocupados por conta-própria —que inclui pequenos agricultores e muitos trabalhadores diaristas que se declaram nesta categoria— que se mantiveram em torno de 4,4 milhões de pessoas.

TABELA 11: POPULAÇÃO OCUPADA (PEA RESTRITA) NAS REGIÕES NÃO-METROPOLITANAS, SEGUNDO A SITUAÇÃO DO DOMICÍLIO E O RAMO DE ATIVIDADE BRASIL - 1992-99

Situação do Domicílio	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	1992/99	
Ramo de Atividade	(1.000)	(1.000)	(1.000)	(1.000)	(1.000)	(1.000)	(1.000)	(1.000)	% a.a.
Urbano Exclusive	28.283	29.047	30.691	30.621	31.486	31.759	32.493	1,9	***
Agrícola	3.361	3.384	3.348	3.128	3.113	2.965	3.167	-1,6	***
Não-agrícola	24.922	25.663	27.343	27.493	28.373	28.794	29.326	2,3	***
Periferia	600	604	672	686	683	756	744	3,5	***
Agrícola	162	122	142	136	121	110	131	-2,8	*
Não-agrícola	438	481	530	550	562	645	612	5,2	***
Distritos e Povoados	1.398	1.429	1.437	1.430	1.433	1.448	1.529	0,8	***
Agrícola	772	750	735	722	717	676	728	-1,3	***
Não-agrícola	627	679	701	708	715	772	800	3,1	***
Rural Agropecuário	12.619	12.592	12.449	11.674	11.948	11.962	12.463	-0,6	
Agrícola	10.243	9.930	9.838	9.085	9.206	8.817	9.378	-1,7	***
Não-agrícola	2.377	2.662	2.611	2.590	2.742	3.145	3.085	3,4	***

Fonte: Tabulações Especiais do Projeto Urbano., Balsadi et alii 2002.

a) Não inclui as áreas rurais da região Norte, exceto o Estado de Tocantins.

Obs.: ***, **, * indicam, respectivamente, 5%, 10% e 20% de confiança pelo teste t, estimado pelo coeficiente de regressão log-linear contra o tempo.

Embora a migração tenha se reduzido ao longo da década de 90, ainda é um fenômeno social relevante, como bem evidencia o crescimento das cidades de tamanho médio nos centros mais dinâmicos do País e a explosão populacional nas novas áreas de ocupação, em particular os Estados da Região Centro-Oeste e alguns da região Norte. O padrão urbano de desenvolvimento brasileiro bloqueou o desenvolvimento local, as grandes cidades foram fatores de atração para

uma grande massa de indivíduos com baixo nível de escolaridade. As oportunidades das grandes cidades atraíram aqueles que buscavam melhores condições de vida e fugiam da vida miserável dos excluídos, sem terra e sem oportunidades dignas de vida no campo.

TABELA 12: POPULAÇÃO OCUPADA (PEA RESTRITA) NA AGRICULTURA, SEGUNDO A POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO - BRASIL - 1992-99 (MIL PESSOAS)

Ramo de Atividade	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	Taxa
Posição na Ocupação	(1.000)	(1.000)	(1.000)	(1.000)	(1.000)	(1.000)	(1.000)	1992/99
Agrícola	14.862	14.481	14.405	13.349	13.430	12.827	13.668	-1,7***
Empregados	5.049	4.918	4.802	4.530	4.498	4.201	4.473	-2,2***
Conta-Própria	4.485	4.308	4.445	4.186	4.381	4.260	4.465	-0,2
Empregadores	568	526	524	425	466	447	455	-3,3***
Não remunerados	4.760	4.729	4.632	4.183	4.084	3.916	4.274	-2,5***
Sem declaração	-	-	-	25	-	3	-	-

Fonte: Tabulações Especiais do Projeto Rurbano. Balsadi et. alii. 2002.

a) Não inclui as áreas rurais da região Norte, exceto o estado de Tocantins.

Obs.: ***, **, * indicam, respectivamente, 5%, 10% e 20% de confiança pelo teste t, estimado pelo coeficiente de regressão log-linear contra o tempo.

É preciso destacar que no passado os migrantes rurais logravam inserir-se nas economias urbanas em ocupações de baixa remuneração e que não exigiam maior qualificação. Hoje isto não é mais possível. Não se trata apenas de uma situação conjuntural que gera desemprego nas cidades, mas também de uma efetiva mudança nas condições do mercado de trabalho urbano. Mesmo em um cenário de crescimento econômico e geração de emprego, a maioria destes migrantes teria grandes dificuldades para inserir-se de forma sustentável na nova economia, pois não têm qualificação básica exigida para desempenhar as funções que no passado absorviam os trabalhadores rurais. Trata-se, portanto, de um grave problema, a ser enfrentando tanto com políticas que retenham as famílias no meio rural como com programas de qualificação profissional para o desempenho de novas tarefas.

1.4.4. Trabalhadores Sem Terra e Demanda por Terra

No atual contexto parece não haver dúvidas quanto à necessidade e oportunidade de implementar programas de reestruturação fundiária. Estudos recentes patrocinados pelo Banco Mundial⁹ vêm confirmando a importância de promover uma melhor distribuição dos ativos,

⁹ Ver por exemplo os trabalhos apresentados no Seminário Distribuição de Riqueza, Pobreza e Crescimento Econômico, realizado em julho, em Brasília, sob os auspícios do Banco Mundial, IICA e Ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária. Uma das principais conclusões é que os países com distribuição mais equitativa de terras e ativos em geral cresceram mais do que os países mais desiguais, e que a pobreza e concentração de renda produzem ineficiência econômica e retarda o crescimento.

especialmente terra e educação, para criar um ambiente propício ao crescimento econômico sustentável. A própria prioridade que programas de reordenamento fundiário adquiriram no programa de investimentos do Banco Mundial confirmam a inclusão da reforma agrária como um dos elementos centrais da agenda para o futuro.

Um ponto importante, e polêmico, diz respeito à demanda social de terra para a realização da reforma agrária. O próprio Presidente da República, em pronunciamento sobre o tema, reconheceu que foi feito muito diante e ao mesmo tempo pouco. Muito em relação ao que já se havia realizado, pouco diante do desafio e do que há por fazer.

A demanda social vem sendo quantificada por critérios variados. O Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento, do Gabinete do Ministro Extraordinário de Política Fundiária, contratou estudos com a CEPAL, Ipea e Convênio FAO/INCRA para medir esta demanda. Os dados preliminares do Estudo da Cepal, com base na situação sócio-econômica da população rural, dados apresentados recentemente em Seminário realizado em Fortaleza¹⁰, estimou uma demanda de aproximadamente 3,5 milhões de famílias.

TABELA 13: DEMANDA DE TERRAS PARA REFORMA AGRÁRIA

Brasil/Regiões/UF	Proprietários	Arrendatários	Parceiros	Ocupantes	Total
BRASIL	2.454.484	228.243	267.768	647.621	3.598.116
Norte	217.036	2.726	5.236	69.354	294.352
Nordeste	1.201.739	150.441	180.116	472.289	2.004.585
Centro-Oeste	98.873	4.801	2.014	14.023	119.711
Sudeste	448.138	23.499	32.148	33.867	537.652
Sul	488.698	46.776	48.254	58.088	641.816

Fonte: Dados Brutos: IBGE - Censo Agropecuário, 1995-1996; Gasques e Conceição, 1998

O Convênio FAO/INCRA, usando metodologia semelhante que cruza informações sócio-econômicas a partir dos dados da PNAD, estimou, também em caráter preliminar, de aproximadamente 1,5 milhões de famílias, esta estimativa é bastante inferior à da CEPAL/IPEA. Por último, no mesmo seminário acima mencionado, Gasques e Conceição apresentaram estimativas baseadas unicamente nos dados do censo agropecuário de 1995/96. A metodologia consiste em identificar o conjunto de proprietários com estabelecimentos de tamanho inferior ao módulo fiscal correspondente, parceiros, arrendatários, posseiros e

¹⁰ Seminário "Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável" (24 a 26 d Novembro de 1998), organizado pelo NEAD, INCRA, Banco do Nordeste, Banco Mundial e IICA.

trabalhadores rurais. Este grupo, estimado em aproximadamente 4,5 milhões de famílias, é considerado como a demanda potencial máxima para a Reforma Agrária.

A TABELA 13 resume as informações deste estudo. Trata-se, como os próprios autores reconhecem, de uma cifra alta. No entanto, o mesmo documento reproduz um quadro comparativo desta estimativa com outras de várias fontes, as quais foram sintetizadas por José Gomes da Silva, sem dúvida uma das maiores autoridades em desenvolvimento agrário que o país já teve (SILVA, 1995). Neste trabalho Silva indica os beneficiários potenciais da reforma agrária segundo várias estimativas feitas desde 1971, segundo critérios variados. A menor estimativa é do próprio Silva, que em 1971 calculou uma demanda de aproximadamente 2,4 milhões de famílias, tomando como base o número total de famílias rurais menos o número de famílias proprietárias não minifundistas + o número de famílias assalariadas depois da reforma agrária. As maiores estimativas foram feitas pelo PNRA e PNR, de 1985, que chegaram a uma demanda entre 6 e 7 milhões, tomando como base as famílias rurais com pessoas economicamente ativas de 10 anos ou mais desempregados, volantes, parceiros, conta própria, não remunerados e sem declaração (Silva, 1995, pág. 18/19). À exceção da estimativa de Kageyama e Bergamasco, de 1994 (2,2 milhões de famílias), todas as demais situaram a demanda entre 3 e 4,8 milhões de famílias.

Ainda que estes números reforcem as conclusões de Gasques e Conceição, os próprios autores reconhecem a necessidade de qualificar melhor esta estimativa, levando em conta um conjunto de fatores, desde à elevada propensão a migrar dos jovens até o fato de que alguns estabelecimentos com tamanho inferior ao módulo estão localizados nos cinturões urbanos e são de fato sítios de lazer. Outros pontos levantados foram que parte dos posseiros não está demandando terras, mas regularização das terras ocupadas, assim como nem todo trabalhador rural ou arrendatário é necessariamente demandante de terra para fins de assentamento.

A fim de qualificar a demanda, BERGAMASCO et. alii (2000) construíram um Índice de Aspiração por Terra (IAT), o qual leva em conta não apenas a situação atual do agricultor/trabalhador, mas também a própria disposição das pessoas para seguir no campo e obter terra própria para explorar. Os resultados para 1985 e 1995/96, bem como as estimativas para 2005 encontram-se na TABELA 14. Verifica-se que houve uma queda bastante acentuada no número de demandantes entre 1985 e 1995. Em 1985 seriam mais de 4 milhões famílias demandantes por terra, em 1998 seriam 2,64 milhões e em 2005 cerca de 2,07 milhões de

famílias ainda estariam à procura por terra se o programa de reforma agrária não atender essa demanda.

Mesmo com todas as ponderações que se possa fazer, é inequívoca a existência de numerosa demanda de terras para fins de reforma agrária. A "demanda efetiva" a cada momento continuará flutuando em função da conjuntura econômica, em particular da capacidade do setor de agricultura familiar reter a mão de obra familiar e da capacidade de geração de emprego assalariado no campo e na cidade.

TABELA 14. NÚMERO DE DEMANDANTES POR TERRA E PROJEÇÕES POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO, BRASIL - 1998, 2000, 2003 E 2005

Unidades da Federação	Número de demandantes ⁽¹⁾ 1985	Número de demandantes ⁽¹⁾ 1995/96	Projeções ⁽²⁾			
			Número de Demandantes por Terra			
			1998	2000	2003	2005
AC	25.450	9.849	16.106	13.597	10.546	8.903
AP	4.957	1.647	4.247	3.719	3.047	2.668
RO	46.478	20.852	29.300	25.192	20.085	17.269
RR	3.663	1.972	3.765	3.499	3.136	2.915
TO	23.992	18.808	18.380	17.575	16.434	15.715
AM	73.849	45.629	34.472	29.958	24.272	21.094
PA	144.034	82.520	72.485	62.634	50.311	43.474
MA	473.089	344.147	308.785	288.597	260.764	243.716
PI	210.380	146.163	157.286	147.238	133.357	124.838
CE	257.245	283.785	224.005	228.004	234.136	238.316
RN	91.015	71.944	77.609	74.657	70.438	67.759
PB	160.388	102.684	132.607	123.563	111.140	103.560
PE	307.189	210.782	228.459	213.361	192.564	179.839
AL	146.299	103.986	106.328	99.712	90.551	84.917
SE	85.851	74.591	73.208	71.476	68.955	67.324
BA	516.242	405.115	367.839	350.571	326.177	310.864
MS	46.669	33.451	16.119	14.004	11.342	9.854
MT	53.282	38.916	5.717	3.497	1.674	1.024
GO	86.793	62.633	34.585	30.742	25.763	22.901
MG	330.108	241.353	222.293	208.413	189.202	177.388
ES	36.354	25.644	0 ⁽³⁾	0 ⁽³⁾	0 ⁽³⁾	0 ⁽³⁾
RJ	61.405	28.743	24.814	19.524	13.627	10.722
SP	253.756	151.858	140.891	124.664	103.760	91.809
PR	290.632	172.663	168.576	149.811	125.506	111.535
SC	89.343	58.836	37.803	32.927	26.766	23.313
RS	192.609	137.663	113.671	105.034	93.293	86.204
Total	4.011.068	2.876.230	2.636.995	2.459.181	2.214.688	2.065.351

FONTE - Resultados da pesquisa.

Independente da magnitude exata da demanda por terras, reconhece-se que se trata de um número grandioso, acima da possibilidade de resposta nos marcos da institucionalidade vigente. O desafio de criar condições para a sobrevivência de milhões de famílias passa necessariamente pela ampliação da reforma agrária, uma vez que pelo menos parte destas não teria chances de uma inserção cidadão no mercado de trabalho urbano. Neste sentido a reforma agrária não pode ser vista de forma limitada, apenas como um meio de transferir terra para os

pobres, mas inclusive como um meio de capacitar os pobres rurais para inserir-se no mercado de forma sustentável.

1.4.5. Conflitos Sociais e Agrários

Outra dimensão relevante da questão agrária contemporânea diz respeito aos conflitos por terra, os quais se acentuaram nos anos de 1990 e só mostraram redução a partir do final da década. A extensão do território brasileiro e a existência de terras livres funcionaram, seja dentro das grandes propriedades seja em zonas de fronteira, possibilitou, não apenas uma válvula de escape para potenciais tensões agrárias como também a reprodução extensiva do padrão agrário vigente. Isto não significa, como até pouco tempo atrás preconizava a história oficial, ausência de significativos conflitos e lutas agrárias, do qual a Guerra de Canudos, seguramente uma das mais sangrentas da América do Sul, e Contestado, são exemplos emblemáticos.

Estas tensões intensificaram-se a partir de meados dos anos 50, especialmente no Nordeste canavieiro. As causas são econômicas, tecnológicas e políticas e institucionais. De um lado, a expansão das lavouras de cana sobre as áreas ocupadas pelos colonos colocava em cheque a tradicional relação latifúndio minifúndio; de outro lado, a própria modernização técnica dispensável a manutenção da reserva interna de mão de obra, permitindo a expulsão de pelo menos parte dos agregados; por fim, o fortalecimento das organizações camponesas questionava as relações trabalhistas vigentes, em grande parte assentadas em bases tradicionais.

A atitude inicial do regime militar que assumiu o poder em 1964 em relação à questão agrária foi contraditória. De um lado, uma forte repressão aos movimentos dos trabalhadores e de outro, a promulgação do Estatuto da Terra (Lei n.º 4.504, de 1964), um marco legal e institucional que propunha reformas muito mais amplas que o Estatuto do Trabalhador Rural primeiro e criava instrumentos para promover a efetiva democratização do acesso à terra. Esta orientação, influenciada e apoiada pelos EUA, entendia a reforma agrária como um instrumento eficaz de reforma sócio-econômica, capaz de promover a melhoria das condições de vida das massas rurais, tal como ocorrera em Taiwan e na Coreia, arrefecendo assim o potencial revolucionário comunista na América Latina.

Como já se afirmou acima, o sistema de propriedade da terra não se modificou —foi ao contrário reforçado com o fechamento das fronteiras, as quais funcionavam como válvulas de

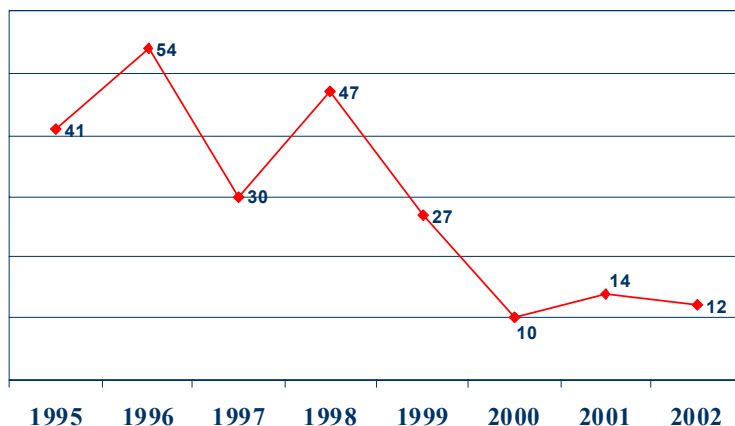
escape para pressões fundiárias, e pela conhecido processo de concentração da riqueza durante períodos de instabilidade monetária e crise de acumulação. Neste contexto, as transformações produtivas, longe de aliviar os conflitos agrários, contribuíram para sua reprodução, ainda que com nova roupagem e com maior ou menor intensidade segundo a conjuntura econômica e um conjunto de fatores de natureza social, política e institucional cuja discussão não cabe aqui.

A modernização conservadora do latifúndio reforçou a concentração da propriedade da terra e o caráter excludente do modelo de desenvolvimento agropecuário; como regra geral as “relações arcaicas” foram substituídas por relações de assalariamento temporário, embora em muitas regiões sem qualquer proteção legal. Em algumas áreas subsistem ainda hoje, de forma disfarçada, regimes de trabalho compulsório que se aproximam perigosamente da semi escravo, utilização de crianças e condições de trabalho totalmente condenáveis. A produção de subsistência foi em grande medida eliminada e os produtores expulsos para os centros urbanos; uma parcela significativa dos atuais minifúndios é hoje mais “lugar de moradia” que unidades de produção; os excedentes populacionais são rapidamente “escoados” para os grandes e médios centros urbanos, onde são rapidamente absorvidos em condições de vida miseráveis.

Mais recentemente, a magnitude e visibilidade dos problemas agrários foram amplificadas pela prolongada crise que afetou parte da agricultura brasileira desde final dos anos 80, assim como pela cada vez mais evidente falta de alternativas de sobrevivência para a população rural sem terra e sem trabalho. Neste contexto, cresceram os conflitos e a violência no campo, chamando a atenção de toda a sociedade para a necessidade de que finalmente este problema fosse enfrentado de frente, sem meias medidas e artifícios que já não produziam sequer resultados tópicos e analgésicos. O desafio atual continua sendo superar o problema agrário em um contexto democrático.

A Comissão Pastoral da Terra (CPT), e mais recentemente a Ouvidoria Agrária vinculada aos Ministérios de Justiça e Desenvolvimento Agrário, vêm monitorando a situação da violência e conflitos agrários. Os dados da série história da CPT mostram um crescimento de conflitos em todas as regiões do País no período 1985-97, e os da Ouvidoria revelam uma queda do número de conflitos com mortes a partir de 1995 (ver GRÁFICO 4). No entanto, cresce o número de acampamentos, tal como pode ser visto no GRÁFICO 5

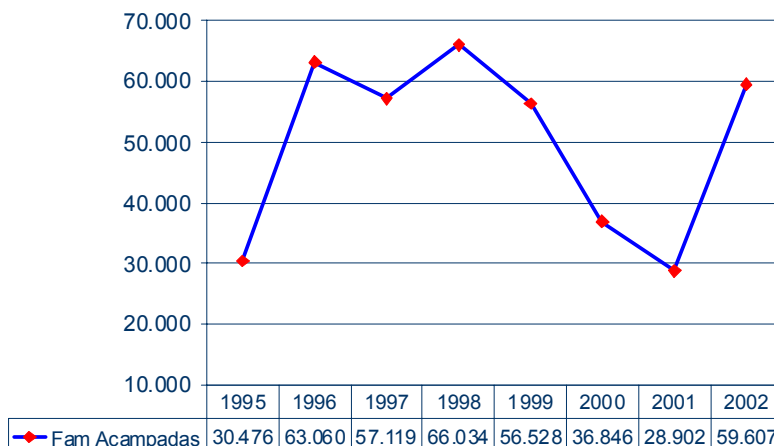
**GRÁFICO 4: CONFLITOS COM MORTES DE TRABALHADORES RURAIS
1995 – 2002**



Fonte: Ouvidoria Agrária, MDA, 2002

Não se pode esquecer, ainda, os conflitos sociais nas cidades, que pelo menos em parte é associada às condições de pobreza e marginalidade a que são jogadas as populações rurais que migram sem qualquer possibilidade de uma inserção “cidadã” nos meios urbanos.

**GRÁFICO 5: FAMÍLIAS ACAMPADAS ATÉ NOV. 2002
OUVIDORIA AGRÁRIA**



Fonte: Ouvidoria Agrária, MDA, 2002

A redução dos conflitos nos anos em que o processo de reforma agrária foi acelerado mostra que não há outro caminho a ser seguido que não o de reforçar a capacidade do Estado para planejar e implementar os assentamentos, antecipando-se aos conflitos. Deve-se reconhecer

que as restrições enfrentadas pela reforma agrária são de várias naturezas, desde aspectos jurídicos até financeiros, mas que nos últimos anos uma série de medidas como o rito sumário, a criação da Ouvidoria Agrária, a ação anti-grilagem de terras, as regras de indenização, a criação de novos instrumentos de acesso à terra, entre outras, trouxeram maior agilidade ao processo de assentamento e ampliaram a capacidade de intervenção do Estado. Ainda assim, está longe de corresponder às necessidades colocadas pela demanda social por terras.

1.4.6. Indicadores Sociais

Os países capitalistas que hoje ostentam os melhores indicadores de desenvolvimento humano, dos Estados Unidos ao Japão, apresentam um traço comum: a forte presença da agricultura familiar, cuja evolução desempenhou um papel fundamental na estruturação de economias mais dinâmicas e de sociedades mais democráticas e eqüitativas. A expansão e o dinamismo da agricultura familiar baseou-se na garantia do acesso à terra que em cada país assumiu uma forma particular, desde a abertura da fronteira oeste americana aos farmers até a reforma agrária compulsória na Coréia e em Taiwan. Em todos estes países, além de contribuir para dinamizar o crescimento econômico, a agricultura familiar desempenhou um papel estratégico que tem sido relevado em muitas análises: o de garantir uma transição socialmente equilibrada entre uma economia de base rural para uma economia urbana e industrial. O contraste é gritante com os desequilíbrios socioeconômicos que caracterizam a maioria dos países em vias de desenvolvimento —especialmente latino-americanos— os quais estão, em grande medida, associados às estratégias de modernização e industrialização por estes adotadas.

A análise de alguns indicadores para Brasil, México e Chile (PNUD, 2002) aponta algumas questões relevantes, no que se refere ao processo de desenvolvimento destas economias. Um fator crucial refere-se ao nível de iniquidade destes países que pode ser observado pela apropriação da renda: segundo os dados disponibilizados, no Brasil, os 10% mais pobres se apropriam de 0,7% da renda total gerada pelo país enquanto os 10% mais ricos se apropriam de 64,1%.

Tabela 15. Indicadores Populacionais Seleccionados -- Brasil, México E Chile

	Brasil	México	Chile
População			
População urbana (% total) 2000	61,8	74,4	85,8
População rural (% total) 2000	38,2	25,6	14,2
Esperança de vida à nascença (em anos) 1995-2000	67,2	72,2	74,9
Esperança de vida à nascença (em anos) 1970-75	59,5	62,4	63,4
Taxa de mortalidade infantil (por 1000 nativos) 1970	95	79	76
Taxa de mortalidade infantil (por 1000 nativos) 2000	32	25	10
Pessoas subalimentadas (% total da população, 1997/99)	10	5	4
PIB per capita (dólares PPC) 2000	7625	9023	9417
Desigualdade - Apropriação da renda/consumo (2002)			
10% mais pobres	0,7	1,3	1,3
20% mais pobres	2,2	3,5	3,3
10% mais ricos	64,1	57,4	61
20% mais ricos	48	41,7	45,6
Índice de Gini	60,7	53,1	56,6
Índice de Desenvolvimento Humano			
Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) 2000	0,757	0,796	0,831
Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) 1990	0,723	0,761	0,782
Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) 1980	0,679	0,734	0,737

*Refere-se ao ano mais recente do período compreendido, entre 1983 e 2000, com dados disponíveis.
Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano 2002 (PNUD).

Ainda que esta tendência seja a mesma para os três países latino-americanos seleccionados, o nível de desigualdade no Brasil se destaca, como se pode observar pelo índice de Gini no ano de 2002 para Brasil, México e Chile, respectivamente, 60,7; 53,1 e 56,6¹¹ e pelos demais indicadores seleccionados, ainda que tenha havido uma melhora nos níveis do IDH. Além disto, em termos de distribuição de renda, países como o Egito (Índice de Gini de 28,9 em 1995), El Salvador (Índice de Gini de 52,3 em 1995) e Zâmbia (Índice de Gini de 49,8 em 1996) estão em melhor posição do que o Brasil, o que caracteriza a estrutura de distribuição de riqueza profundamente desigual (WORLD BANK, 2000).

Ao se analisar a desigualdade da distribuição de renda e a pobreza no Brasil deve-se também destacar seu caráter rural, em que pese o crescimento da pobreza principalmente nas regiões metropolitanas. Ainda que a estratégia de desenvolvimento brasileira tenha sido eminentemente urbana ainda hoje, cerca de 40% da população vivem em regiões consideradas rurais. Aproximadamente 50% dos brasileiros pobres vivem no campo onde a incidência da

¹¹ O Índice de Gini é uma medida de desigualdade aceita internacionalmente. Quanto mais próximo de 100, mais desigual é a sociedade.

pobreza é mais do que o dobro da encontrada em áreas urbanas. Segundo dados do Banco Mundial (World Bank, 2000), cerca de 13% da população urbana se encontra abaixo da linha de pobreza, enquanto que no campo este percentual é de 32,6%¹².

Tabela 16. Brasil – Indicadores Econômicos Selecionados (1970-1999)

	Período		
	1970-75	1980-85	1993-99
População	108,2	135,2	168
Total (milhões)	2,4	2,1	1,3
Taxa de crescimento (<i>% média anual para o período</i>)	61,2	70,7	80,7
População urbana (<i>% da população</i>)			
Pobreza			
(<i>% da população</i>)			
Índice Nacional			22,0
Índice urbano			13,7
Índice rural			51,4
Distribuição de renda			
Índice de Gini			59,1

Fonte: World Bank (2001)

A análise regional revela que, para o Nordeste, o percentual de pobres na zona rural chega a 71,56%. Ao estudar um índice de pobreza, entendida como privação de acesso, a partir de dados da PNAD de 1996, LEMOS (2003) estima um total de 28,59% de pobres para o Brasil sendo que, segundo a residência tem-se uma incidência de 22,33% de pobres nas zonas urbanas e 65,02% de pobres nas zonas rurais. Ainda que a pobreza seja um fenômeno relacionado a carências de vários tipos, o que permite a sua mensuração por diversas metodologias, as características da situação de pobreza são amplamente conhecidas: baixo nível educacional, perfil do chefe de família e da estrutura da família e local de residência, dentre outros. Em se tratando da pobreza rural, esta tem como principais determinantes:

- (i) Escassez de ativos como a terra, capital e educação;
- (ii) Acesso limitado aos mercados (de comercialização, de crédito e financiamentos dentre outros);
- (iii) Baixa produtividade do trabalho devido às limitações de ativos e de tecnologia;
- (iv) Oferta de empregos insuficientes no campo e nas cidades;
- (v) Restrições para acessar fontes alternativas de geração de renda.

¹² Estes dados foram retirados de uma pesquisa envolvendo mais de 130 países.

A reforma agrária poderia ser um instrumento eficaz para reduzir a pobreza rural e criar condições para o desenvolvimento da população pobre e de economias locais deprimidas e sem perspectiva de crescimento.

1.5. Reforma agrária: ganhos de eficiência, equidade e redução da pobreza

No Brasil, o problema do acesso a terra permanece uma questão não resolvida que, como argumentamos atrás, é um dos fatores estruturais que respondem pela desigualdade social e pobreza rural e urbana que caracteriza o país. Apesar da existência de terras ociosas, em muitas regiões milhões de famílias rurais não conseguem atingir uma renda mínima que lhes permita a sobrevivência através das atividades agrícolas. O acesso destas famílias à terra seria a melhor forma, ainda que não a única, de lhes proporcionar bem-estar e de reduzir sua vulnerabilidade social e econômica.

A reforma agrária tem sido utilizada como ferramenta de acesso a terra para pequenos agricultores familiares. O grande desafio é transformá-la em instrumento efetivo de desenvolvimento local, ou seja, transformar o acesso a terra em novas oportunidades de trabalho e novas possibilidades de superação da pobreza rural baseados no melhor aproveitamento das potencialidades locais e da capacidade das comunidades pobres beneficiárias. A reforma agrária que tem como objetivo a redistribuição do ativo terra é motivada pela inquietação com relação às crescentes tensões suscitadas pela concentração da posse de terras em mãos de relativamente poucos proprietários, numa economia onde a mão de obra é abundante. Os trabalhadores sem terra e os colonos que ganham a vida na agricultura, têm renda relativamente menor, já que seu único patrimônio é o trabalho. A reforma agrária distributiva pode aumentar a eficiência, ao transferir terras para unidades familiares menores e mais produtivas (BINSWAGER, DEININGER E FEDER, 2000).

Mesmo levando em conta a origem histórica da má distribuição de terra e da estrutura fundiária brasileira, é possível afirmar que, passados mais de 100 anos do fim da escravidão e da emergência do capitalismo, a existência de pobreza e da desigualdade de distribuição de ativos no meio rural evidencia que o mercado é incapaz de superar esse tipo de distorção. O problema é que os mecanismos de mercado, de forma geral, não asseguram, por si só, a incorporação ao processo de desenvolvimento de regiões e agentes menos dotados. A existência de falhas do próprio mercado assim como de informações imperfeitas tornam ainda mais improvável que o

crescimento econômico, por si só, conduza à superação da desigualdade e da pobreza em países como o Brasil. Estes fatores reforçam as assimetrias entre os agentes, reproduzindo a situação anterior. É preciso ter claro que devido à existência de imperfeições de mercado, os mercados de terras em geral não efetuarão essas transformações nos padrões de propriedade.

Isto se torna um problema porque os direitos de propriedade privada são estratégicos na decisão de alocação de recursos ao definir os limites de exploração de um bem (BUAINAIN *et al*, 1998). Assim, a propriedade privada da terra influencia as ações dos produtores já que a segurança do título e a forma de acesso impacta as decisões de uso e alocação dos recursos (HOFF, 1993; STIGLITZ, 1974). A propriedade de um ativo é composta de uma miríade de direitos que inclui o direito de acesso, o direito de apropriação de recursos e produtos e o direito de exclusão de terceiros e alienação por venda ou aluguel, sendo que estes diferentes direitos podem estar em diferentes mãos. Contudo, o acesso a terra e ao uso de recursos pode ocorrer sobre direitos de propriedade incompletos, por meio de aluguel ou através de modalidades de parceria. É possível demonstrar que em certas condições o aluguel e a propriedade, como formas de acesso a terra, seriam equivalentes em termos de bem-estar. Caso esta constatação teórica fosse verdadeira, o acesso das populações pobres a terra também poderia ser promovido de forma eficiente pelo mercado: as terras ociosas poderiam ser alugadas com vantagens de ganhos de bem-estar equivalentes aos que seriam obtidos pela transferência de propriedade que tem um custo muito mais elevado. No entanto, os mercados de terra falham mesmo na alocação eficiente de terra via contratos de aluguel, e não têm funcionado como mecanismo de distribuição da terra, inclusive porque exclui os pobres rurais. Sobre esta questão, vale destacar:

- (i) Para as famílias rurais, o acesso a terra é uma forma efetiva de promover a acumulação de riqueza;
- (ii) A propriedade da terra possibilita sua utilização como garantia na tomada de empréstimos e financiamentos;
- (iii) A propriedade da terra é uma fonte de segurança, gerando renda pelo trabalho de seu proprietário. A terra pode ser vendida ou alugada. Ela serve ainda na geração do consumo básico, protegendo contra a insegurança alimentar, o desemprego e a velhice;
- (iv) A terra é um investimento;
- (v) A propriedade da terra é fonte de status social e de poder de barganha.

Contudo, apenas o acesso a terra não se constitui em uma política capaz de reduzir a pobreza rural. Ele deve ser feito de forma sustentável, ou seja, a área deve ser suficiente para exploração sustentável e para geração de renda. Contudo, mesmo pequenas áreas de terra tornam-se especialmente importantes para estabelecimentos pluriativos e para famílias suportadas por mulheres (AGARWAL, 1994, DE JANVRY *et al*, 1999). A terra funciona como um componente da estratégia de geração de renda das famílias por meio da complementariedade. Ou seja, a renda obtida através de outras atividades é parcialmente aplicada na terra e, quando a experiência adquirida é aplicada na terra, ocorrem ganhos de aprendizado. Assim, quando a terra não é a única fonte de renda da família, mesmo parcelas pequenas, que de outra forma seriam insustentáveis, podem ser eficientes na redução da pobreza.

O acesso a terra deve ser combinado à disponibilidade de recursos e infra-estrutura. Dada as falhas de mercado, a sustentabilidade e a competitividade da produção são determinadas por um leque de políticas que asseguram o acesso a financiamentos, a tecnologia e infra-estrutura e a bens complementares e necessários à atividade de produção, o que é especialmente verdadeiro para os produtores familiares descapitalizados. Esta disponibilidade se faz necessária devido a relações de complementariedade e de sinergia dos ativos produtivos.

Uma outra questão se refere à renda gerada pelo trabalho na terra que deve ser suficiente para cobrir o custo de oportunidade do trabalho, pois trabalhadores com maiores níveis de educação podem preferir se dedicar a atividades não-agrícolas se a renda gerada for maior. O acesso a terra é especialmente importante para aqueles cujo custo de oportunidade do trabalho é muito baixo, ou seja, para os agentes mais pobres e com menores índices de educação. No caso da produção familiar, o acesso a terra valoriza os ativos típicos deste tipo de produção como a mão-de-obra familiar e a supervisão direta do processo de produção, especialmente, nas atividades intensivas em trabalho. Além disto, o acesso aos recursos de produção criam motivação que atuam na redução dos custos de transação e da seleção adversa. Há, assim, ganhos de eficiência e equidade neste tipo de exploração da terra. O acesso sustentável a terra também promove a segurança alimentar ao diminuir os custos de aquisição de alimentos, já que parte da produção destina-se ao autoconsumo, criando ganhos de bem-estar. O acesso a terra é uma fonte de segurança contra choques nos preços dos alimentos além de mitigar o risco associado ao desemprego.

As intervenções das políticas de reforma agrária devem buscar tanto a equidade como a eficiência, e, esses dois objetivos são compatíveis. A concentração da propriedade da terra é um fator de grande importância na desigualdade de bem-estar da população (BARROS *et al*, 1999). A única justificativa possível para esta distribuição desigual da terra seria os ganhos de eficiência derivados das economias na produção que as pequenas propriedades não seriam capazes de auferir.

Os sistemas de produção familiar¹³ sofrem restrições de várias ordens: ausência ou deficiência de políticas públicas; conjuntura macroeconômica negativa; impacto das condições edafo-climáticas; restrições no acesso a mercados e na assistência técnica; restrições no acesso a recursos para investimento e capital de giro. A fragmentação da propriedade familiar também impõe obstáculos à geração de renda aos trabalhadores agrícolas. As dificuldades enfrentadas pelos produtores rurais familiares referem-se não só às falhas de mercados, mas também às desvantagens associadas à escala de produção, que elevam os custos de transação¹⁴ e dificultam o acesso aos mercados de produtos e serviços. Assim, a agricultura familiar enfrenta uma série de dificuldades que acarretam altos custos de transação. Esses custos limitam o desempenho e a capacidade de acumulação dos produtores. Além disso, o quadro institucional não é favorável e ergue uma série de obstáculos para os pequenos produtores.

Os sistemas de produção adotados pelos agricultores familiares refletem as restrições particulares enfrentadas pelo agricultor que aloca os recursos de forma a driblar as adversidades. A falta de terra, capital e de conhecimento promove um círculo vicioso, fazendo com que os produtores não tenham acesso à tecnologia. Assim, não só não se aumenta a produtividade, mas também limita as possibilidades de aumento da renda obtida, gerando pobreza. Uma das dificuldades enfrentadas pelos agricultores familiares é a própria concentração da terra e a dificuldade no seu acesso. A área das propriedades familiares pode condicionar a viabilidade da produção e a sua sustentabilidade. E esta sustentabilidade é, cada vez mais, relacionada a sua inserção nas cadeias produtivas locais e ao seu grau de capitalização.

Apesar de todas estas dificuldades, vários estudos atestam a viabilidade econômica da agricultura familiar, menosprezada por políticas de crédito e subsídio que favoreceram

¹³ O *sistema de produção* (SP) é definido pela combinação de fatores de produção, tais como terra, mão-de-obra e capital, nas diversas atividades de produção dentro de uma propriedade rural. Caracteriza-se pela natureza das atividades agrícolas, pela qualidade e quantidade dos fatores de produção disponíveis.

sistematicamente às grandes propriedades patronais. A produção familiar, com relativamente menos crédito, gera renda significativa e emprega mais pessoas do que a agricultura patronal. Além disto, a agricultura familiar possui vantagens relativas ao gerenciamento da unidade produtiva, diminuindo custos de monitoramento do processo de trabalho. Assim, a reforma agrária como política de acesso a ativos (terra, infra-estrutura, crédito) a agricultores familiares sem-terra ou com uma área que não permite a sobrevivência do núcleo familiar, reúne ganhos de equidade e eficiência, justificativas clássicas para a sua adoção como estratégia de redução da pobreza rural.

No caso específico da política agrária, reformas institucionais no mercado de terras e crédito se fazem necessárias para a diminuição da desigualdade e pobreza rural. Para isto, instituições que promovam o acesso coletivo a terra e a recursos como irrigação e orientação técnica são alternativas. Instituições que permitam a diminuição do risco associado à atividade agrícola e a sustentabilidade da pequena propriedade através de acesso ao crédito e a esquemas eficientes de comercialização são imprescindíveis. Trata-se de um processo de conscientização e aglutinação, com a necessidade de desenvolvimento de uma estrutura que vise o apoio aos beneficiários de forma a superar os problemas clássicos impostos a produção familiar e aos assentamentos de reforma agrária. Trata-se de uma política de inclusão social. Este processo culmina com a emancipação do indivíduo ao aumentar seu poder de barganha frente a outros agentes sociais, ou seja, um processo de “*empowerment*” (fortalecimento) individual e social.

1.6. À Guisa de Conclusão: os limites da Reforma Agrária

O esgotamento e obstáculos encontrados por este modelo para atingir os objetivos propostos estão vinculados não só a crise fiscal do Estado, mas também a natureza das políticas adotadas. Tem-se a criação de estruturas insustentáveis no longo prazo, além da geração de formas de incentivos incompatíveis com a sustentabilidade destas políticas, permitindo comportamentos oportunistas. Estes mecanismos produziram estruturas macroeconômicas ineficientes, consumindo parte dos recursos com o aparato burocrático. O esgotamento do modelo e dificuldades de implementação de políticas públicas centralizadas dentro do novo contexto institucional que marca os anos de 1990 sugere a necessidade de buscar-se novos

¹⁴ Segundo Buainain (1997), os custos de transação aparecem, em geral, como resultado de se desenhar e se estabelecer contratos *ex ante* da transação e, para vigiar seu cumprimento *ex post*.

enfoques e de uma reorientação e reforço da política agrária com a adoção de novos instrumentos.

A reforma agrária não diz respeito apenas a distribuir terras, mas a gerar desenvolvimento humano. Trata-se de uma tarefa e de um desafio que envolve muitas áreas: educação, saúde, ciência e tecnologia, construção de infra-estrutura e assim por diante. No modelo que vem sendo adotado o Incra aparece como a instituição responsável por toda a reforma agrária, e em que pese os notáveis progressos feitos pela instituição nos anos recentes, enfrentando inclusive condições às vezes pouco favoráveis, é impossível responder à todas as demandas colocadas pelo processo de reforma agrária. O resultado de “um pouco de tudo” é pouco animador, pois os recursos institucionais acabam se dispersando em muitas atividades e desviados daquela que só o Incra pode desempenhar: arrecadar terras para fins de reforma agrária e criar os projetos de assentamentos tal como previstos na lei.

A implantação de um programa de reforma agrária consistente e eficiente exige a articulação entre as diversas esferas do poder público, liberando o Incra para a função essencial de desapropriar e assentar. Esta articulação é essencial para mobilizar recursos e instrumentos necessários para atender às diversas necessidades que os produtores familiares enfrentam durante o seu processo de acesso a terra, da educação básica à extensão rural.

Todos os instrumentos e mecanismos devem atuar de forma sinérgica tendo em vista a execução do objetivo final, a emancipação e o fortalecimento dos pobres rurais. As características do processo distributivo, seus custos e a adesão dos agentes, tanto os beneficiários quanto as elites locais e as comunidades onde estes assentamentos de reforma agrária são instalados, são aspectos cruciais na implementação e condução da política de reforma agrária. Consta-se que muitas políticas redistributivas falharam, algumas por se basearem em estruturas excessivamente rígidas, outras por criarem estruturas de monitoramento custoso, incentivando comportamentos oportunistas, ou mesmo por não considerarem o contexto em que se inseriam e a própria forma de inserção do beneficiário.

Outro ponto que deve ser notado é a atual desarticulação entre a política agrária e de apoio à agricultura familiar. Além disso, embora o PRONAF tenha representado um substancial progresso em relação à situação anterior, ainda falta apoio efetivo ao segmento de agricultura familiar, setor que continua alimenta a migração que anula, pelo menos parcialmente, os efeitos positivos da reforma agrária. É preciso, portanto, redefinir a concepção de intervenção fundiária

de uma visão emergencial que vêm dominando para uma concepção de transformação estrutural estratégica, com ações articuladas no tempo e no espaço e cortando os vários setores da economia. Neste sentido se indicam alguns pontos básicos que poderiam eventualmente considerados pelo governo.

Em primeiro lugar é necessário reconhecer, como de resto já vem ocorrendo —embora com intensidade insatisfatória— que a estabilização monetária é apenas o ponto de partida do processo de desenvolvimento com equidade, é condição necessária mas não suficiente. Neste sentido, as políticas macroeconômicas deverão se alinhar de forma gradual a fim de não comprometer a estabilização, a parâmetros adequados à promoção do crescimento e desenvolvimento econômico. Tais políticas devem ser positivas para o setor agropecuário como um todo devido ao seu potencial de geração de renda e emprego nas zonas rurais e no interior.

Será necessário que a política setorial abandone seu caráter compensatório e passe a criar condições adequadas para o desenvolvimento das atividades rurais, agrícolas e não agrícolas. Em particular, é preciso reconhecer que mesmo contando com recursos relativamente generosos, é muito difícil que intervenções pontuais possam anular os efeitos negativos e os impulsos e orientações decorrentes do *main stream* da política econômica e setorial. Portanto, os produtores familiares, inclusive os assentados, e os objetivos de desenvolvimento rural não podem continuar a ser objetos de programas especiais, enquanto o conjunto da política agrícola continua favorecendo os produtores não-familiares, sem preocupação de assegurar, para o conjunto dos produtores, condições favoráveis e adequadas para seu desenvolvimento. Desta maneira, é fundamentais que esta dicotomia da política pública seja superada, que a política agrícola seja reorientada e seus objetivos redefinidos para dar prioridade ao desenvolvimento e ao fortalecimento da agricultura familiar.

A promoção do fortalecimento e desenvolvimento da agricultura familiar deve assumir o papel de eixo central de uma estratégia de redução da pobreza urbana e rural, geração de empregos rural e urbano, distribuição de renda e fortalecimento das economias regionais e do mercado interno. A eleição desta prioridade requer a mobilização de um conjunto de instrumentos que contribua para criar condições básicas e um contexto favorável ao desenvolvimento da agricultura familiar assim como para remover obstáculos particulares que vêm dificultando este processo.

É fundamental inserir este objetivo nas estratégias macro de desenvolvimento do país, em particular no que se refere à ocupação de novas áreas ainda relativamente vazias. Não é possível pensar no fortalecimento da agricultura familiar e no desenvolvimento rural como "ilhas sociais" em meio a um mar de grandes unidades monocultoras, geradoras de poucos postos de trabalho, concentradora de renda e riqueza etc. A experiência dos países avançados nos quais a agricultura familiar é forte demonstra que seu desenvolvimento requer uma certa concentração em espaços geográficos bem definidos. Aqui mesmo no Brasil a agricultura familiar é forte onde é dominante, ou pelo menos expressiva. Poder-se-ia inverter e afirmar que ela é dominante por que é forte, e acabaríamos na discussão do ovo e da galinha.

Fugindo desta polêmica, mas não da questão, sabe-se que a agricultura familiar possui algumas vantagens econômicas em relação às grandes unidades capitalistas, em particular em áreas nas quais as economias de escala ou não se manifestam ou são relativamente fracas; estas vantagens dizem respeito à possibilidade de gestão mais eficiente dos recursos naturais e da unidade de produção como um todo; redução de custos de mão de obra e maior racionalização do uso de insumos, com redução global de custos sem comprometer a produtividade; redução dos riscos através da definição de sistemas de produção baseados em policultivos e em maior integração agricultura-pecuária; maior verticalização interna, permitindo ganhos gerais em eficiência e redução de custos.

A maior debilidade das unidades familiares é seu fracionamento e, devido às restrições de acesso e disponibilidade de recursos, uma escala de produção que, na maioria dos casos, não chega a atingir o nível que permite enfrentar individualmente o mercado (*lato sensu*) sem sofrer as conhecidas desvantagens associadas ao fracionamento e escala. Esta debilidade foi superada nos países avançados através da associação de produtores familiares, seja em cooperativas, sindicatos, associações, grupos de venda etc. Estas associações só são possíveis e/ou somente funcionam eficazmente quando existe uma massa crítica mínima de agricultores familiares convivendo, próximos uns dos outros, com os mesmos problemas e dificuldades. Sem esta massa crítica é muito difícil desenvolver as formas associativas indispensáveis para o fortalecimento da agricultura familiar.

A concentração geográfica de agricultores familiares não é importante apenas para o desenvolvimento das associações e dos elementos culturais — solidariedade comunitária, troca de favores, relações familiares etc. — que são característicos às comunidades onde a presença

destes agricultores é numericamente relevante. O desenvolvimento da agricultura familiar moderna requer o apoio de um conjunto de serviços técnicos especializados, além de equipamentos apropriados à sua escala e sistemas de produção. Dificilmente estes serviços se desenvolvem de forma eficiente em base a meia dúzia de clientes, espalhados pelo município ou micro-região; como a própria experiência recente dos assentamentos no Brasil vem demonstrando, os projetos maiores vêm provocando impactos positivos na comunidade local, desencadeando um conjunto de iniciativas que se reforçam e se alimentam, de tal maneira que o saldo final tem sido muito maior e mais abrangente do que o emprego e renda gerados no interior dos assentamentos. Em resumo, a existência de uma massa crítica mínima de agricultores familiares coloca-se como condição fundamental para o desenvolvimento das formas associativas, dos serviços de apoio necessários ao seu fortalecimento e para produzir sinergia com outras iniciativas e funcionar como um estopim para o desenvolvimento local, sem o que dificilmente o próprio crescimento da agricultura familiar é sustentável.

A necessidade desta massa crítica não significa que a agricultura familiar não pode conviver com outras formas de organização da produção. Ao contrário, a experiência dos países avançados indica que os agricultores familiares são excelentes vizinhos, e que sua presença contribui também para o desenvolvimento eficiente das empresas capitalistas e unidades patronais¹⁵. O que se quer dizer é que o desenvolvimento e o fortalecimento da agricultura familiar deve ter como ponto de partida uma massa crítica de unidades familiares concentradas geograficamente.

É evidente que contexto caracterizado por acentuada concentração da propriedade da terra e por uma estrutura agrária extremamente desigual, não é propriamente favorável ao desenvolvimento e fortalecimento da agricultura familiar. Nestas condições, o acesso à terra e aos demais recursos naturais fica bloqueado, restringindo fortemente as possibilidades de crescimento da agricultura familiar. Uma política agrária que tenha como objetivo estratégico promover uma ampla reestruturação da estrutura agrária brasileira, e como objetivo específico facilitar o acesso à terra por parte dos agricultores familiares, dos trabalhadores sem terra, minifundistas, arrendatários e posseiros legítimos, deve ser, portanto, um componente

¹⁵ Sem entrar em detalhes, pode-se apontar algumas vantagens desta convivência: o desenvolvimento mais equitativo da própria comunidade e a disponibilidade de mão de obra mais qualificada e de serviços especializados.

fundamental da estratégia de promoção do desenvolvimento e fortalecimento da agricultura familiar.

Não se trata, portanto, de conceber um programa de apoio à agricultura familiar, um programa de reforma agrária e ações de políticas agrícolas, como se cada um tratasse universos estanques¹⁶, mas de compreender que o desenvolvimento da agricultura familiar requer a transformação da estrutura agrária por meio de ações de política fundiária, política agrícola em geral, além de ações de política diferenciada em favor da agricultura familiar. Examinado desde o ângulo da reforma agrária, pode-se dizer que a transformação da estrutura fundiária também requer o desenvolvimento e fortalecimento da agricultura familiar, assim como políticas agrícolas condizentes com este objetivo. No passado recente, enquanto o governo buscava, através de reforma agrária e colonização, difundir a agricultura familiar, milhões de famílias eram expulsas do campo devido à política de modernização conservadora, e milhares de hectares eram concentrados em poucas unidades como resultado das distorções da política de financiamento agrícola e os programas de incentivos fiscais para a ocupação da fronteira agrícola. Ainda que o esforço distributivista tivesse sido muito maior de que na prática ocorreu, teria sido insuficiente para contrabalançar os efeitos das demais políticas públicas. É mais um exemplo da dificuldade de remar contra a corrente!

Em relação às políticas agrárias, deve-se apenas ressaltar que a transformação da estrutura fundiária deve ser um objetivo estratégico para o qual deve convergir um conjunto amplo de ações e intervenções do setor público, através de um conjunto de instrumentos de alcance e maturação variável. É necessário reformar a política tradicional de reforma agrária através da desapropriação de terras improdutivas e assentamento de famílias sob a coordenação do INCRA; no entanto, é preciso reconhecer que estas ações de reforma agrária têm um alcance limitado, seja devido ao custo de aquisição das terras seja devido às necessidades de mobilização de recursos humanos, organizacionais etc., muito acima do que o setor público dispõe e/ou pode vir a dispor.

Em um contexto de normalidade democrática e vigência das instituições, este programa, por mais que sejam ampliadas as metas de assentamento, ficará sempre aquém das necessidades,

¹⁶ É interessante notar que até pouco tempo atrás a divisão era clara: a política agrícola tratava dos produtores comerciais, o PRONAF dos agricultores familiares e o Programa de Reforma Agrária dos sem terra. Esta separação, que poderia se justificar em termos operacionais ou em função dos públicos metas, parecia refletir uma concepção de que as ações de cada programa não tinham nada que ver com as dos demais.

e continuará operando como uma intervenção tópica, localizada. Não se trata, necessariamente, de uma falha, de falta de intenção e vontade política etc., mas sim da própria natureza do instrumento e das instituições vigentes no país. A mudança deste quadro exigiria uma ruptura institucional que, além de não aparecer em nenhum cenário sobre o futuro da economia e sociedade brasileira, tampouco parece desejável ou recomendável¹⁷.

O fato de se caracterizar a reforma agrária tradicional como uma intervenção tópica não pretende reduzir sua importância, mas apenas chamar a atenção para a necessidade de mobilizar outros instrumentos complementares e que contribuam para promover a mudança da estrutura agrária brasileira. Estas ações poderiam incluir várias medidas, muitas delas adotadas e em fase de implementação. As mais relevantes são: ativação do mercado de terras através da criação de um imposto sobre a terra que eleve o custo de manutenção de terras sem utilização produtiva e reduza seu papel de reserva de valor; incentivo à reestruturação fundiária espontânea; criação de fundos de crédito fundiário como o programa de Crédito Fundiário e Banco da Terra; legislação adequada para orientar a utilização dos fundos públicos em programas de financiamento de grupos previamente identificados como prioritários; criação de bancos de terras para incentivar arrendamento e contratos de cooperação que facilitem o acesso à terra e sua utilização; programas de irrigação com base na agricultura familiar; regulamentação dos posse da terra e regularização da titulação; programas de reestruturação de áreas dominadas pelo minifúndio e imposição de restrições à fragmentação da propriedade; políticas de apoio efetivo aos assentamentos e beneficiários dos programas de reestruturação fundiária, particularmente financiamento, assistência técnica, comercialização, educação integral e saúde.

Também é necessário reconhecer a profunda heterogeneidade entre os produtores familiares, e definir instrumentos adequados à realidade de cada segmento.

1.7. Bibliografia

- AGARWAL, Bina. *A field of one's own: gender and land rights in South Asia*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- ALCHIAN, A e DEMSETZ, H. Production, information and economic organization. In: *The American Economic Review*. 1972.

¹⁷ A reforma agrária através da desapropriação e assentamento só foi abrangente em contextos de grandes rupturas institucionais, como a Revolução Mexicana, a ocupação militar do Japão e Coréia pelos Estados Unidos, o Bonapartismo na França e a derrota do fascismo na Itália. Uma das poucas exceções foi a reforma agrária promovida no Chile pela Administração Frei, nos anos 60. Embora não tenha sido "radical", tampouco foi localizada.

- BALSADI, O.V.; BORIN, M.R.; GRAZIANO DA SILVA, J.; BELIK, W. Transformações tecnológicas e a força de trabalho na agricultura brasileira no período 1990-2000. São Paulo, IEA, Agricultura em São Paulo, v.49, n.1, 2002, p:23-40.
- BARROS, R. MENDONÇA, R LOPES, C. *Impactos da Distribuição da terra sobre a eficiência agrícola e a pobreza* (versão preliminar). Documentos Dataterra, 1999.
- BALSADI, Otávio Valentim. *Mundanças rurais e o emprego no Estado de São Paulo nos anos 90*. São Paulo: Annablume, 2002.
- BERGAMASCO, 2000**
- BINSWANGER, Hans. Agricultural and Rural Development: Painful Lessons. In: *The 32nd annual meeting of the Agricultural Economics Association of South Africa*. Pretoria, South Africa, Setembro, 1994.
- BUAINAIN, A. Márcio, SOUZA FILHO, H. Meirelles. *PROCERA: impactos produtivos e capacidade de pagamento*. FAO/INCRA. Campinas, 1998
- BOWLES, Samuel e GINTIS, Herbert. Efficient redistribution: new rules for market, states and communities. In: *Recasting egalitarianism: new rules for communities, states and markets*. New York. Verso, 2001 (The real utopias project), p. 03-71.
- CHENERY, H. *Redistribution with Growth*. Sussex. IDS, Oxford University Press, 1974. COLEMAN, 1998, 1990
- DE JANVRY, Alain e SADOULET, Elisabeth. *Asset positions and income strategies Among Rural Households in Mexico: the role of off-farm activities in poverty reduction*. University of California, 1999.
- DEININGER, Klaus, and SQUIRE, Lynn. *New ways of looking at old issues: inequality and growth*. Journal of Development Economics, 1998, 57(2): 259-287.
- FERREIRA, F. *Inequality and Economic Performance*. World Bank web site, 1999
- FISHLOW, A. Inequality, Poverty and Growth: where do we stand? In: *Proceedings of the World Bank annual conference development economics*, 1995, Washington, DC.p57-60.
- FURTADO, C. - Pequena introdução sobre o desenvolvimento. Ed. Nacional, 1989.
- GASQUES, J. E CONCEIÇÃO Da, J. *Demanda de Terra para a reforma agrária no Brasil*. Box 5, p 38, Brasília nov. 1998.
- GRAZIANO NETO, Francisco. *Questão agrária e ecologia. Crítica da moderna agricultura*. São Paulo, Brasiliense, 1982.
- GUANZIROLLI, C et alii. *O novo retrato da Agricultura Familiar: O Brasil redescoberto*. 2001.
- GUEDES PINTO, L. C. (1995). Política agrária em BRASIL; reflexiones sobre una experiencia inoperante. In: REYDON, BP., RAMOS, P (orgs.). *Mercado y políticas de tierras*. Campinas/São Paulo, BRASIL: IE/UNICAMP.
- HOFF, K. Land Taxes, Output Taxes, and Sharecropping: Was Henry George Right? In: HOFF, K.; BRAVERMAN, A.; STIGLITZ, J. (Eds.). *The economics of rural organization: theory, practice and policy*. Oxford: Oxford University Press. p.232-351, 1993.
- INCRA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Balanço da reforma agrária e da agricultura familiar*. 1999.
- INCRA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Balanço da reforma agrária e da agricultura familiar*. 2002.
- LEMOS, José de Jesus S. *Pobreza rural e urbana no Brasil pós-plano real*. Acesso em 20/05/2003 [<http://gipaf.cnptia.embrapa.br/itens/publ/sober/trab307.pdf>].
- MEDEIROS, Leonilde Servolo de. *Reforma Agrária: concepções, controvérsias e questões*. 1993.
- OSTROM, Elinor. *Neither market nor state: Governance fs common-pool resources in the twenty-first century*. IFPRI Lectures Series 2. Washington D.C. 1994.
- PNUD. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2002*. Acesso em 18/05/2003 [<http://www.undp.org.br/>].
- PRADO JUNIOR, CAIO. *Historia Econômica do Brasil*. São Paulo, Ed. Brasiliense 1956.
- REZENDE, G.C. de; *A agricultura e a reforma do crédito rural*. Rev. Bras. Econ., Rio de Janeiro 1985, v. 39 (2), p. 185-206, 1985.
- SILVA, JOSÉ G. (1995). "Estatuto da Terra: Trinta Anos", *Reforma Agrária. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária, n. 1, vol. 25. Jun-abril (7:38)*.
- STIGLITZ, J.E. Incentives and Risk-sharing in Sharecropping. In: *Review Economics Studies*, 41. 1974
- WORLD BANK REPORT. *The World Bank and Land Reform in Brazil*. 2000.
- WORLD BANK. Selected world development indicators. In: *World Development Report: attacking poverty 2000/2001*. New York: Oxford University Press, 2001.