



## **Dilemas da reforma agrária no Brasil**

Anna Lyvia Roberto Custódio Ribeiro<sup>1</sup>

### **Resumo**

A reforma agrária foi sempre muito discutida no Brasil, com ênfase, em regra, nos seus aspectos políticos e ideológicos. Contudo, são escassas no meio jurídico a dimensão e a consideração dos impasses históricos que explicam a estrutura fundiária e agrária do país e a elevada concentração de terra. A essencialidade da reforma agrária para o desenvolvimento econômico e a consequente superação dos grandes problemas presentes no âmbito rural são outros aspectos que pouco se atenta. A supervalorização do agronegócio e dos resultados que o modelo agroexportador proporciona, acabam por ofuscar a reflexão acerca das ações realizadas pelo Estado para fins de reforma agrária. Na perspectiva da atuação estatal, é inevitável percorrer o caminho de estabelecimento de um plano nacional que altere o modelo existente de forma estrutural e, por consequência, efetiva.

**Palavras chave:** Reforma Agrária, Estrutura Fundiária e Agrária, Concentração de terra, Plano Nacional de Desenvolvimento, Atuação Estatal.

## **Dilemas de la reforma agraria en Brasil**

### **Resumen**

La reforma agraria fue siempre muy discutida en Brasil, con énfasis, por regla general, en sus aspectos políticos e ideológicos. Sin embargo, son escasas en el medio jurídico la dimensión y la consideración de los impasses históricos que explican la estructura territorial y agraria del país y la elevada concentración de tierra. La esencialidad de la reforma agraria para el desarrollo económico y la consecuente superación de los grandes problemas presentes en el ámbito rural son otros aspectos que poco se atenta. La sobrevaloración del agronegocio y de los resultados que el modelo agroexportador proporciona, acaban por ofuscar la reflexión acerca de las acciones realizadas por el Estado para fines de reforma agraria. En la perspectiva de la actuación estatal, es inevitable recorrer el camino de establecimiento de un plan nacional que altere el modelo existente de forma estructural y, por consecuencia, efectiva.

**Palabras-clave:** Reforma Agraria, Estructura Territorial y Agraria, Concentración de tierra, Plan Nacional de Desarrollo, Actuación Estatal.

<sup>1</sup> Mestranda em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM), Especialista em Direito Notarial e Registral Imobiliário pela Escola Paulista de Direito (EPD), Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). E-mail: lyviaanna@outlook.com.

## Concerns of agrarian reform in Brazil

### Summary

The agrarian reform has always been exhaustively discussed in Brazil, highlighting, as a rule, its political and ideological aspects. However, are scarce in the legal community the extent and comprehension of the historical impasses which explain the agrarian and land structure and the high land concentration. The essentiality of agrarian reform for the economic development and the consequent overcoming of the major problems that occurs in the rural area are others aspects hardly observed. An overvaluation of agribusiness and of the results of the agro-export model, ends up overshadowing a reflection on the actions carried out by the State for agrarian reform. In the perspective of the governmental activity, it is inevitably going through a process of establishment of a national plan that modifies the structure of the current model, therefore, effective.

**Key words:** Agrarian Reform, Land and Agrarian Structure, Land Concentration, National Development Plan, Governmental Performance.

### Introdução

A questão da reforma agrária no Brasil é um assunto muito discutido<sup>2</sup>. Intrinsecamente ligada à questão agrária nacional, a discussão dessa temática abarca aspectos políticos, econômicos e sociais.

O que se pretende suscitar neste artigo é o resultado da ausência de mecanismos permanentes que de alguma forma convirjam os diversos interesses quando o assunto envolve propriedade rural e sua exploração.

Partindo de uma análise histórica, se objetiva identificar o impacto e a efetividade das ações governamentais que tiveram como objetivo modificar a estrutura agrária brasileira.

Essas ações que são coordenadas e decorrem de um programa nacional devem propor mudanças na distribuição tanto da propriedade e/ou posse da terra quanto da renda, assegurando ganhos sociais, políticos, econômicos (crescimento da produção agrícola) e a própria reordenação do território (OLIVEIRA, 2007, p. 68).

A partir da reforma agrária é possível revisar as relações jurídicas e econômicas dos que detêm e trabalham a propriedade rural, com o intuito de modificar determinada situação atual do domínio e posse da terra e a distribuição da renda agrícola (FERREIRA, 1970).

No conceito de reforma agrária, conforme oportuna lição de Rafael Augusto Mendonça Lima, verifica-se a essencialidade de distinguir vários aspectos relevantes:

<sup>2</sup> Vide, p.ex., José de Souza Martins, Ariovaldo Umbelino de Oliveira, Aspásia de Alcântara Camargo (especialmente *Reforma Agrária: o Impossível Diálogo; Modo de Produção Capitalista, Agricultura e Reforma Agrária; A Questão Agrária: Crise de Poder e Reformas de Base 1930-1964*).

[...] (1) *político*: que consiste na participação do governo na ação que visa planejar e realizar a reforma agrária; (2) *jurídico*: que está arraigado única e exclusivamente na reforma institucional e no conteúdo dos atos de governo de origem legislativa ou de regulamentação necessárias para instrumentá-la; (3) *econômico*: que compreende o conjunto de medidas que são adotadas para melhorar os índices de produtividade, para obter uma melhor distribuição da riqueza, para promover a conservação das fontes naturais da produção, para dividir os latifúndios, para concentrar e reagrupar os minifúndios etc.; (4) *técnico*: que se refere especialmente às modificações nas formas de trabalho e a seus aperfeiçoamentos, à mecanização agrícola, ao uso de fertilizantes, ao sistema de transporte etc.; (5) *social*: que abarca um cem números de mudanças a fim de lograr um estado sanitário melhor da população, melhorar o nível alimentar, evitar as enfermidades, repartir ensinamentos adequados, capacitar os trabalhadores, induzi-los a adaptar-se às mudanças necessárias para viver e trabalhar em condições mais favoráveis (MENDONÇA LIMA, 1970, p. 55-56).

Diante do que se vislumbra atualmente no cenário do país quanto ao agronegócio e a priorização do modelo agroexportador, é inevitável o questionamento acerca de como a influência de determinados interesses impede a concretização de um desenvolvimento nacional que promova a justiça social e combata a concentração elevada de terra, sem que se perca o indispensável fator produtividade. A dimensão econômica e a justiça social são compatíveis, objetivando-se que caminhem juntas.

Nesse sentido, também se questiona até que ponto as reivindicações em torno da reforma agrária no Brasil comprometem o funcionamento do sistema econômico e político, enfraquecendo a sua caracterização como um problema estrutural para ganhar a feição tão somente de um problema social (MARTINS, 1999, p.102).

Este artigo pretende auxiliar na compreensão do que a reforma agrária representa para o país, no que diz respeito ao desenvolvimento econômico e ao combate das injustiças sociais.

## 1 Impasses históricos

É essencial um olhar atento e consciente para a estrutura fundiária do país.

Analisando a história econômica do Brasil, identifica-se que na concessão de terras denominadas sesmarias por Portugal a exploração de atividades econômicas de monocultura (cana de açúcar, algodão, arroz) e a própria mineração, até então exploradas, determinaram a estrutura fundiária baseada em latifúndios.

Caio Prado Junior destaca que:

[...] a grande propriedade será acompanhada no Brasil pela monocultura; os dois elementos são correlatos e derivam das mesmas causas. A agricultura tropical tem por objetivo único a produção de certos gêneros de grande valor comercial, e por isso altamente lucrativos. Não é com outro fim que se enceta, e não fossem tais as perspectivas, certamente não seria tentada ou logo pereceria. É fatal, portanto, que

todos os esforços sejam canalizados para aquela produção; mesmo porque o sistema da grande propriedade trabalhada por mão-de-obra inferior, como é a regra nos trópicos, e será o caso no Brasil, não pode ser empregada numa exploração diversificada e de alto nível técnico (PRADO JUNIOR, 2012, p. 20).

O sistema sesmarial foi suspenso em 1822 após a Independência do Brasil e sob a égide da Constituição Imperial de 1824 que já resguardava a propriedade privada. Em 1850 promulgou-se a Lei nº 601, conhecida como a Lei de Terras. Entre 1822 e 1850 identifica-se a ausência de legislação que disciplinasse o acesso à terra, implicando em acessar a propriedade por meio da posse e estimulando o aumento de grandes propriedades improdutivas.

Esse marco jurídico transformou a terra em mercadoria ao determinar que esta apenas poderia ser obtida por aquisição (compra e venda), limitando o acesso à propriedade ao concentrá-la nas mãos dos grandes proprietários rurais da época.

A migração do trabalho escravo para o trabalho livre e/ou assalariado foi o grande influenciador para que se restringisse o acesso à terra no Brasil. Até então o escravo consistia na mercadoria, característica que foi transferida para a terra a partir da legislação fundiária de 1850.

Não por acaso, também são datadas do mesmo ano, a Lei nº 581, conhecida como Lei Eusébio de Queirós<sup>3</sup>, proibidora do tráfico negreiro, e a Lei nº 556, consistente no Código Comercial. A transformação da propriedade em mercadoria foi motivada pela cessação do tráfico de escravos, criando a necessidade de regular as transações doravante realizadas.

Com a finalidade de compreender a magnitude do tráfico de escravos no Brasil, vale nos remetermos à José Murilo de Carvalho:

Calcula-se que, desde o início do tráfico até 1850, tenham entrado no Brasil, 4 milhões de escravos. Sua distribuição era desigual. De início, nos séculos XVI e XVII, concentravam-se na região produtora do açúcar, sobretudo Pernambuco e Bahia. No século XVIII, um grande número foi levado para a região de exploração do ouro em Minas Gerais. A partir da segunda década do século XIX, concentraram-se na região do café, que incluía Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo (CARVALHO, 2016, p. 52).

Em um dado momento, a partir de 1850, se abriram oportunidades econômicas, diante da liberação de capitais decorrentes do fim do tráfico negreiro e o fim da escravidão que progressivamente ocorria (MARTINS, 2017, p.97).

Stanley J Stein descreve o cenário econômico com a efetiva cessação do tráfico:

Antes que a atividade febril dos anos posteriores a 1850 houvesse desenvolvido o mercado de capitais, sob forma de empréstimos hipotecários em grande escala, as poucas instituições bancárias existentes limitavam sua atividade às operações de

<sup>3</sup> Ainda que em 1831 tenha sido promulgada lei que determinava a proibição do tráfico negreiro (“lei para inglês ver”), tornando livres todos os escravos africanos que ingressaram ilegalmente no território brasileiro a partir daquela data, apenas em 1850 com a Lei Eusébio de Queirós que o tráfico cessou de forma definitiva.

depósitos e descontos. Depois de proibido o tráfico negreiro em 1850, os capitais até então empregados no comércio de escravos africanos inundaram o mercado de investimentos, vendo os fazendeiros seus recursos crediários aumentarem da noite para o dia, ao mesmo tempo em que dobravam de valor seus haveres constituídos de escravos. Fundados nesta nova garantia, abriam os comissários novos créditos a seus clientes, recorrendo aos novos estabelecimentos de crédito que se fundavam por toda parte para a obtenção do dinheiro necessário ao financiamento das safras futuras de seus clientes (STEIN, 1961, p.23-24).

A atenção dos legisladores primeiramente se voltou à legislação comercial, ao passo que o processo de codificação civil apenas foi iniciado em 1854. A organização do direito privado começou a partir do direito comercial, por este ser considerado mais urgente e menos discutível porque menos fundamental para o direito de todos os cidadãos. A matrícula dos comerciantes e o registro dos atos de comércio precedem a ordenação de outros atos da vida civil, como os registros civis de nascimento, casamento e morte, ou mesmo, o registro geral das hipotecas (civis e comerciais) (LOPES, 2007, p. 23).

A existência de uma codificação comercial, devidamente regulada e instrumentalizada por juízes especiais e tribunais de comércio à disposição dos grandes interesses econômicos da época, impediu que se insistisse no Código Civil. Como consequência, questões contratuais mais importantes eram levadas ao juízo comercial, submetendo o campo das obrigações ao que se aplicava aos contratos mercantis, seja com relação aos direitos de garantia (penhor e hipoteca), seja por seus critérios de interpretação. Os negócios celebrados nessa segunda metade do século XIX tiveram como base a legislação comercial, restando ao direito civil o campo da família, as sucessões e da propriedade territorial (LOPES, 2007, pp. 48-49).

José de Souza Martins aponta:

[...] a nova legislação fundiária de 1850 nasceu estreitamente relacionada com a crise do trabalho escravo plantada na suspensão do tráfico negreiro e com a ameaça que essa crise poderia estender à grande lavoura, fundada no latifúndio porque fundada na escravidão. [...] A imigração como solução para a crise do trabalho escravo entraria em conflito com a liberdade de acesso à terra, se o país passasse a ser progressiva e maciçamente povoado por homens livres, ainda que pobres, sobre os quais não recaísse nenhuma interdição racial, social e jurídica para impedir que se tornassem facilmente proprietários de terras. A criação de uma nova forma de interdição nasceu junto com a cessação do tráfico e a instauração do novo regime de propriedade. [...] Desse modo, até mesmo as terras livres que, no regime anterior, estavam sujeitas a simples ocupação, só teriam aquisição legítima através da compra. É o que abre um longo período de conflitos fundiários até hoje não encerrado, pois as outras formas de aquisição da terra tornaram-se automaticamente ilegais e sujeitas a contestação judicial, salvo nos casos expressamente contemplados nas leis. Seria engano supor que a finalidade da Lei de Terras fosse a de democratizar o acesso à propriedade fundiária. Na verdade, ela nasceu como instrumento legal que assegurava um monopólio de classe sobre a terra em todas as regiões do país, mesmo naquelas ainda não ocupadas economicamente (MARTINS, 2017, p.124-125).

O caráter altamente concentrador da propriedade fundiária não decorre somente do sistema sesmarial. A inexistência de controle por parte do Estado da posse de grandes áreas de terra, bem como o seu reconhecimento pelas autoridades coloniais, e, depois, pelos governos imperial e republicano, também contribuíram para a concentração de terras que se identifica no país (SILVA, 1996).

Identifica-se a proliferação dos latifúndios improdutivos com a República, com a adoção de poucas iniciativas no sentido do estabelecimento de uma política de colonização ou assentamento. Nesse sentido, indica Ligia Osório Silva:

[...] protegidos pela aplicação perversa da cláusula que garantia as posses (cultura efetiva e morada habitual), multiplicaram-se os “grilos” e as posses irregulares e continuou o processo de passagem das terras devolutas para o domínio privado, sem controle dos poderes públicos e sem que estes manifestassem grande preocupação com o uso antissocial das terras apropriadas. A situação social imperante no campo, neste período, caracterizada pela presença do “coronelismo”, fenômeno amplamente analisado na bibliografia especializada, garantiu a permanência do modelo altamente concentrado de apropriação territorial (SILVA, 1997, p. 17).

A estrutura fundiária brasileira consistiu na base de sustentação do coronelismo, este último compreendido como um compromisso que se exterioriza pela troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos grandes proprietários de terra. Assim a influência política desses proprietários, além de importante mecanismo de liderança local, possui relação direta com a concentração de terra (LEAL, 2012, p. 44-47).

Nessa linha de raciocínio, José Murilo de Carvalho classifica a grande propriedade como um dos grandes obstáculos à expansão da cidadania no país:

Até 1930, o Brasil ainda era um país predominantemente agrícola. Segundo o censo de 1920, apenas 16,6% da população vivia em cidades de 20 mil habitantes ou mais (não houve censo em 1930), e 70% se ocupava de atividades agrícolas. A economia passava pela fase que se convencionou chamar de “voltada para fora”, orientada para a exportação. Exportação de produtos primários, naturalmente. [...] na sociedade rural, dominavam os grandes proprietários, que antes de 1888 eram também, na grande maioria, proprietários de escravos. Eram eles, frequentemente em aliança com comerciantes urbanos, que sustentavam a política do coronelismo (CARVALHO, 2017, p. 59-60).

A partir de uma estrutura fundiária baseada na concentração de terra, constata-se a expansão da economia do café, principalmente no Centro-Sul do país, entre o final do século XIX e início do século XX, ocorrendo a desarticulação da economia da borracha e da cana, respectivamente, nas regiões Norte e Nordeste.

A economia cafeeira, mantendo o modelo primário exportador, foi afetada pela crise no mercado mundial do café, com relação à oferta e demanda, cujo ápice pode ser identificado

na Crise de 1929.

Ao se utilizar de políticas de desvalorização cambial e com a decadência da economia cafeeira, o mercado interno se tornou mais atrativo e rentável aos investimentos em detrimento do setor agroexportador, intensificando a produção de manufaturas e indústrias destinadas a abastecer o mercado interno. Desencadeia-se, assim, um processo de diversificação econômica (GLECER, 2017, p. 24).

A industrialização no país foi fundada na política de substituição das importações, isto é, suprimir a importação de determinados produtos que seriam substituídos por aqueles produzidos internamente, e, ao mesmo tempo, intensificar a importação de produtos com um maior grau de dificuldade para substituição. Assim, a estratégia estatal consistiu em desenvolver as indústrias brasileiras.

Esse projeto nacional iniciado com a Revolução de 1930 além de objetivar o desenvolvimento e a industrialização, também fez surgir a ideia da necessidade de transformações estruturais na sociedade por meio de reformas de base.

Nitidamente se vislumbra que industrializar intensifica o êxodo rural e, conseqüentemente, a urbanização. Ao combinar a estrutura fundiária existente (altamente concentrada) com a modernização do campo, foi inevitável a ocorrência da migração.

Importante ter em mente que a mecanização acompanhada de posterior cientificização do mundo rural contribuíram para a queda da participação da população rural na população total do Brasil, cujos índices passaram de 68,76% em 1940 para 54,93% em 1960, 32,30% em 1980 e 21,64% em 1996 (SANTOS; SILVEIRA, 2005, p. 211).

Embora o desenvolvimento do país por meio da intensificação da industrialização consistisse em uma meta, o setor industrial brasileiro tendia a apoiar a modernização da agricultura, sem que isso implicasse em alterar a estrutura fundiária. No entendimento desse setor, o mercado propiciado pela agricultura envolvia máquinas e equipamentos pesados, insumos químicos, entre outros, prescindindo da redistribuição de terras. Ademais, é possível identificar que a indústria nacional estava vinculada ao capital originado da cafeicultura, e, por consequência, da grande propriedade. Já os grandes proprietários rurais, organizados e se fazendo representar pela Confederação Rural Brasileira (CRB) e pela Sociedade Rural Brasileira (SRB), demandavam pela modernização tecnológica e apoio do Estado à produção agrícola, que, segundo eles, resultariam naturalmente na melhoria das condições de vida e trabalho dos que viviam no campo, por se fundarem tanto na tecnologia quanto no aumento da rentabilidade da agricultura (ALBUQUERQUE, 2008, p.44).

Influenciada por esse ideal de reformas sociais, a Constituição de 1946 inovou ao

admitir a categoria de desapropriação por interesse social, além de condicionar o uso da propriedade ao bem-estar social. A constitucionalidade da reforma agrária se fundamentava nessas previsões, fortalecendo o entendimento de desapropriar latifúndios improdutivos.

Ainda que em 1953 o presidente Getúlio Vargas tenha encaminhado ao Congresso Nacional projeto de lei compatível com a Constituição de 1946 ao definir os casos de desapropriação por interesse social e o que se entendia por imóvel improdutivo, a proposta original foi desconfigurada, dando origem à Lei nº 4.132 de 10 de julho de 1962, inócua para os fins da reforma agrária (SILVA, 1997, p.19).

A questão da reforma agrária ganha destaque efetivamente nas décadas de 50 e 60, conquanto antes floresçam conflitos em decorrência da concentração de terra, como por exemplo em Canudos. Lança-se um olhar de atenção para as disparidades regionais do país e as secas da região Nordeste, ao surgirem movimentos sociais pleiteando a mitigação do subdesenvolvimento em âmbito nacional e regional.

Inserida nesse cenário de industrialização e urbanização, identifica-se o surgimento das Ligas Camponesas, resultado de uma manifestação nacional diante das injustiças presentes no campo, seja com relação aos camponeses, seja com relação aos trabalhadores rurais assalariados (OLIVEIRA, 2007, p. 108).

Elucida José de Souza Martins:

[...] as ligas se espalharam rapidamente pelo Nordeste, contando, de início, com o apoio do Partido Comunista do Brasil e com severa oposição da Igreja Católica. Elas surgiram e se difundiram principalmente entre foreiros de antigos engenhos que começavam a ser retomados por seus próprios donos absenteístas, devido a valorização do açúcar e a expansão dos canaviais. Desde os anos 40, os foreiros vinham sendo expulsos da terra ou então, como vimos, reduzidos a moradores de condição, passo inicial para se tomarem trabalhadores assalariados não-residentes. Na verdade, as ligas surgiram no contexto mais amplo não só da expulsão de foreiros e da redução ou extinção dos roçados dos moradores de usina, mas também no contexto de uma crise política regional. Essa crise se particularizou numa tomada de consciência do subdesenvolvimento do Nordeste e particularmente numa ação definida da burguesia regional no sentido de obter do governo federal não mais uma política paternalista de socorros emergenciais nos períodos de seca grave, mas sim uma efetiva política de desenvolvimento econômico. Isso queria dizer, uma política de industrialização do Nordeste. O problema da miséria dos camponeses e do seu êxodo para o sul era explicado como resultado do latifúndio subutilizado, que impede a ocupação da terra por quem dela precisa. Uma política regional de desenvolvimento baseada na industrialização deveria sustar e inverter o círculo vicioso da pobreza de uma agricultura monocultora e latifundiária. É assim que surge a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste e é assim que surgem alianças políticas envolvendo extremos tão opostos como o Partido Comunista e a União Democrática Nacional, o partido por excelência da burguesia. Em Pernambuco, essa aliança de 'centro-esquerda' permite a conquista eleitoral da Prefeitura do Recife e, posteriormente, a conquista do governo do Estado por Cid Sampaio, um usineiro (MARTINS, 1981).

Durante o governo de Juscelino Kubitschek, são realizadas intervenções visando o



desenvolvimento da região Nordeste não apenas focando na questão da seca, como, por exemplo, a criação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, assessoria integrante do então Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. Referido grupo de trabalho, coordenado por Celso Furtado, elaborou um documento acerca da política de desenvolvimento econômico para o Nordeste, ensejando a instituição da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), por meio da Lei nº 3.692 de 1959.

O avanço em torno das reformas de base e a mobilização social a respeito da temática ocorre no governo de João Goulart, presidente do Brasil de 1961 a 1964, com os sistemas de governo parlamentarista e presidencialista. As chamadas reformas de base por ele anunciadas tinham como objetivo superar o subdesenvolvimento a partir de alterações estruturais de ordem econômica, política e social.

A promoção dessas reformas era objetivada por meio do Plano Trienal, consistente em um plano de desenvolvimento elaborado por Celso Furtado.

Em 1962 ocorreu a criação da Superintendência para Reforma Agrária (SUPRA), autarquia ligada diretamente à Presidência da República, cuja missão seria a de criar condições políticas e institucionais para a execução da reforma agrária (CAMARGO, 1981 apud FAUSTO, 1991, p. 202-204).

Tanto o Plano Trienal quanto o I Plano Diretor da SUDENE evidenciavam a essencialidade de uma intervenção na estrutura fundiária, integrando o desenvolvimento agrícola ao industrial urbano, de modo a promover o desenvolvimento nacional.

Obviamente que essa agenda não foi implementada após o Golpe Militar de 1964. A desarticulação das Ligas Camponesas também foi uma consequência.

Inclusive, vale a menção de que a ditadura militar no país foi estimulada pela influência norte-americana sob o fundamento de que o governo de João Goulart caminhava para o comunismo, além do receio de que no Brasil se repetisse a revolução ocorrida em Cuba.

Ainda em 1964<sup>4</sup> surge o Estatuto da Terra, Lei Federal nº 4.504, além de terem sido criados o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA), substituindo a SUPRA. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) foi criado pelo Decreto-Lei nº 1.110/1970,

<sup>4</sup> Vale destacar que em 1963, antes da ditadura militar, foi promulgada a Lei nº 4.214, denominada de Estatuto do Trabalhador Rural, posteriormente revogada pela Lei nº 5.889 de 1973 que estatui normas reguladoras do trabalho rural. Encontramos em Caio Prado Júnior (1979, p. 142-143) que o entendimento de que o Estatuto do Trabalhador Rural consistiu em uma complementação da lei áurea que aboliu a escravidão em 1888, considerando a produção legal do trabalhador rural.

consistente de uma fusão do IBRA e do INDA.

Nada se mostrou efetivo, ainda que se afirmasse priorizar a distribuição de forma justa e adequada da propriedade rural. Quem se dedica a analisar esse período constata:

[...] a lei brasileira de reforma agrária, a despeito do seu palavreado de aparente contextura social, já era do tipo altamente conservador. Depois, veio ainda se aderir de conotações mais fundamente reacionárias, pelos desvios que o governante imprimiu, do limiar dos anos 70 em diante. O Estatuto da Terra praticamente foi renegado no seu reformismo. De qualquer modo a experiência legiferante do Brasil sobre a reforma agrária como um todo — e sobretudo atentando-se para os propósitos reais das classes no poder — nunca passou mesmo de uma contrarreforma agrária (LARANJEIRA, 1983, p. 106).

O Estado brasileiro avançou pouco em termos de reforma agrária no período de redemocratização, ainda que a luta pela terra tenha se intensificado nas décadas de 80 e 90. O caráter concentrador da terra permanece no país até hoje.

É necessário destacar que o regramento da reforma agrária presente na Constituição Federal de 1988 propõe que o Estado retome o domínio territorial como um componente da consolidação da soberania nacional, além de ampliar a cidadania e redistribuir a renda. Em observância à função social da propriedade, retira-se o direito de propriedade do particular, entregando-o à coletividade.

Na mesma toada de outras questões envolvendo direitos sociais que integram o texto constitucional, fica evidente a não concretização ou mesmo a concretização restrita das disposições envolvendo a reforma agrária. Como consequência, evidencia-se que as reformas de base passam a ser colocadas sempre de lado e projetadas para o futuro.

As políticas públicas de assentamento que o Estado até o momento prossegue efetivando por meio do Plano Nacional de Reforma Agrária, consistiram em uma resposta às reivindicações pela reforma agrária (movimentos sociais de trabalhadores sem-terra e pequenos produtores). Ariovaldo Umbelino de Oliveira indica ser inegável que o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra acaba se destacando na luta camponesa pela terra, consistindo no movimento sócio territorial rural mais organizado no final do século XX e início do século XXI, além de representar no conjunto da história recente brasileira, a luta camponesa e cotidiana pela terra (OLIVEIRA, 2007, p. 139).

Questiona-se a funcionalidade dessa atuação estatal. De toda a sorte, o ponto central não envolve os assentamentos e as regularizações realizadas.

Constata-se que a propriedade privada rural de grande extensão sempre foi e permanece retida para fins não produtivos, na medida em que consiste no próprio poder econômico (mercadoria) e é utilizada como garantia para investimento na produção agrícola

primária que fundamenta o modelo agroexportador.

Essa sistemática capitalista existente no Brasil não permite que o agronegócio e a agricultura familiar convivam de forma harmônica. O primeiro estimula o êxodo rural e intensifica os níveis de miséria no campo, dificultando por consequência o desenvolvimento da agricultura familiar.

A partir desse raciocínio, depreende-se a seguinte análise:

A concentração da propriedade privada da terra no Brasil, não pode ser compreendida como uma excrescência à lógica do desenvolvimento capitalista, ao contrário, ela é parte constitutiva do capitalismo que se desenvolveu no país. Um capitalismo que revela contraditoriamente sua face dupla: uma moderna no verso e outra atrasada no reverso. É por isso que se deve insistir na tese de que a concentração fundiária no Brasil, tem características sem igual na história mundial, em nenhum momento da história da humanidade se encontrou propriedades privadas com a extensão que se encontra no Brasil. A soma da área ocupada pelas 27 maiores propriedades privadas no país é igual a superfície total ocupada pelo Estado de São Paulo, ou então, a soma da área ocupada pelas 300 maiores propriedades privadas no país, é igual a duas vezes a superfície total deste mesmo estado (OLIVEIRA, 2007, p. 132).

Há um nítido entrave: mantém-se a concentração da terra, optando-se pelo exclusivismo do latifúndio e do agronegócio, o que além de dificultar o desenvolvimento econômico do país, impede a cidadania plena de parte considerável dos brasileiros que habitam o meio rural.

## 2 Desenvolvimento econômico e diminuição das desigualdades

A retenção especulativa da propriedade que prossegue sendo realizada e cuja origem é facilmente identificada com a Lei de Terras do século XIX, não foi alterada pela modernização das relações de produção rurais compreendidas pelo agronegócio. Inexiste alteração na estrutura fundiária do país, no que diz respeito à elevada concentração de terra.

Gilberto Bercovici, nesse sentido, explica:

A narrativa liberal da modernização agrária, segundo *Juarez Rocha Guimarães*, caracteriza-se pela defesa implacável da propriedade, a organização da produção para a maximização de lucros e a inserção direta da agricultura brasileira no mercado mundial. Deste modo, esvazia-se o desenvolvimento agrário, cada vez mais mercantilizado, e voltado à geração de divisas com a exportação de *commodities*. Este foi o percurso seguido no pós-1964, que tornou o campo complementar à modernização urbana, dando origem ao agronegócio (*agribusiness*). A modernização das relações produtivas no campo, com a empresarialização e o agronegócio, no entanto, não alterou o sistema de concentração fundiária. Embora elogiado por representar um setor em que o país tem liderança no mercado internacional, a lógica do agronegócio é a mesma lógica de concentração, exploração e exclusão que caracteriza o modelo agrário brasileiro (BERCOVICI, 2014, p. 102; GUIMARÃES, 2008 apud STARLING; RODRIGUES; TELLES, 2008, p. 276-279).

Note-se que a modernização no campo não abarcou o desenvolvimento efetivo da agroindústria<sup>5</sup>. Essa modalidade de industrialização é incipiente do país.

Há o retorno para o modelo agroexportador de produtos primários durante o regime militar, perdendo força o que havia até então sido investido em termos de industrialização. Como consequência, o setor do agronegócio é muito vulnerável pela sua dependência do mercado externo, seja para fins do consumo, seja para importação de produtos que auxiliem na exploração das *commodities*.

No que diz respeito à referida dependência do mercado internacional:

[...] registre-se que cada vez mais o modelo de desenvolvimento agrícola nacional fica dependente do comportamento da demanda e dos preços internacionais dos seus principais produtos para incrementar e condicionar o rumo e o ritmo do desenvolvimento econômico nacional. Assim, a economia brasileira amplia sua dependência daqueles produtos agrícolas com forte penetração no mercado internacional, o que indica que há razão nos apontamentos da Cepal (2010a; 2010b) de que permanece uma dependência estrutural na América Latina, mesmo com ganhos econômicos com as *commodities*. Com isso, mudanças de rumo a partir desta dinâmica de mercado são pouco prováveis, e políticas ousadas de desenvolvimento são necessárias. (PIRES; SANTOS, 2013, p. 16).

Vislumbra-se de forma nítida que as exportações da indústria de transformação não conseguem acompanhar o ritmo das *commodities* agrícolas e da indústria extrativa. E isto se deve ao fato de que o modelo de desenvolvimento econômico (abarcando política cambial, isenções tributárias e incentivos à exportação) favorece esse modelo agroexportador. A potencialidade de consumo do mercado interno deve ser identificada quando o objetivo seja que o Brasil expanda economicamente, o que justifica incentivar políticas agrícolas voltadas para o mercado interno, utilizando-se de instrumentos viabilizadores da produção desvinculada do modelo agroexportador atualmente adotado no país (PIRES; SANTOS, 2013, p. 26).

Outra consequência é que a política agrícola nacional também é afetada por toda essa questão da reforma agrária.

Compreendidos como os dois pilares da reforma agrária, a política fundiária e a política agrícola são essenciais para a sua implantação. Enquanto a primeira pode ser compreendida como o conjunto de princípios que as diferentes sociedades definiram como aceitável e/ou justo para o processo de apropriação privada da terra, estabelecendo ou não limites máximos e mínimos para o tamanho da propriedade privada da terra; a segunda se

<sup>5</sup> A agroindústria consiste na indústria voltada para a agricultura/atividade agrícola. Inserida no contexto de um complexo, complexo agroindustrial, a partir da industrialização domina técnica e economicamente o setor agrícola.

refere ao conjunto de ações governamentais que objetivam a implantação nos assentamentos de reforma agrária a assistência social, técnica, de fomento e de estímulo à produção, comercialização, beneficiamento e industrialização dos produtos agropecuários, assegurando também educação e saúde públicas, assistência técnica, financeira, creditícia e de seguros, programas de garantia de preços mínimos e demais subsídios, eletrificação rural e outras obras de infraestrutura, construção de moradias, entre outros (OLIVEIRA, 2007, p. 70-71).

Facilmente se identifica o comprometimento de uma política agrícola na conceituação realizada.

Evidencia-se que a concentração econômica decorrente da concentração fundiária consiste em um impeditivo do desenvolvimento econômico. Não é por acaso que a ideia de superação do subdesenvolvimento está atrelada à reforma agrária, afetando a estrutura social e econômica do país. Desenvolvimento econômico e justiça social devem caminhar juntos, não consistindo essa afirmação em algo revolucionário.

Ilustrando a questão, de acordo com levantamento da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) datado de 1997, 75,5% da população rural brasileira se encontrava em condição de pobreza e 36,6% em condição de extrema pobreza (CHONCHOL, 2005).

Nesse sentido, a partir de dados presentes no II Plano Nacional de Reforma Agrária referente ao período de 2003 a 2006, Ariovaldo Umbelino de Oliveira nos remete à análise de que:

[...] a pequena propriedade que detém apenas 20% da área ocupada do Brasil, foi responsável por 46% do valor da produção agropecuária e por 43% da renda gerada no campo. Enquanto isso, as grandes propriedades que controlam mais de 44% da área ocupada total, foram responsáveis por apenas 21% do valor da produção e 23% da renda gerada. As médias propriedades que controlam 36% da superfície ocupada ficaram com a diferença, ou seja, 32% do valor da produção e 34% da renda (OLIVEIRA, 2007, p.150-151).

Contudo, o autor alerta:

[...] quando se aprofunda mais a distribuição do valor da produção e da renda gerada no campo, verifica-se que como o número das pequenas propriedades é elevado (85% do total), a parcela média obtida por unidade é também pequena. Dessa forma, por exemplo, a quantia média do valor da produção e da renda gerada por unidades entre aqueles que têm área inferior à 10 ha, tem sido equivalente a apenas um salário mínimo (90 US\$) mensal; entre aqueles que têm área de 10 a menos de 20 ha, de dois salários mínimos (180 US\$) mensais; entre aqueles que têm área de 20 a menos de 50ha, de três salários mínimos (270 US\$) mensais; e entre aqueles que têm área de 50 a menos de 100 ha, de quatro salários mínimos (360 US\$) mensais. O oposto evidentemente ocorre com a grande propriedade, pois como o seu número é pequeno (1,6% do total), a parcela média obtida por unidade é muito grande. Assim, por exemplo, a quantia média do valor da produção e da renda gerada por unidades entre aqueles que têm área de 1.000 a menos de 2.000 ha, tem sido equivalente a 42

salários mínimos (3.780 US\$) mensais; entre aqueles que têm área de 2.000 a menos de 5.000 ha, de 74 salários mínimos (6.660 US\$) mensais; entre aqueles que têm área de 5.000 a menos de 10.000 ha, de 132 salários mínimos (11.880 US\$) mensais; e entre aqueles que têm área superior a 10.000 ha, de 265 salários mínimos (23.850 US\$) mensais. Com base nesses indicativos da agricultura, evidente a essencialidade de uma melhor distribuição da renda, fundada necessariamente em uma redistribuição da terra (ibidem, p.150-151).

Por conta disso, a compreensão de reforma agrária passa longe da ideia de mera distribuição da propriedade.

### **3 Reforma agrária integrada a um plano nacional de desenvolvimento**

Ao longo da história brasileira, é possível identificar tentativas de promoção de um plano nacional de reforma agrária que se mostraram ineficazes em decorrência dos impasses que nos permitem entender a sistemática capitalista em vigor no país. Enquanto não cessar a retenção da propriedade e a consequente concentração de terra e de renda, as políticas públicas não poderão ser efetivas.

As reformas de base se mostram muito atuais, principalmente no que diz respeito à reforma agrária. E essa afirmação possibilita concluir que as ações governamentais até o momento realizadas não atacam o cerne do problema, na medida em que não propiciaram a mudança na estrutura fundiária/agrária nacional.

Sérgio Pereira Leite e Rodrigo Vieira de Ávila sintetizam lições que aprendidas a partir do sucesso/insucesso de diversas reformas agrárias realizadas nas últimas décadas, visam analisar as perspectivas futuras da reforma agrária. Há a descrição de vários fatores importantes para que estas reformas tenham sido exitosas: a) presença de um forte aparato governamental, com vontade política e segurança jurídica para os novos donos da terra; b) política macroeconômica favorável (taxas de juros, câmbio, política agrícola); c) suporte técnico, organizacional e financeiro aos beneficiários (de forma não centralizada e não burocrática); d) experiência gerencial dos beneficiários e infraestrutura previamente disponível; e) incentivos econômicos aos beneficiários (controle de seu próprio trabalho), apoiando a produtividade e a formação de empresas não agrícolas; f) compensações para os ex-proprietários, estimulando o investimento em outros setores; g) formação de capital social, com a participação dos beneficiários na definição de seus destinos; h) política agrária correta (bons sistemas de registro, planejamento e tributação da terra) (LEITE; AVILA, 2007, p. 786).

Observa-se que inexistente disposição no Brasil para buscar os fatores que possibilitaram o êxito da reforma agrária em outros países como Índia, China e Bangladesh; ou mesmo

Indonésia, Quênia e Costa Rica, países nos quais incoerreu uma concentração de terras excessiva, como recorrentemente se identifica na América Latina (LEITE; AVILA, 2007, p. 789). Ainda que inicialmente exitosas, as tentativas de reforma agrária não tiveram um prosseguimento adequado em países como Peru, Chile, Equador, Colômbia, Paraguai e Uruguai.

Soma-se a isso o fato de que o assunto é reativo no âmbito político e social, o que dificulta estabelecer uma reflexão produtiva acerca dessa problemática nacional envolvendo a terra. Identifica-se uma dificuldade de concatenar os vários discursos existentes, tendendo a prevalecer o interesse daqueles que detém o poder econômico e trabalham pela manutenção do modelo de concentração de riquezas e de terra. Inevitavelmente a consequência é o Brasil estar fadado ao subdesenvolvimento alicerçado tão somente no agronegócio.

A questão da reforma agrária se mostra insolucionável no país, por não ser encarada como uma das formas de superar o subdesenvolvimento e reduzir a pobreza no meio rural, promovendo a justiça social.

Ainda que não se opte por um pacto nacional de desenvolvimento, o Brasil tem demonstrado efusivamente a necessidade estabelecer um diálogo para definir qual tipo de país pretende ser, considerando o caráter heterogêneo do seu tecido social e das suas estruturas socioculturais. Atualmente estamos em meio a uma forte crise de identidade.

### **Considerações finais**

A identificação dos impasses que permeiam a questão agrária e fundiária no Brasil permite o vislumbre das razões que tornam a agenda da reforma agrária inconclusiva. Ao não alterar a elevada concentração de terras existente no país e combinar com a valorização extremada do modelo agroexportador, tanto a expansão da cidadania para o campo quanto a possibilidade de distribuição de renda ficam prejudicadas.

Por muitas vezes reduzida à sua reatividade sob o ponto de vista político ideológico, a reforma agrária é tida como uma medida revolucionária, quando na realidade consiste em uma das formas de superação efetiva do subdesenvolvimento brasileiro, além da sua relevância na efetivação da função social da propriedade constitucionalmente prevista.

A reforma agrária, compreendida como uma das reformas de base não realizadas no país, pode nos remeter à um discurso derrotista ou à percepção de que a questão já foi superada pela modernização do campo e predomínio do agronegócio. Contudo, um olhar consciente e crítico, permite a constatação de que o alcance do desenvolvimento econômico e

da justiça social, obrigatoriamente pressupõe a alteração das estruturas agrária e fundiária do Brasil; além de sedimentar essa constatação para o diálogo necessário definidor do tipo de país que pretende ser, possibilitando que a questão da reforma agrária continue ou não sendo caracterizada como insolucionável no país.

Fica evidente que incoerreu a superação da agenda da reforma agrária, em âmbito nacional e mundial, ao identificarmos que a Organização das Nações Unidas - ONU promove conferências internacionais específicas, defendendo a essencialidade da reforma agrária e desenvolvimento rural para a concretização de direitos humanos, promoção do desenvolvimento sustentável, segurança alimentar, erradicação da pobreza e fortalecimento da justiça social.

## Referências

ALBUQUERQUE, Valeria de Oliveira. **Reforma Agrária no governo Lula: uma análise do II Plano Nacional de Reforma Agrária**. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. Franca: Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP, 2008.

BERCOVICI, Gilberto. **Reformas de base e superação do subdesenvolvimento**. Revista de Estudos Brasileños. 2014 vol. 1 no. 1.

CAMARGO, Aspásia de Alcântara. **A Questão Agrária: Crise de Poder e Reformas de Base (1930-1964)**, 1981 apud FAUSTO, Boris (Coord.). **História geral da civilização brasileira**. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

CHONCHOL, J. (2005). **Globalización, pobreza y agricultura familiar en America Latina**. Foro Mundial sobre la Reforma Agraria, Valencia.

FERREIRA, Pinto. **A reforma agrária**. São Paulo: Livraria Freitas Bastos, 1970.

GELCER, D. M. **Incentivos fiscais, desconcentração industrial e desenvolvimento regional**. Tese de Doutorado em Direito. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2017.

GUIMARÃES, Juarez Rocha. **Do Sentimento à Imaginação Republicana: Em Busca de uma Narrativa para a Reforma Agrária do Século XXI**, 2008 apud STARLING, Heloísa Maria Murgel; RODRIGUES, Henrique Estrada; TELLES, Marcela. **Utopias Agrárias**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

LARANJEIRA, Raymundo. **Colonização e reforma agrária no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.



LEITE, Sérgio Pereira; AVILA, Rodrigo Vieira de. **Reforma agrária e desenvolvimento na América Latina: rompendo com o reducionismo das abordagens economicistas**. Rev. Econ. Sociol. Rural, Brasília, v. 45, n. 3, p. 777-805, set. 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20032007000300010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032007000300010&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 20 abril 2019.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **A formação do direito comercial brasileiro. A criação dos tribunais de comércio do império**. Cadernos Direito GV, v. 4 n. 6: novembro 2007.

MARTINS, José de Souza. **O Cativo da Terra**. São Paulo: Contexto, 2017.

\_\_\_\_\_. **Reforma agrária: o impossível diálogo sobre a História possível**. Tempo Social, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 97-128, oct. 1999. ISSN 1809-4554. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/ts/article/view/12309>>. Acesso em: 20 abril 2019.

\_\_\_\_\_. **Os camponeses e a política no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1981.

MENDONÇA LIMA, Rafael Augusto. **Direito agrário, reforma agrária e colonização**. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, 1970.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **Modo de Produção Capitalista, Agricultura e Reforma Agrária**. São Paulo: Labur Edições, 2007.

PIRES, Murilo José de Souza; SANTOS, Gesmar Rosa dos. **Modelo Agroexportador, Política Macroeconômica e a Supremacia do Mercado: Uma Visão do Modelo Brasileiro de Exportação de Commodities**. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1817.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1817.pdf)>. Acesso em: 20 abril 2019.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2012.

\_\_\_\_\_. **A questão Agrária no Brasil**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1979.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: Território e Sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2005.

SILVA, Ligia Osório. **As Leis Agrárias e o Latifúndio Improdutivo**. São Paulo em Perspectiva, vol.11, n.2, abril-junho 1997.

\_\_\_\_\_. **Terras Devolutas e Latifúndio: efeitos da Lei de 1850**. Campinas: Editora Unicamp, 1996.

STEIN, Stanley J. **Grandeza e Decadência do café no vale do Paraíba**. (trad. Edgar Magalhães). São Paulo: Editora Brasiliense, 1961, pp.23-24.