

CAPÍTULO 2

A QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL, 1950-2003

Guilherme C. Delgado

1 INTRODUÇÃO

A abordagem da “questão agrária” deste texto concentra-se basicamente no pós-guerra, quando se constrói o discurso teórico e político a favor da reforma agrária. A reação contrária, por sua vez, elabora o discurso da modernização técnica da agropecuária, que terminará prevalecendo depois do golpe militar de 1964.

Com o fim do regime militar e a crise da “modernização conservadora” da agricultura, o debate da Reforma Agrária é retomado no Primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), apresentado com a chegada da Nova República, em 1985. Mas à mudança do ciclo político (fim do regime militar e Constituição de 1988) é contraposto um ciclo econômico neoliberal – privatista e desregulamentador dos anos 1990. Por diversas vias, este ciclo obsta o papel que o Estado precisaria exercer para cumprir os direitos sociais agrários inscritos na Constituição, que prescreve a função social da propriedade fundiária.

A antinomia “reforma agrária” versus “modernização técnica” proposta pelos conservadores em 1964 é reposta na atualidade, sob novo arranjo político. Esse novo arranjo se articula nos últimos anos do segundo governo Fernando Henrique Cardoso e também no período do atual governo, quando se constitui uma estratégia de relançamento dos grandes empreendimentos agroindustriais apoiados na grande propriedade fundiária, voltados à geração de saldos comerciais externos expressivos. Essa estratégia, que estivera abandonada pela política macroeconômica do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, é adotada por pressão do constrangimento externo do balanço de pagamentos. Ela implica relançamento de uma política agrícola de máxima prioridade ao agronegócio, sem mudança na estrutura agrária. Isto reforça as estratégias privadas de maximização da renda fundiária e especulação no mercado de terras. Este arranjo da economia política é altamente adverso ao movimento da reforma agrária e às políticas alternativas de desenvolvimento pela via campesina.

Observe-se que estando a reflexão da “questão agrária” fortemente ligada ao debate da reforma agrária, ambos ficam freqüentemente mesclados por versões políticas imediatas que os tornam fortemente ideologizados. Mas é possí-

vel resgatar e recuperar da polêmica um esclarecedor debate de idéias no campo agrário, atualizando-o com os novos problemas que os ciclos político e econômico colocam. Esta é a pretensão deste texto: reconstruir o debate da questão agrária na sua configuração contemporânea. Neste meio século o debate ocorre sob circunstâncias históricas e políticas muito distintas. Isto tem implicações diferenciadoras sobre as concepções das “questões agrárias” elaboradas em cada período. Porém, não obstante diferenças, há uma linha de continuidade, qual seja a reprodução da estrutura altamente desigual de posse e uso da terra ao longo de todo o ciclo industrial (1930-1981) e também no período subsequente de relativa estagnação (1982-2003).

A organização das seções deste capítulo segue duas distintas abordagens histórico-metodológicas. Na primeira enfoca-se o período de forte crescimento econômico – dos anos 1950 ao início dos anos 1980 (seções 2, 3 e 4). O método de análise consiste em recuperar uma história das idéias, pondo em cena as principais teses teórico-políticas sobre a questão agrária no período.

Na segunda abordagem (seções 5, 6, 7 e 8) o enfoque metodológico e o período histórico mudam. Trata-se de uma interpretação do autor sobre a economia política da questão agrária nas mais de duas décadas em que a economia brasileira tem estado estrangida nos seus arranjos macroeconômicos externos. Ao mesmo tempo, mudou o ciclo político interno com o fim do regime militar, restauração do estado de direito e emergência dos movimentos sociais em defesa da reforma agrária.

2 A QUESTÃO AGRÁRIA: POSIÇÃO NO DEBATE, 1950-1964

A construção teórica e política da “questão agrária” no pensamento econômico posterior à Revolução de 30 irá ocorrer de maneira mais sistemática nos anos 1960, com a própria emergência da reforma agrária ao debate político e a contribuição que em torno dela fazem quatro centros de reflexão da intelectualidade: o Partido Comunista Brasileiro (PCB); setores reformistas da Igreja Católica; a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal); e os economistas conservadores.

O quarto protagonista deste debate, com posição muito distinta dos demais, reflete o pensamento econômico conservador em assuntos agrários: um grupo de economistas da Universidade de São Paulo (USP) liderado pelo professor, depois ministro da Fazenda, Antonio Delfim Neto polemiza contra as teses da reforma agrária oriundas dos setores que viriam ser derrotados pelo golpe de 1964, e também contra as tentativas de compromisso político no início do primeiro governo militar. Nesse contexto o economista e ex-ministro do Planejamento Roberto Campos tentava articular no seu Plano de Ação

Econômico do Governo (Paeg, 1964-1966) um certo compromisso com as teses reformistas do Estatuto da Terra.

2.1 O debate dentro do Partido Comunista Brasileiro

Em 1960, Caio Prado Jr. publica sua “Contribuição para Análise da Questão Agrária no Brasil”, complementada em 1962, com a “Nova Contribuição à Questão Agrária no Brasil”. Caio Prado protagoniza um debate interno no PCB, cujas teses merecem ser revisitadas.

As teses dos principais intelectuais agrários do PCB – Caio Prado Jr., Ignácio Rangel e Alberto Passos Guimarães – protagonizaram teórica e politicamente o debate da questão agrária nos anos 1960 no campo marxista.

O cerne das teses de Caio Prado é o ataque às relações sociais fundiárias e de trabalho no meio rural brasileiro. Estas relações impõem condições sub-humanas de vida à maior parte da população rural do país. Estas mesmas relações são vistas na obra de Alberto Passos Guimarães – “Quatro Séculos de Latifúndio” (1964) – como corroboração de sua tese de “restos feudais” na agricultura brasileira. Esses autores divergem em suas teses sobre a “questão agrária” e ainda prevêm distintos enfoques da reforma agrária. Caio Prado acredita na tendência ao assalariamento crescente da força de trabalho rural e por isso destaca a tese de defesa da legislação social-trabalhista, tendo a reforma agrária um papel secundário. Por sua vez, Alberto Passos observa o latifúndio brasileiro como uma espécie de feudalismo agrário, cuja transformação o capitalismo não realiza, mas que a reforma agrária deveria fazer.

Finalmente Ignácio Rangel, o economista desse grupo que está preocupado com a superpopulação rural gerando uma questão agrária, “seja porque o setor rural não libera mão-de-obra para os demais setores, ou ao contrário a libera em excesso” (Rangel, 1961). Mas a reforma agrária é apenas uma hipótese remota para o autor, visto que pelo seu diagnóstico a expansão urbana e os mercados externos criariam uma solução alternativa para essa superpopulação rural.

2.2 O desenvolvimento nacional da Cepal

A tese central da Cepal neste período, protagonizada no Brasil pela contribuição de Celso Furtado e diagnosticada no Plano Trienal 1963-1965, destaca o caráter inelástico da oferta de alimentos às pressões da demanda urbana e industrial. Este problema estrutural do setor agrícola brasileiro justificaria mudança na estrutura fundiária e nas relações de trabalho no campo (Presidência da República, 1962). Ainda ligada a essa tese de rigidez da oferta agrícola, as teses cepalinas atribuem ao setor agrícola uma tendência a gerar tensões estruturais sobre a inflação e crises frequentes de abastecimento de alimentos.

2.3 O pensamento católico

As discussões a partir da doutrina social da Igreja Católica tiveram uma influência política e social neste período, e iniciaram um processo de mudança na mentalidade dos católicos sobre a reforma agrária.

O pensamento católico sobre a questão agrária, porém, é menos estruturado no debate teórico do período, pelo fato de não se exprimir pela voz dos seus intelectuais orgânicos. Neste tempo ele surge principalmente por meio das declarações dos seus bispos, cartas pastorais e nas encíclicas sociais do Vaticano. O foco da questão agrária nas cartas pastorais e manifestações do Episcopado nos anos 1950 e 1960 é a tentativa de aplicação da doutrina social da Igreja em contraste a uma realidade agrária de grave injustiça e exclusão social, então denunciados pelo Episcopado.¹

Em contraponto, pesa fortemente no discurso e na prática eclesial uma disputa de espaço com a esquerda, protagonizada pelo PCB, cujas estratégias de organização dos trabalhadores rurais e defesa da reforma agrária são assumidos competitivamente pelo Episcopado.

Nesse contexto político e social, a Igreja Católica terá importante papel na luta política de organização do sindicalismo rural brasileiro, ao mesmo tempo em que exercerá influência na conceituação do direito da propriedade fundiária, legitimado em sua doutrina social pelo princípio da função social. Este princípio, que não é exclusivo da doutrina social, irá se inscrever de direito nas normas do Estatuto da Terra de 1964, e mais tarde na Constituição Federal de 1988. O princípio da função social substitui *de jure* a velha tradição do direito de propriedade, proveniente da Lei de Terras de 1850, que trata a terra como se fosse uma simples mercadoria.

2.4 O conservadorismo econômico

Ainda neste debate da questão agrária dos anos 1960, Delfim Neto comparece com vários textos publicados entre 1962 e 1965 (Delfim Neto, 1965), escolhendo simultaneamente um foco para ataque, uma leitura para a reforma agrária e uma proposta de modernização agrícola que mais adiante dominará o debate agrário dos anos 1970 e 1980.

A tese cepalina de rigidez da oferta agrícola é escolhida por Delfim Neto como “hipótese refutável”. Esta, uma vez derrubada com base em argumento estatístico, revelaria a inconsistência da “questão agrária” proposta pelo debate político da época. Nesse sentido o então acadêmico Delfim Neto e toda uma

1. Para uma análise do papel da Igreja Católica no período, ver Oliveira, (1986).

geração de economistas e econométristas da USP demonstram a tese da resposta funcional da oferta agrícola às pressões da demanda, tentando dessa forma desmontar o argumento implícito da rigidez da oferta agrícola, qual seja a inadequação da estrutura agrária. Esta, ao não permitir que a agricultura respondesse às pressões da demanda, provocaria tensões inflacionárias e crises recorrentes de abastecimento.

Observe-se que a “questão agrária” que está sendo enfrentada por Delfim Neto não é aquela proposta por Caio Prado, mas provavelmente a tese do Plano Trienal, e em parte o argumento secundário de Ignácio Rangel relativo aos chamados problemas “impróprios” da questão agrária, ambos calcados numa visão das funções da agricultura no desenvolvimento econômico. Tampouco as questões ético-sociais presentes na doutrina da Igreja Católica ou mesmo na visão humanista de Caio Prado são contempladas pelos economistas da USP.

O argumento chave deste grupo nega a existência de uma questão agrária ao desconsiderar a estrutura fundiária e as relações de trabalho prevalentes no meio rural como um problema econômico relevante, visto que com essa estrutura agrária teriam sido adequadamente cumpridas as funções da agricultura no desenvolvimento econômico, a saber:

- a) liberação de mão-de-obra a ser utilizada no setor industrial, sem diminuir a quantidade produzida de alimentos;
- b) criação de mercado para os produtos da indústria;
- c) expansão das exportações; e
- d) financiamento de parte de capitalização da economia (Delfim Neto, 1963).

Neste ponto o debate agrário de Delfim Neto já se desloca para outro foco, qual seja o do lugar da agricultura no desenvolvimento econômico do pós-guerra, onde a proposta da reforma é prescindível, segundo o autor.

Esclareça-se por oportuno que esta tese da “modernização sem reforma” é também o caminho escolhido pelo golpe militar de 1964. Por este caminho se cortará a efervescência do debate agrário, tentando encerrá-lo pelo “argumento” da força.

Os interlocutores da “questão agrária” até 1964, com a exceção notável de Caio Prado, debatiam “problemas propriamente agrários” no dizer de Ignácio Rangel: aqueles que dizem respeito às relações de produção e à estrutura fundiária e das suas conseqüências sociais, econômicas e políticas. Mas debatiam também as questões relativas a oferta e demanda de produtos agrícolas, seus efeitos sobre os preços, o emprego e o comércio exterior, como se estivessem também tratando da “questão agrária”. Estas últimas são denominadas por Ignácio Rangel

de problemas “impropriamente agrários”, ou externos às relações de produção, mas que contudo as co-determinam.

3 O PENSAMENTO CONSERVADOR: MODERNIZAÇÃO AGRÍCOLA SEM REFORMA AGRÁRIA

A partir do golpe de 1964 o debate político é cortado, e lentamente o pensamento conservador vai impondo o debate exclusivo em torno das questões relativas a oferta e demanda de produtos agrícolas, seus efeitos sobre os preços, o emprego e o comércio exterior, omitindo as questões sobre a estrutura fundiária e as suas conseqüências para o país.

O pensamento econômico hegemônico no Brasil ficou calcado no pensamento funcionalista norte-americano com respeito aos papéis clássicos da agricultura no desenvolvimento econômico.² A imaginação dos economistas conservadores da época, e também de alguns críticos do sistema, está impregnada das chamadas cinco funções da agricultura: *i*) liberar mão-de-obra para a indústria; *ii*) gerar oferta adequada de alimentos; *iii*) suprir matérias-primas para indústrias; *iv*) elevar as exportações agrícolas; e *v*) transferir renda real para o setor urbano. Assim, somente se reconheceria problemas ali onde algumas dessas funções não estivessem sendo sistemática e adequadamente atendidas.

Observe-se que as expressões “crise agrária” ou “questão agrícola” compõem nos diagnósticos dos interlocutores à esquerda da “questão agrária”, diferentemente de como esta é concebida pelo pensamento conservador. Enquanto os primeiros focalizam as chamadas relações internas de produção – acentuando o papel da estrutura de propriedade fundiária e das relações de trabalho predominantes, e seus efeitos econômicos e extra-econômicos –, os conservadores estão observando pela lente das funções da agricultura. Atendidas as funções básicas, imaginadas para uma agricultura genérica, sem pressões estruturais sobre o Índice Geral de Preços, a balança comercial e a produção industrial não haveria porque falar em crise do ou no setor primário.

A leitura sobre o desempenho do setor agrícola no pós-guerra na perspectiva do Paeg (1964-1966)³ tenta fazer um misto da interpretação da agricultura expressa no Plano Trienal (1963-1965) coordenado por Celso Furtado, e uma ponte com a visão desenvolvimentista-funcionalista. Diagnostica atraso no desempenho da agricultura, comparativamente à indústria, baixo grau de incorporação tecnológica, facilitado por uma fronteira agrícola em contínua expansão, estagnação no comércio exterior, pressões inflacionárias oriundas do

2. A esse respeito, ver em particular Mellor (1961) e o livro do próprio Delfim Neto *et alii* (1969).

3. Ver Epea – Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica (1965, p. 91-108).

desenvolvimento da agricultura, e inadequação da estrutura agrária. Observe-se que este diagnóstico é do primeiro governo militar (Castelo Branco), que também elaborou o Estatuto da Terra, subscrito por seu Ministro do Planejamento – Roberto Campos. A esse diagnóstico o grupo da USP, liderado por Delfim Neto responde⁴ com uma crítica radical conservadora, fortemente apoiada na justificação técnica e econométrica. Os pontos principais dessa resposta são os seguintes: *i*) os preços por atacado de produtos agrícolas no período 1949-1963 crescem sistematicamente aquém dos preços industriais e portanto não haveria pressão inflacionária oriunda da agricultura; *ii*) o produto bruto do setor agrícola cresce a taxas adequadas à trajetória do produto industrial no pós-guerra; *iii*) as exportações agrícolas ficam de fato estagnadas e não diversificadas (peso do café e da sua política valorizacionista);⁵ *iv*) a estrutura agrária não é problema para o crescimento, nem há necessidade de reforma agrária nos termos do Estatuto da Terra, mas tão-somente de ações pontuais e regionais (leia-se Nordeste), onde o sistema agrário não responderia ao sistema de preços; e *v*) a agricultura pode e precisa se modernizar e continuar cumprindo suas funções clássicas no desenvolvimento econômico.

Todo esse diagnóstico e programa de crescimento agropecuário, explícito nas teses de 1963-1964 do grupo da USP, liderado por Delfim Neto, corresponde na verdade a uma proposta de modernização técnica sem reforma, ou com reforma apenas onde se comprovasse ineficiência da estrutura agrária. Portanto, o programa agrário do grupo propõe a pergunta: “Mas afinal de que depende a expansão do setor agrícola?” (Delfim Neto, 1969, p. 113-114). E responde na seguinte ordem:

- a) do nível técnico da “mão-de-obra”;
- b) do nível de mecanização;
- c) do nível de utilização de adubos; e finalmente
- d) de uma estrutura agrária eficiente.

O resgate das teses modernizantes de Delfim Neto e do seu grupo começa no governo Castelo Branco como reação ao Estatuto da Terra, mas se manifesta como projeto explícito do governo a partir do momento em que Delfim Neto assume o Ministério da Fazenda em 1967 e começa a implementar o Sistema Nacional de Crédito Rural como principal estrutura de fomento à produção agropecuária.

4. Delfim Neto (1965, p. 279 a 298).

5. Este argumento é defendido em outros textos do período.

As questões postas no debate agrário ficam inteiramente dominadas pela agenda oficial, que promove uma aparente metamorfose da “questão agrária”, procurando fazer crescer a produção e a produtividade do setor agrícola, puxadas pela demanda urbana e pela demanda externa em processo de acelerado crescimento.

Neste novo contexto as questões envoltas no papel da agricultura no desenvolvimento econômico já são outras em relação às duas primeiras décadas da industrialização. Aparentemente as “funções de transferências de recursos” e renda do setor agrícola ao setor industrial já não mais se adequam às novas necessidades da acumulação de capital.

4 A MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA NO REGIME MILITAR, 1965-1982

Nesse período as funções da agricultura na economia, mais além de perseguirem objetivos estritos de estabilidade de preços, do salário real e do superávit comercial externo, incorporarão uma outra demanda, não presente no período anterior: *o aprofundamento das relações técnicas da agricultura com a indústria e de ambos com o setor externo*, isso tudo fortemente subvencionado pela política agrícola e comercial do período.

Este processo de modernização técnica da agricultura e de integração com a indústria é caracterizado “por um lado pela mudança na base técnica de meios de produção utilizados pela agricultura, materializada na presença crescente de insumos industriais (fertilizantes, defensivos, corretivos do solo, sementes melhoradas e combustíveis líquidos etc.), e de máquinas industriais (tratores, colhedoras, implementos, equipamentos de irrigação etc.). De outro lado, ocorre uma integração de grau variável entre a produção primária de alimentos e matérias-primas e vários ramos industriais (oleaginosos, moinhos, indústrias de cana e álcool, papel e papelão, fumo, têxtil, bebidas etc.)”.⁶ Estes blocos de capital irão constituir mais adiante (ver seção 5) a chamada estratégia do agronegócio, que vem crescentemente dominando a política agrícola do Estado.

Tal período histórico (1965-1982) constitui-se com muita clareza na “idade de ouro” do desenvolvimento de uma agricultura capitalista em integração com a economia industrial e urbana e com o setor externo, sob forte mediação financeira do setor público. Mas é importante não eludir sua matriz agrária.

É importante também ter em conta que a chamada “modernização conservadora” da agricultura nasceu com a derrota do movimento pela reforma agrária. Tratava-se ainda de uma resposta à política agrícola dos anos 1950, dominada

6. Para uma análise mais exaustiva desse processo de integração técnica, mediado pela política agrícola e comercial do período, ver Delgado (1985, caps. 1, 2 e 3).

excessivamente pela prioridade à valorização cafeeira e ao regime cambial então vigentes. Ela foi também uma maneira de responder aos intensos desafios da industrialização e urbanização, combinados com uma necessária diversificação e elevação das exportações primárias e agroindustriais do Brasil, estancadas durante quase vinte anos no nível de US\$ 1 a US\$ 1,5 bilhão por ano.

A integração técnica da indústria com a agricultura, que se dera nos EUA e na Europa Ocidental ainda no final do século XIX e início do século XX, ocorreria no Brasil somente nas décadas de 1960 e 1970 do século passado, ainda que a mudança na base técnica de produção da agricultura paulista (anos 1950) tivesse antecedido um pouco ao período aqui considerado.

Contudo, foi apenas com a articulação pela União do Sistema Nacional de Crédito Rural, a partir de 1967, que ocorreu a reorientação das políticas agrícolas dos institutos por produto (IAA, IBC, Ctrin-Dtrig, Ceplac etc.),⁷ e o fortalecimento das estruturas fomentadoras da produtividade e funcionalidade do crescimento capitalista no setor.

Perseguiu-se nessa política agrícola a concepção de planejamento induzido dos mercados de produtos rurais, mediante a desoneração dos riscos estruturais do processo produtivo privado (risco de produção e de preços). Estimulou-se a adoção de pacotes tecnológicos da “revolução verde”, então considerados sinônimos de modernidade, e incentivou-se um enorme aprofundamento das relações de crédito na agricultura, mediando a adoção desses pacotes com volumosas subvenções financeiras.

A passagem do período de crise agrária da primeira metade da década de 1960 para a modernização agrícola encontra-se fortemente documentado na formulação da política econômica do período. Percebe-se nela a grande evidência na liberalidade da política de crédito rural, a prodigalidade dos incentivos fiscais – principalmente nas desonerações do imposto de renda e do imposto territorial rural –, e ainda o aporte direto e expressivo do gasto público na execução das políticas de fomento produtivo e comercial, dirigidas às clientelas das entidades criadas ou recicladas no período (SNCR, Políticas de Garantia de Preço, Proagro, Pesquisa e Extensão Rural etc.).⁸

7. Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), criado no início dos anos 1930; Instituto Brasileiro do Café (IBC), criado em 1952; Comissão do Trigo Nacional do Banco do Brasil e Departamento do Trigo (Ctrin-Dtrig) – da Superintendência Nacional de Abastecimento (Sunab), responsáveis pela política do monopólio da comercialização do trigo até 1990; e Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (Ceplac).

8. Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), instituído em 1967, e Programa de Apoio à Atividade Agropecuária (Proagro), instituído em 1974.

TABELA 1
Crédito rural concedido – 1969-1982
Índice de incremento real e subsídio implícito

Período	Índice de crescimento real	Taxa de inflação anual %	Taxas de juros do crédito rural
1969	100,0	20,8	18,0
1970	119,0	19,8	17,0
1971	137,5	20,2	7,0
1972	170,5	17,0	15,0
1973	240,6	15,1	15,0
1974	297,6	28,7	15,0
1975	433,8	27,7	15,0
1976	444,9	41,3	15,0
1977	396,7	42,7	15,0
1978	403,4	38,7	15,0
1979	503,1	53,9	38,0
1980	481,1	100,2	45,0
1981	417,3	109,9	45,0
1982	404,1	95,4	60 a 80%

Fonte: Delgado (1985, tab. 9, p. 81).

De fato, no período analisado houve aumento significativo nos indicadores técnicos de modernização agropecuária, aumento da produção e sua diversificação, e significativa alteração no padrão técnico do setor rural. Este passa a abastecer-se crescentemente de meios de produção oriundos da indústria, para o que contribui fortemente a então política de crédito rural (ver dados das tabelas 1 e 2).

TABELA 2
Indicadores de modernização técnica de agricultura – 1960-1980

Anos	Consumo de NPK (mil t. nutrientes)	Frota de tratores agrícolas 04 rodas ou esteira (unid.)
1960	198,4	61.345
1967	444,9	n.d.
1970	999,0	145.309
1975	1.980,0	323.113
1980	4.066,0	545.205

Fontes: IBGE (Censos Agropecuários de 1960, 1970, 1975 e 1980). Frota de Tratores: Associação Nacional para Difusão de Adubos (Anfavea). Delgado (1985, p. 36).

O processo de modernização não só preservou mas aprofundou a heterogeneidade da agricultura brasileira, tanto no uso variado de tecnologia como das relações de trabalho predominantes. Os próprios indicadores de mo-

modernização estão muito concentrados nas regiões Sul e Sudeste e parcialmente no Centro-Oeste – à época uma fronteira agrícola. Na Amazônia e Nordeste, por seu turno, são bem mais baixos os índices de modernização técnica.

Em certo sentido pode-se visualizar nesse processo de modernização um pacto agrário tecnicamente modernizante e socialmente conservador, que, em simultâneo à integração técnica da indústria com a agricultura, trouxe ainda para o seu abrigo as oligarquias rurais ligadas à grande propriedade territorial. Estas são regionalmente identificadas com segmentos produtivos organizados a partir de 1930 (era Vargas) nos institutos federais de fomento e defesa setoriais. No período da “modernização conservadora” serão reassimiladas em programas e projetos especiais, os quais garantem ao latifúndio a obtenção de inúmeras linhas de apoio e defesa na nova estrutura de defesa fiscal e financeira do setor rural. A valorização extraordinária dos patrimônios territoriais, muito além do crescimento real da economia, é um sinal conservador desse projeto de modernização (ver dados da tabela 3 na seção 5.1).

5 A QUESTÃO AGRÁRIA NA ERA DO AGRONEGÓCIO, 1983-2003: AJUSTE EXTERNO, ABERTURA POLÍTICA E DOMÍNIO NEOLIBERAL

O esgotamento de um longo ciclo de crescimento econômico no início da década de 1980 e da ditadura militar (1985) são demarcadores significativos de um novo arranjo da ordem econômica e política em mutação.

De fato, os anos 1980 terão sido para a questão agrária brasileira um momento de transição e contradição. Com o fim do regime militar, abre-se uma temporada de oxigenação às forças sociais submetidas a duas décadas de domínio autoritário da modernização conservadora da agricultura. Durante o regime militar, o debate da “questão agrária” não teve espaço para se exercitar, nem teórica nem politicamente.

Com o ambiente de abertura política ocorre uma articulação ampla dos movimentos sociais e entidades de assessoria agrária: nasce o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), reorganiza-se a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), a Comissão Pastoral da Terra da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), criada em 1979, é fortalecida pela Igreja e surgem várias organizações não governamentais (ONGs) em apoio ao “Fórum Nacional pela Reforma Agrária”.

No âmbito do poder político, novamente a reforma agrária volta à agenda política do Estado. Ela faz parte do pacto formal que levou o presidente Tancredo Neves a inaugurar a chamada Nova República, traduzida depois no I Plano Nacional da Reforma Agrária (1985-1988).

Este período político de transição se demarca com o novo ordenamento constitucional – a Constituição de 1988, que de direito muda o estatuto da propriedade fundiária, legitimado pela sua função social. Mas tudo dependerá mesmo do jogo político que irá se reiniciar.

O jogo político que se dará no país a partir da Constituição de 1988 é regido não apenas pelo novo ordenamento constitucional, mas de maneira muito significativa pelo processo de ajustamento constrangido à ordem econômica globalizada a que o país se submete por toda a década de 1990 até hoje. Na verdade esse processo – o do ajustamento constrangido – com que o país se defronta a partir da moratória do México em 1982 ainda não terminou. Ele se caracteriza basicamente por restrições de ordem externa e interna, expressas por alto endividamento público e dependência externa. Essas restrições são geridas por meio de vários “ajustes macroeconômicos”, que no essencial não têm sido capazes de equacionar esses endividamentos. Ao contrário, prolongam essa fase de estagnação da economia brasileira por mais de duas décadas.

Observe-se que a agricultura brasileira completou, entre 1965 e 1981, um ciclo de modernização técnica e crescimento, sem mudança na estrutura agrária. A partir do início da década de 1980 a economia brasileira se defrontará com um longo período de relativa estagnação econômica interna, em grande medida imposta pelas condições do ajustamento à crise do endividamento externo. Neste contexto o papel da agricultura é crucial para a gestão das várias conjunturas macroeconômicas do período.

A maneira como o *establishment* econômico promoverá a gestão da crise da dependência externa a partir da reversão do ciclo econômico de crescimento em 1982 requer uma participação expressiva do setor agrícola e das cadeias agroindustriais conexas na geração de saldos de comércio exterior. Estes passam a ser essenciais para suprir as necessidades de financiamento do déficit em conta corrente do balanço de pagamentos.⁹

A forma como a política econômica externa incorporará o setor agrícola na “solução” do endividamento externo reforça a estratégia de concentração e especulação fundiária no mercado de terras. O maior sinal disto é a liberalidade com que propicia a apropriação da renda fundiária pelos grandes proprietários.

Por seu turno, na fase de abundância de liquidez internacional, como o foi por exemplo o período 1994-1998, a política econômica promove a desvaloriza-

9. O coeficiente de importações do setor agrícola com relação ao produto do mesmo setor sempre foi mais baixo que o do conjunto da economia. Por essa razão os saldos de comércio exterior oriundos do setor rural sempre foram expressivos e em geral com sinal contrário aos déficits do setor industrial. Para uma análise do assunto no período 1965-1982, ver Delgado (1985, p. 26-33).

ção da renda da terra. Mas recorrerá, ao mesmo tempo, a um novo surto de endividamento externo, cujo limite será a crise de liquidez internacional subsequente. E quando esta advém, a elite econômica relança a estratégia anterior. Este jogo de cartas marcadas, que experimentamos e continuamos a jogá-lo na atualidade, configurará os novos contornos conjunturais da questão agrária nestas já duas décadas de constrangimento externo da economia brasileira.

No período 1983-2003, passado o susto inicial da crise de liquidez internacional desencadeada a partir da moratória mexicana de 1982, são realizadas sucessivas operações do “ajuste” macroeconômico para tentar colocar a economia brasileira nos limites impostos pelas novas restrições externas. Esse processo do “ajuste externo” terá no foco de análise que aqui nos interessa resgatar – o da economia internacional influenciando a economia política da questão agrária – três fases bem demarcadas analisadas em seqüência: *i*) 1983-1993, primeira tentativa de resposta à crise do endividamento com recurso aos saldos comerciais oriundos do setor primário; *ii*) 1994-1999, folga na liquidez internacional, liberalização externa e novo endividamento; e *iii*) 2000-2003, relançamento da estratégia do saldo comercial externo a qualquer custo.

5.1 Resposta à primeira crise do ajuste externo, 1983-1993

Depois de longo ciclo de crescimento, cujo indicador (Produto Interno Bruto) crescera à taxa de 8,1% em média no período de 1965-1980, a economia brasileira enfrenta uma dura crise recessiva a partir de 1982, cuja manifestação mais direta é a reversão dos fluxos de financiamento externo após a moratória mexicana de 1982.

Em resposta à relativa desorganização provocada pela recessão de 1982-1983, a política econômica do governo militar, coordenada pelo ministro Delfim Neto, lança uma estratégia de geração de saldos comerciais expressivos. Estes estão ancorados basicamente na expansão das exportações de produtos básicos e agroprocessados, que se expandem pela nova fronteira agrícola da região Centro-Oeste. Os saldos comerciais externos, que praticamente haviam desaparecido da nossa balança comercial no período da liquidez internacional folgada, comparecem agora como variável chave do ajustamento externo. Estes são a principal fonte de divisas de que o governo fará uso para enviar “renda líquida ao exterior”, requerida pelos credores internacionais (ver dados do período na tabela 3). Tanto os saldos comerciais quanto a “renda líquida enviada ao exterior” chegam ao redor dos 4,0% do PIB, como média do período 1983-1993, enquanto que no período anterior (1965-1980) esses indicadores são significativamente mais baixos (ver dados da tabela 3, colunas 3 e 4).

TABELA 3
Variações médias em diferentes períodos nos indicadores macroeconômicos e no preço da terra (1965-2003)

Períodos	1 Taxa média de incremento % PIB Geral %	2 Taxa média de incremento % PIB Agrícola %	3 Proporção do saldo comercial no PIB Geral %	4 Proporção da renda líquida enviada ao exterior no PIB %	5 Incremento real no preço da terra (lavoura) %
1965/80	(+)8,10	(+)4,60	0,38	1,34	(+)35,3% ¹
1983/93	+2,27	2,35	4,13	3,95	(+) 1,9
1994/99	2,82	3,56	(-) 0,19	2,10	(-)9,1
2000/2003	1,60	4,61	(+)2,07	3,53 ²	(+)5,7

Fontes: Conjuntura Econômica (agosto de 2004) – itens 1, 2 e 4. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Balança Comercial Brasileira (2003). Elaboração do autor.

Notas: ¹Índice de Preços da Terra em termos reais entre 1970 e 1976 calculado com base nos dados da Fundação Getúlio Vargas (FGV), *in* Resende (1981).

²Média 2000-2002.

Essa política de saldos comerciais expressivos, cativos ao serviço da dívida, apresenta uma curiosa trajetória produtiva–distributiva. São obtidos mediante fomento aos setores produtivos com baixos requerimentos de importação – o setor primário especialmente; e promovem o crescimento da produção desses setores, mas ao fazê-lo impactam a renda territorial e os preços das propriedades rurais (ver dados da tabela 3). Mas como esses saldos comerciais são remetidos ao exterior por exigência das condições de liquidez internacional, a política de saldos comerciais a qualquer custo não é compatível com o crescimento da demanda interna, que em última instância afetaria negativamente esses saldos. Por isso não pode haver recuperação sustentável no conjunto da economia, mas tão-somente de alguns setores envolvidos nesse arranjo macroeconômico – que inclui o setor primário da economia.

5.2 A mudança neoliberal, 1994-1999

A conjuntura internacional de abundância de capital transitando pelas economias emergentes, como a brasileira, leva o governo a adotar, a partir do Plano de Estabilização Monetária (Plano Real), uma política neoliberal em matéria de atração de capital externo. Em conseqüência, abandona-se a política de geração de saldos comerciais, visto que aparentemente desaparecera a restrição externa que levava o governo, no período militar, à estratégia descrita no tópico anterior.

Os novos ventos da liquidez internacional conduzem a política de comércio exterior a uma forte liberalidade, ancorada no tripé câmbio sobrevalorizado, tarifas ultramitigadas e desregulamentação no campo das políticas de fomento agrícola e industrial.

O resultado desse movimento pendular em termos do equilíbrio externo logo se fará sentir. Cai substancialmente o superávit no comércio exterior, que

passa a deficitário, enquanto que o déficit em Conta Corrente se eleva, provocando um acentuado movimento de criação de passivos externos (ver tabela 1 no Anexo).

Entre 1994 e 1999 produziu-se um gigantesco passivo externo, materializado em um déficit em Conta Corrente cumulativo ao redor de 3,5% do PIB a.a. – quase 30% do PIB atual (cerca de US\$ 180,0 bilhões em oito anos).¹⁰

Esse movimento de “ajuste ultraliberal” do primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso terá conseqüências fortemente desvalorizadoras sobre a renda fundiária, que apresentará sensível deterioração no período (ver dados de preços médios da terra na tabela 3).¹¹ A abertura comercial ao exterior promove a queda generalizada na renda agrícola.

Essa conjuntura provoca desvalorização do preço da terra. Isto teve o efeito de facilitar e, ao mesmo tempo, dificultar a política de reforma agrária. Ao baratear o custo da terra, criam-se condições facilitadoras à sua incorporação para fins de reforma agrária. Ainda por esta ótica, desvalorizar o preço da terra pode ser visto como uma desvalorização do poder econômico dos latifúndios.

Paralelamente, a recessão e o absentéismo do Estado na política agrícola dificultam a construção de uma política alternativa de desenvolvimento rural, no qual o papel do Estado teria de ser protagônico.

Observe-se, por sua vez, que essa queda conjuntural do preço da terra é movida por um declínio muito acentuado dos preços agrícolas. Como há simultaneamente desmobilização das formas públicas de sustentação de preços (políticas de *support-price* abandonadas), seus efeitos sobre a renda agrícola são devastadores. No âmbito específico da agricultura familiar, verifica-se abandono de atividades, desmobilização de estabelecimentos ou sua conversão à atividade de subsistência. O Censo Agropecuário de 1996 registra um milhão a menos de estabelecimentos, comparativamente ao de 1985, ainda que entre os dois anos tenha havido mudança metodológica no censo.

Na verdade, as bases econômicas dessa opção ultraliberal de comércio e finanças eram muito débeis. Acumula-se um gigantesco déficit em Conta Corrente entre 1994 e 1999, ao redor de 3,5% do PIB em média, que não mais será servido pelos superávits comerciais, agora inexistentes, mas pelo recurso ao endividamento externo.

10. A contabilização desse passivo externo é calculada com base na acumulação do déficit/saldo da Conta de Transações Correntes do Balanço de Pagamento, durante o período 1994-1999.

11. Para uma análise do mercado de terras no período, ver Delgado e Flores (1998).

A crise econômica do final de 1998 porá termo à experiência ultraliberal do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. No segundo mandato se organiza uma tentativa de reedição do modelo de ajustamento externo, cujas características somente ficarão visíveis no final do seu governo e início do seguinte. E neste final relança-se a estratégia do agronegócio, reeditando em parte a política do período 1983-1993, com novos ingredientes.

5.3 A remontagem do agronegócio, 2000-2003

Novamente em final de 1998 a crise de liquidez internacional afeta a economia brasileira, provocando enorme fuga de capital e forçando a mudança do regime cambial. Desde então a política do ajuste externo se altera. Recorre-se forçosamente aos empréstimos ao Fundo Monetário Internacional (FMI) em três sucessivas operações de socorro (1999, 2001 e 2003).

A política de comércio exterior é alterada ao longo do segundo governo FHC e passa a perseguir a estratégia que abandonara em 1994: gerar saldos de comércio exterior a qualquer custo para suprir o déficit da Conta Corrente. Este, por seu turno, se exacerba pela pressão das saídas de capital (capital especulativo que financiava os déficits da Conta Corrente), antes mesmo que se façam sentir os efeitos da reversão na política de comércio externo (ver a comparação do déficit na Conta Corrente com os saldos comerciais entre 1997 e 2001 na tabela 1 no Anexo).

Outra vez, como ocorrera na primeira crise da dívida em 1981, os setores primário-exportadores são escalados para gerar esse saldo comercial. Nesse contexto, a agricultura capitalista, autodenominada de agronegócio, volta às prioridades da agenda da política macroeconômica externa e da política agrícola interna. Isto ocorre depois de forte desmontagem dos instrumentos de fomento agrícola no período precedente, incluindo crédito, preços de garantia, investimento em pesquisa, e investimento em infra-estrutura comercial – como serviços agropecuários, portos, malha viária. Isto tudo, aliado à relativa desvantagem no comércio internacional durante o período do real sobrevalorizado, adiou o relançamento da modernização técnica, sem reforma, para o início do século XXI.

Observe-se que agronegócio na acepção brasileira do termo é uma associação do grande capital agroindustrial com a grande propriedade fundiária.¹² Essa associação realiza uma estratégia econômica de capital financeiro, perseguindo o lucro e a renda da terra, sob patrocínio de políticas de Estado.

12. A formação de uma estratégia de capital financeiro na agricultura brasileira estrutura-se com a modernização técnica dos anos 1970. Esta dissimula relações interindustriais com a agricultura, mediadas pelo crédito rural subsidiado; este, por sua vez, aprofunda também no período a valorização da propriedade fundiária, com ou sem modernização técnica (ver Delgado, 1985).

O segundo governo Fernando Henrique Cardoso iniciou o relançamento do agronegócio, senão como política estruturada, com algumas iniciativas que ao final convergiram: *i*) um programa prioritário de investimento em infraestrutura territorial com “eixos de desenvolvimento”,¹³ visando à criação de economias externas que incorporassem novos territórios, meios de transporte e corredores comerciais ao agronegócio; *ii*) um explícito direcionamento do sistema público de pesquisa agropecuária, manifesto pela reorganização da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), a operar em perfeita sincronia com empresas multinacionais do agronegócio; *iii*) uma regulação frouxa do mercado de terras de sorte a deixar fora do controle público as “terras devolutas”, mais aquelas que declaradamente não cumprem a função social, além de boa parte das autodeclaradas produtivas (ver seção 7); e *iv*) a mudança na política cambial, que ao eliminar a sobrevalorização tornaria o agronegócio (associação do grande capital com a grande propriedade fundiária, sob mediação estatal) competitivo junto ao comércio internacional e funcional para a estratégia do “ajustamento constrangido”.

Esse esforço de relançamento tem encontrado espaço para se expandir, principalmente na produção de *feed-grains* para a exportação. Aqui se destacam o milho e a soja, cuja oferta interna representa hoje cerca de 80% da produção de grãos, e vem se expandindo para áreas do Centro-Oeste, Nordeste e Norte do país. Sob o impulso da demanda externa, o produto agrícola tem crescido 4,8% entre 2000 e 2003, bem à frente do PIB geral, que só cresceu 1,8%. E, enquanto isso, o saldo comercial externo voltou a ser positivo em 2001 e se manteve fortemente crescente em 2002 e 2003 (ver tabela 3, assim como a tabela 1 no Anexo). Isto serve a um movimento de forte envio de recursos ao exterior, imposto pela crise de liquidez a partir de 1999.

Não obstante esse crescimento setorial, ou mesmo do conjunto de atividades das cadeias produtivas ligadas ao agronegócio,¹⁴ o Produto Interno e o

13. O Plano Plurianual (PPA) de governo (2000-2003) do II governo FHC elege os eixos territoriais de desenvolvimento como programa prioritário, naquilo que denominou “Brasil em Ação”, e que consiste num conjunto de intenções para realizar obras rodoviárias, ferroviárias, portuárias etc., com vistas à incorporação de novos territórios e melhoria de infra-estruturas pré-existentes para incremento das exportações no Sudeste e Centro-Oeste (Bacia do Prata), no Norte (para a Bacia Amazônica) e no Nordeste para os vários portos da região. Os investimentos efetivamente realizados ficaram muito aquém do idealizado, mas foram as maiores prioridades do PPA do II governo FHC.

14. Para interpretar o movimento do agronegócio é preciso ultrapassar a noção apresentada nas bases empíricas da Confederação Nacional da Agricultura, sob o título de Produto do Agronegócio. Este mede a produção primária, acrescida das relações técnicas agricultura-indústria (para frente e para trás), e capta uma cadeia de relações interindustriais puxadas pela demanda externa, em particular nas conjunturas recentes. Mas nessa noção do agronegócio está ausente a renda fundiária e as relações fundiárias que propiciam sua captura nos períodos de elevação do preço da terra, induzida pelo ajuste macroeconômico externo.

Produto Nacional não acompanham esse crescimento particular. Seu escopo não dissemina demanda efetiva para o conjunto da economia. De fato, porque está cativo ao modelo de ajuste externo a serviço de um esterelizante envio de recursos externos e de reforço à renda fundiária interna. Observe-se que os saldos de comércio externo, em teoria, têm efeitos dinâmicos sobre a renda e a demanda interna. Mas como estes mesmos saldos estão vinculados ao serviço do déficit na Conta Corrente, tornam-se “Renda Líquida Enviada ao Exterior”. Neste caso, seu efeito macroeconômico fica limitado à renda e à riqueza dos setores exportadores líquidos. E na situação brasileira o agronegócio ocupa este lugar com primazia.

6 CONDICIONANTES DO AJUSTE CONSTRANGIDO REPÕEM A QUESTÃO AGRÁRIA

Desde 1982 até o presente a economia brasileira mantém-se relativamente estagnada – o seu Produto Interno Bruto cresceu à taxa média de 2,0% ao ano, contra uma média de 5,5% no período 1948-1980.

Sob o prisma do agronegócio, entendido como uma estratégia de capital financeiro na agricultura, porém, o movimento da renda da terra tem propiciado diferentes arranjos e acomodações, com contradições fortes na fase de refluxo, mas com grande exuberância nos períodos de fluxo da atividade econômica setorial.

O movimento de fluxo e refluxo da renda da terra entre 1982 e 2003 é consequência de diferentes políticas de “ajustamento constrangido” da economia brasileira ao setor externo. O movimento de fluxo é determinado pelo crescimento do Produto Agrícola, puxado pelo saldo exportável, como de resto ocorreu planejadamente entre 1983-1993. Isto é interrompido a partir da implementação do Plano Real em 1994, mas retomado desde a mudança do regime cambial brasileiro, a partir da safra 1999-2000. O Produto Agrícola volta a crescer desde então, estimulado pelas cadeias agroexportadoras. Ainda assim, ao longo de todo o período a economia nacional mantém-se relativamente estagnada. Não obstante o ambiente recessivo, a renda da terra e os juros da dívida pública são expandidos, pois a estratégia de geração de elevados saldos comerciais externos combina-se com um formato constrangido de ajustamento financeiro, mas não com um projeto de expansão econômica abrangente do conjunto da economia.

Visto de outro lado, da perspectiva do campesinato ou da agricultura familiar não integrada nas cadeias do agronegócio – que opera fora de uma estratégia tipicamente capitalista –, ambos os movimentos, tanto o fluxo como

o refluxo da renda da terra, aprofundam a distância econômica e social entre esse setor e o agronegócio. De fato, esses movimentos recriam uma virtual economia de subsistência no espaço agrário.¹⁵

Um refluxo da renda agrícola e da renda fundiária, provocado por recessão econômica ou por intervenções simultâneas da política econômica como as que se deram no quinquênio após o Plano Real, tem efeitos recessivos sobre a agricultura. Além disso, exercem um certo papel de retração à economia de subsistência, principalmente no setor da agricultura familiar. Isto é facilmente demonstrável.

Contudo, à hipótese de que essa mesma recessão também ocorra no *boom* econômico setorial, não é imediata tal implicação. Por isso, temos de qualificar esse *boom econômico*, sujeito às limitações a que está subordinado, naquilo que estamos definindo como “expansão estrangida” – um crescimento econômico do agronegócio e de outros setores exportadores líquidos, sem encadeamento à demanda interna.

Observe-se que quando muda a conjuntura agropecuária e a renda do agronegócio começa a crescer, influenciada pela nova prioridade às exportações, não ocorrerá simultaneamente expansão da agricultura familiar e da ocupação da força do trabalho rural. E isto para ser melhor esclarecido requer que caracterizemos essa “expansão estrangida”, que o é não apenas da economia agrária, mas do conjunto da economia nacional.

Recorde-se que sob a égide da política de ajustamento estrangido, nos períodos de fluxo da renda da terra, esta é puxada pela expansão do produto da agropecuária, sob comando do agronegócio e sustentação da demanda externa. Por sua vez, essa expansão se faz sob três restrições essenciais: *i*) a restrição da demanda interna de bens e serviços; *ii*) a limitação das oportunidades de emprego; e *iii*) a manutenção de amplas áreas de terra improdutivas. Vejamos cada elemento por parte.

Tais condições restritivas, internas e externas, impõem sérios limites ao desenvolvimento econômico, porque limitam o papel do comércio exterior ao serviços do passivos externos, e, sob o peso dessa limitação, os saldos de comércio não encadeiam demanda interna e emprego, mas repercutem na renda da terra e na especulação fundiária.

15. Para uma análise e conceituação do “setor de subsistência”, ver Delgado (2004). Entende-se aqui como setor de subsistência o conjunto de atividades econômicas sem fins lucrativos e relações de trabalho no meio rural que propiciam meios de subsistência a parte expansiva da população rural.

6.1 A restrição da demanda interna de bens e serviços

A demanda interna de bens e serviços, aí incluídos os produtos da cesta básica, deve-se manter relativamente estável, de sorte a não pressionar negativamente o saldo comercial externo.

A primeira restrição impõe limites à demanda interna e às importações que de alguma maneira comprometam as metas do saldo comercial externo a ser transferido para o exterior. A segunda, a restrição externa, já está demonstrada na seção 5.1 deste capítulo.

6.2 A limitação das oportunidades de emprego

Os níveis de ocupação da força de trabalho envolvida na produção de *commodities* são fortemente restringidos em face do padrão tecnológico alcançado pelo sistema do agronegócio.

Esta segunda restrição é expressão de uma muito baixa e cadente relação capital-trabalho na agricultura do agronegócio.¹⁶ Mas ela adquire significado crítico quando se a confronta com o tamanho da força de trabalho rural. Esta força de trabalho do espaço rural tradicional, acrescida da população de pequenos municípios (com até 20 mil habitantes) representa no Censo de 2000 cerca 35% da população nacional (ver dados na tabela 5 no Anexo). A incorporação dessa numerosa força de trabalho não qualificada – que habita o meio rural e as regiões microurbanas contíguas – à economia do agronegócio não é viável. Sua reprodução social hoje se dá em atividades informais e de subsistência, sob altas taxas de desocupação.

A hipótese que trata do padrão ocupacional da força de trabalho na economia do agronegócio não requer demonstração mais exaustiva, até porque não há praticamente controvérsia sobre o caráter capital-intensivo do sistema de produção de *commodities*, sob comando do empreendimento tipicamente de mercado.

16. Os níveis de ocupação da força de trabalho rural e das pequenas cidades não têm evoluído satisfatoriamente, a julgar pela evolução da taxa de desemprego aberto no conjunto da economia. Esta ascendeu de 2,1% da PEA em 1980 para 15,0% em 2000. Esta taxa média é maior nas pequenas cidades que nas regiões metropolitanas (RMs), comparação que é possível ser feita apenas nos anos censitários. A população de municípios pequenos (demograficamente), cuja estrutura ocupacional e produtiva depende muito fortemente do setor rural – a exemplo dos municípios com até 20 mil habitantes –, é de cerca de 20% da população nacional – proporção estável nos Censos de 1991 e 2000 (ver tabela 5 no Anexo).

6.3 A manutenção de amplas áreas de terras improdutivas

A área produtiva incorporada pela expansão do agronegócio é desproporcionalmente pequena em comparação com o território “improdutivo” controlado pelo sistema, principalmente nas regiões de fronteira econômica ou de incorporação recente.

Essa terceira restrição ou condição da expansão constrangida reflete uma típica associação da acumulação produtiva com a acumulação fundiária. Ela é peça essencial na estratégia simultânea de captura da renda agrícola e da renda fundiária pelos proprietários de territórios “improdutivos”, contíguos aos espaços da efetiva produção. A forma da captura da renda de terra se dá pela elevação do seu preço, que está, por sua vez, refletindo a elevação da renda (ou do lucro) agrícola. A elevação da renda da terra e a obtenção de ganho patrimonial pelos grandes proprietários incidem sobre a totalidade do estoque de terra produtiva e improdutivo que controlam. Esta condição somente é viável se sancionada de fato pela política fundiária e tributária do governo federal, visto que, de direito, o cumprimento da função social da propriedade fundiária deveria socializar essa renda fundiária incrementada das zonas legalmente improdutivas, mediante processos de tributação e/ou desapropriação. Veremos adiante que tais procedimentos ou não se aplicam de fato ou, quando se aplicam, reforçam os mecanismos de apropriação privada da renda fundiária do conjunto da sociedade.

Por sua vez, o condicionante de “frouxidão da política fundiária”, que se deduz da argumentação precedente, requer explicitação mais objetiva. Sem essa condição seria impraticável a estratégia de captura da renda fundiária nas fases de expansão da demanda externa (ver seção 3). Segue-se logicamente a necessidade de caracterização dessa política fundiária que sanciona a estratégia do agronegócio.

As condições ligadas à estratégia do agronegócio na agricultura brasileira são simultaneamente matriz da moderna questão agrária. Elas representam um obstáculo ao desenvolvimento das forças produtivas da agricultura familiar e dos assentamentos da reforma agrária. Uma estratégia de desenvolvimento que incorpore esses segmentos terá necessariamente que desbloquear essa rede de restrições. Sem isso, não será viável um projeto de desenvolvimento autônomo.

Observe-se que a incompatibilidade com o desenvolvimento aqui deduzida é bem peculiar. É aquela que se apóia na estrutura agrária intocada e na rede de condições que relançam na atual conjuntura as estratégias do agronegócio brasileiro. Pois esta é uma forma peculiar de expelir o campesinato brasileiro pela estratégia de expansão do agronegócio.

O que se quer demonstrar neste tópico é a tese de que sem o relaxamento das condições restritivas enunciadas, ou pelo menos de algumas delas, não há possibilidade de crescimento econômico contínuo, com mudança na estrutura agrária e geração de emprego.

7 POLÍTICA FUNDIÁRIA RECENTE: O DIREITO JURÍDICO VERSUS O EXERCÍCIO CONCRETO

Uma característica secular da estrutura fundiária brasileira é a sua alta desigualdade. Este traço perpassa todo o período da “modernização conservadora” e do “ajustamento estrangido”. De fato, nos últimos anos a concentração fundiária manteve-se visceralmente arbitrada pelo poder do Estado.

No período posterior à Constituição de 1988 houve avanços de direitos sociais, inclusive direitos agrários, que afirmam compromissos com a igualdade. Simultaneamente aos avanços no campo jurídico-institucional, contudo, corresponderam estrangimentos no campo econômico. A resultante líquida desse jogo de forças mantém a desigualdade praticamente inalterada.

A situação fundiária atual apresenta dois perfis básicos: *i*) ela mantém a sua desigualdade, apesar do novo ordenamento de direito agrário que prescreve o princípio da função social da propriedade fundiária; e *ii*) os procedimentos e omissões da política fundiária do Poder Executivo e dos demais poderes de Estado arbitram contraditoriamente a reprodução dessa desigualdade. E ao fazê-lo incidem em vício evidente de ilegitimidade em face do ordenamento constitucional que legitima o direito de propriedade.¹⁷

Ambos os perfis corroboram uma restrição essencial imposta pelo modelo de ajustamento estrangido, qual seja a frouxidão da política fundiária, permissiva da apropriação dos incrementos da renda fundiária pelos latifúndios na fase de expansão do produto agrícola. Isto é o que se pretende demonstrar nesta seção.

Entenda-se por “frouxidão da política fundiária” sua relativa incapacidade em fiscalizar e regular o mercado de terras no que diz respeito à aplicação do princípio da função social da propriedade fundiária.

As evidências empíricas sobre concentração são relativamente fáceis de apresentar, e sobre isto há um certo consenso nas análises estatísticas, onde se destacam os estudos mais recentes de Hoffman (2001) (ver índices de Gini na

17. O direito de propriedade fundiária vinculado à sua função social comparece nas cláusulas pétreas da Constituição (Art. 5º, XXII e XXIII) e é formalmente definido nos artigos 184 e 186. Estes, regulamentados pela Lei nº 8629/93, são a base normativa para o Poder Executivo regular o sistema fundiário brasileiro.

tabela 2 no Anexo).¹⁸ O argumento da “frouxidão”, porém, não é demonstrável diretamente, mas deduzido a partir de um conjunto de fatos e argumentos a serem expostos em seqüência.

Para aferir esse critério vou partir do princípio de direito – a função social da propriedade fundiária rural, juridicamente definida, e seu resgate na política fundiária explícita, que deveria aplicá-lo.

Nos termos da Constituição Federal de 1988 o princípio da função social da propriedade é estabelecido como fonte legitimadora do direito de propriedade. Este conceito é herdado em parte do antigo Estatuto da Terra de 1964, mas também atende às pressões políticas do processo constituinte. Na função social da propriedade fundiária de 1988 entram simultaneamente os critérios “aproveitamento racional e adequado”, “preservação ambiental” e “bem-estar nas relações de trabalho”. Contudo, a lei que regulamenta esse dispositivo constitucional, promulgada em 1993, somente recolheu o critério do “aproveitamento racional e adequado”, conferindo-lhes indicadores precisos – “Grau de Utilização” e “Grau de Exploração Econômica”,¹⁹ deixando de definir os indicadores ambientais e de relações trabalhistas.

A atual estrutura jurídico-administrativa determina que o organismo estatal responsável por aplicar o princípio de função social da propriedade é o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). O Instituto deve sancionar mediante tributação, e no caso em que as propriedades são legalmente classificadas como improdutivas, dar início a processo de desapropriação por interesse social.

18. Ao analisar os dados das Pnads de 1992 e 1999, em recente pesquisa econométrica, o professor Hoffmann conclui: “Apesar de suas limitações, os dados sobre as área de empreendimentos agrícolas nas Pnads são, em linhas gerais consistentes com as informações sobre estrutura fundiária provenientes dos Censos Agropecuários e do cadastro do Incra (...). Não se observa nenhuma tendência sistemática no período 1992/99, de aumento ou diminuição do número de empreendimentos. Tampouco se observa tendência de mudança no elevado grau de desigualdade da distribuição de posse da terra no País” (Hoffmann, 2001).

Os índices estatísticos de concentração fundiária no Brasil calculados a partir de diferentes bases estatísticas (Censo Agropecuário, estatísticas cadastrais do Incra ou dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios revelam níveis extremamente altos e persistentes de concentração ao longo dos últimos 40 anos (ver dados da tabela 2 no Anexo – índices de Gini estáveis ao redor do 0,8 durante quase meio século).

19 O “Grau de Utilização da Terra” que cumpre a função social é definido como uma proporção igual ou maior que 80% da relação entre a “área aproveitada (explorada)” do imóvel sobre a “área aproveitável”. A área aproveitável, por seu turno, exclui reserva florestal legal, zonas edificadas, superfícies aquáticas, solo infértil etc. O “Grau de Exploração Econômica” é definido pelo confronto dos índices de produção vegetal e de lotação pecuária em cada região a cada ano com os respectivos índices técnicos regionais estabelecidos pelo Poder Executivo federal.

No que diz respeito à tributação, o Imposto Territorial Rural é formalmente progressivo em relação às terras improdutivas. Na prática não é cobrado ou fiscalizado, gerando uma arrecadação insignificante²⁰ e cadente. Esta, aparentemente, é menor que seu custo de coleta tributária. Em 2003 a arrecadação foi de R\$ 295,0 milhões, cerca de US\$ 100 milhões, em todo o país.

Isto posto, busca-se neste texto aferir a condição de “frouxidão” da política fundiária, naquilo em que sua execução concreta se afasta das regras de direito da propriedade. A aplicação do princípio da função social à titularidade das terras é o caminho escolhido para demonstrar essa hipótese.

As formas de apropriação fundiária do território nacional podem ser identificadas por cinco fontes de titularidade das terras:²¹ *i*) o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), onde estão registradas as propriedades privadas sujeitas à função social; *ii*) as terras públicas, parques e unidades de conservação (inscritas no Serviço de Patrimônio da União – SPU); *iii*) as áreas indígenas – cuja titularidade é controlada pela Fundação Nacional do Índio (Funai) e inscritas no SPU; *iv*) as terras de entidades estatais formalizadas, não inscritas no SNCR; e *v*) as terras devolutas, ou seja, terras públicas não legalizadas e em geral não controladas legalmente.

20. O Imposto Territorial Rural (ITR) corresponde a 0,1% da arrecadação tributária da União nos três últimos exercícios fiscais – 2001 a 2003. Desde 1996 o ITR tem nova lei, que o vincula progressivamente ao “grau de utilização” do imóvel rural. Esta regra contudo não tem consequência na arrecadação tributária – que se mostra insignificante (ao redor de US\$ 100,0 milhões anuais) desde 1996. Como proporção da arrecadação federal o ITR tem a seguinte trajetória: 1996, 0,27%; 1997, 0,18%; 1998, 0,17%; 1999, 0,18%; 2000, 0,15%; 2001, 0,11%; 2002, 0,11%; e 2003, 0,11% (ver: www.receita.fazenda.gov.br). O ITR é um imposto federal, arrecadado pela Receita Federal, mas 50% de sua arrecadação é transferida aos estados e municípios, ficando a União com a outra metade.

21. Para essa abordagem aproveita-se aqui basicamente a inestimável contribuição do corpo funcional do Ministério do Desenvolvimento Agrário e da equipe técnica que elaborou os estudos subsidiários ao “Plano Nacional de Reforma Agrária”. O texto foi produzido pela equipe coordenada por Plínio de Arruda Sampaio, em 2003 – Ministério do Desenvolvimento Agrário (2003).

QUADRO 1

Brasil: macroconfiguração fundiária do território em 2003 (em milhões de ha)

Área territorial nacional	100,00%	850,20
1 Áreas cadastradas oficialmente no SNCR	51,35	436,60
1.1 Áreas improdutivas autodeclaradas	(14,17)	(120,4)
1.2 Estoque de áreas de assentamentos sob domínio da União ¹	(4,7)	(40,0)
2 Unidades de conservação (parques nacionais)	12,00	102,06
3 Áreas indígenas	15,10	128,47
4 Terras públicas formalizadas	0,49	4,20
5 Terras devolutas (públicas não legalizadas) ²	20,34	172,95
Subtotal (1+3+4+5+6)	99,28	844,28

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário (2003, tabelas 5.1.11 e 5.2.2.1).

Notas: ¹Este dado não consta das tabelas citadas, mas é obtido por informação direta do Incra.

²Dado calculado por diferença do território nacional, deduzidos os conjuntos conhecidos de titularidade fundiária. Este dado exclui superfícies urbanas, infra-estruturas territoriais etc.

Os dados aqui apresentados de “configuração fundiária” do país permitem construir uma tipologia de titularidade, na qual a titularidade pública e o princípio da função social são o fator hierarquizador. O ordenamento crescente de 1 a 5 neste *ranking* qualifica o caráter público ou social da titularidade das terras, cumprindo aquilo que a Constituição define como função social ou pública. Por seu turno, no sentido inverso – de 5 para 1 – o *ranking* indica o grau decrescente de mercantização ou privatização das terras.

QUADRO 2

Ranking de titularidade público-privada

1 Território indígena e área de conservação	27,1%
2 Estoque de áreas obtidas para fins de reforma agrária	(4,70%)
3 Áreas diretamente sob titularidade de instituições estatais (empresas, bancos etc.)	0,49%
4 Áreas privadas autodeclaradas em conformidade com a “função social” e inscritos no SNCR	37,18%
5 Áreas privadas improdutivas (+) áreas “devolutas”	34,51%

Fonte: Quadro 1.

Obs.: As áreas obtidas para assentamento, legalmente posse da União, podem durante vários anos continuar inscritas no Cadastro Rural pela antiga titularidade, até que venham a ter nova titularidade, quando houver emancipação do assentamento. Neste interim legalmente a posse é do assentado, mas o domínio é da União.

Observe-se que sem usar quaisquer outras informações qualificadoras da estrutura fundiária, esse ordenamento da titularidade é ele próprio revelador da frouxidão da nossa política fundiária. A quinta categoria (terras declaradamente improdutivas mais as terras devolutas, sem qualquer controle público) corresponde ainda a 34% do território nacional. Por sua vez, pela regulamentação vigente, cumprir a função social, ou seja, incluir-se na quarta categoria é o

mesmo que autodeclarar-se “produtivo”, segundo indicadores de produtividade que o Incra mantém inalterados há mais de 30 anos – baseados nos dados censitários de 1970. Estes índices nunca foram atualizados, não obstante o avanço tecnológico significativo da agricultura capitalista brasileira, pois sempre que a instituição cogita de atualizá-los, orchestra-se uma pressão nacional das organizações do agronegócio para manter inalterada a situação.²²

Já, o indicador 5 “terras devolutas” esconde uma enormidade de situações irregulares sobre terras públicas – “grilagem”, posses ilegais (acima de 50 hectares), titulação fictícia etc., que não são objeto de fiscalização, tributação ou intervenção da autoridade fundiária, posto que representam estoque de terras não inscritas oficialmente no Cadastro de Imóveis Rurais.

Mesmo sem considerar as pressões exercidas pelo agronegócio sobre as terras indígenas e unidades de conservação, vítimas de crescentes invasões de fazendeiros,²³ o tamanho do território frouxamente fiscalizado pela União nas categorias 4 e 5 envolve 71,7% do território nacional. De fato, isto converte a legislação agrária e fiscal sobre a função social da propriedade em matéria de ficção. E foi a partir dessa inação do Estado, dentre outras motivações, que os movimentos sociais conduziram, com relativo sucesso no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, um amplo movimento de ocupação de terras presumidamente improdutivas, para suscitar intervenção estatal em prol da reforma agrária.

Como reação ao movimento das “invasões” de terra pelos sem terra o governo Fernando Henrique Cardoso editou a Medida Provisória nº 2027/98 que proíbe a vistoria pública de áreas ocupadas pelos “sem terra”. Estes, de seu lado, adotam tal tática de luta como forma de pressão para desapropriação. Mas a Medida Provisória editada e ainda vigente implica a não fiscalização e vistoria de terra “invadida”. Por sua vez, a vitória é o único critério aceito pelo Judiciário para efeito de acolhimento de ações de desapropriação impetradas pelo Executivo.

22. A última ação nesse sentido, capitaneada pela Confederação Nacional de Agricultura, ocorreu em dezembro de 2003, logo após o governo federal revelar a intenção de proceder à atualização desses índices, com a divulgação de documento oficial publicado por meio da internet (Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2003, p. 30). Como parte desta reação apareceram editoriais no jornal “O Estado de São Paulo” durante a primeira semana de dezembro de 2003, contestando a mudança desses indicadores de produtividade sob o argumento da desordem e desorganização que tal medida provocaria no campo.

23. A invasão dos territórios indígenas já demarcados “Raposa Terra do Sol” em Roraima por fazendeiros que pressionam organizadamente contra a homologação dessa demarcação, bem como, em janeiro de 2004 em Mato Grosso, o conflito em torno das terras dos indígenas Guaranis também ocupados por fazendeiros são dois exemplos de conjuntura que atestam inúmeras outras situações similares, passadas e presentes.

Depois dos massacres de camponeses em Corumbiara (1995) e Eldorado dos Carajás (1996), as desapropriações para fins de reforma agrária tornaram-se freqüentes. O governo Fernando Henrique Cardoso nos seus oito anos praticamente dobrou a área de terras obtidas para a reforma agrária, de 2% para mais de 4% do território nacional,²⁴ processo que praticamente se paralisou em 2002 e 2003.

A obtenção de terras para a reforma agrária é um passo desse processo. De acordo com o texto constitucional tal obtenção seria feita pela desapropriação nos casos em que a propriedade não cumprisse sua função social.

Os caminhos principais pelos quais se obtém terra para a reforma agrária, além da desapropriação por interesse social, são: a arrecadação de terra devoluta pública, a compra direta e a utilização do crédito fundiário. Estes dois últimos são instrumentos clássicos do mercado e normalmente seriam excepcionais na reforma agrária porque consomem altos recursos fiscais e ainda valorizam os patrimônios fundiários.

Mas no caso da desapropriação, tal não deveria ocorrer, visto ser este um instituto de direito, sucessor do mercado de terras liberado e instrumento de concretização da função social da propriedade. Na prática, isso não ocorreu, por ação e omissão dos poderes públicos, onde o Executivo é o principal responsável e o Judiciário coadjuvante de peso. Isto é demonstrável pelo que se aduz em seqüência.

No período 1995-2002 as ações de desapropriação para fins de reforma agrária geraram uma desproporcional valorização do patrimônio desapropriado, mediante procedimentos financeiros e judiciais que oneraram e desvirtuam a chamada “dívida fundiária”²⁵ (ver tabela 3 no Anexo). Um exemplo peculiar desta distorção ocorre em períodos de queda do preço da terra – a exemplo do período 1994-1999. Um imóvel rural que teve preço de 100 em 1994, pelo critério de mercado valeria 60 em 1999. Pelo critério de desapropriação com correção monetária plena e juros de 6% ao ano, contudo, tal imóvel foi pago por equivalente a 141. Seu custo fiscal é mais do que o dobro de sua cotação de mercado.

Uma outra ilustração de como o princípio jurídico é distorcido, na prática, em benefício dos grandes proprietários de terra, pode ser apreciada na

24. Durante os dois governos do presidente Fernando Henrique Cardoso foram obtidos para fins da reforma agrária cerca 21,0 milhões de hectares, a maioria destas áreas arrecadadas na Região Amazônica (Ipea, 2003).

25. As despesas com amortização, juros e pagamento de sentenças judiciais no período 1996-2002 superaram na maioria dos anos os gastos com reforma agrária (ver tabela 3 no Anexo).

seguinte situação. O valor da dívida fundiária da União, constituída com base na desapropriação de terras improdutivas destinadas à reforma agrária, é instituída sob a forma de Títulos da Dívida Agrária (TDAs). Estes títulos são resgatáveis, de acordo com a Constituição, em até vinte anos, com cláusula de preservação de valor real. Essa dívida, pela regra constitucional, deveria ser atualizada pelo valor da coisa desapropriada, segundo o critério do seu preço de mercado. Seu resgate dar-se-ia a longo prazo.

Mas essa dívida, assim fundamentada, vem sendo distorcida por procedimentos e normas infraconstitucionais, que a afetam em dois dos seus pilares básicos: *i)* os prazos de resgate, que têm sido sucessivamente encurtados; e *ii)* o método de valorização da TDA, que tem sido financeirizada, com um acréscimo de 6% ao ano, usando-se a Taxa Referencial do Mercado Financeiro²⁶ como proteção contra a inflação.

Esses procedimentos tendem a converter a TDA de um título de longo prazo, vinculado ao preço da terra, em um ativo de curto prazo, altamente valorizado e com alta liquidez. Estes critérios distorcem os princípios constitucionais e invertem o sentido da dívida fundiária: de mecanismo facilitador da reforma agrária, pelo recurso forçoso à dívida de longo prazo, retroage-se à dívida de curto prazo, com oferta de prêmio financeiro líquido ao detentor da terra improdutiva. Em razão dessa distorção na aplicação do instituto de desapropriação, acrescida de outras tantas, impostas pelas freqüentes revalorizações das terras improdutivas mediante sentença judicial, o custo fiscal das desapropriações tem criado um mercado paralelo para a grande propriedade e um ônus desmesurado à dívida fundiária.²⁷ Estes fatores terminam por paralisar o processo e inverter o sentido do gasto social nesse campo: ao invés de viabilizar a economia familiar nos assentamentos, valoriza latifúndios improdutivos²⁸ e ainda lhes garante generosa renda de juros sobre o principal, indexado à inflação, ao longo de todo o período de resgate.

Do exposto, depreende-se forte evidência fática, relativamente ao distanciamento da política fundiária executada pelo Incra/MDA, há pelos menos uma década, em face dos princípios de direito que conferem legiti-

26. Conforme o Decreto nº 578, de 24 de julho de 1991, estabelecido pelo presidente Fernando Collor de Mello.

27. O montante dos gastos públicos em reforma agrária durante o período 1997-2001 é predominantemente de gestão da dívida fundiária (ver dados na tabela 3 no Anexo).

28. A aplicação do critério de indexação financeira ao valor da terra (taxa referencial + 6%⁹ ao ano) em período de queda do preço da terra – como foi a conjuntura 1994-2000 – triplica o custo da terra comparativamente ao seu preço de mercado.

dade ao direito de propriedade no Brasil. Nesse vácuo jurídico-administrativo penetra a estratégia do capital-financeiro para acumular e valorizar patrimônio fundiário, legalmente definido como improdutivo.

8 REFORMA AGRÁRIA E AGRICULTURA FAMILIAR NO CONTEXTO ATUAL

Estudos recentes revelaram com muita informação estatística dois fenômenos instigantes que dão conta da “magnitude” da questão agrária: a disponibilidade de terra e a demanda por terra.²⁹ O primeiro fenômeno apresenta indicadores robustos de ociosidade e não cumprimento da função social da propriedade, autodeclarados ou não como “improdutivos”, e um sem número de situações de irregularidades fundiárias inscritas no imenso campo obscuro das “terras devolutas”. O segundo fenômeno revela indicadores igualmente magnificados de demanda explícita e/ou potencial por terra. Este se explicita por diversas formas: *i*) diretamente nos cerca de um milhão de famílias acampadas e/ou cadastradas como candidatas a obter terra na reforma agrária; e *ii*) potencialmente, quando se coteja uma variada série de indicadores sobre “sem terra”, “sem emprego” e campesinato com renda monetária de subsistência, sobrevivendo em minifúndios e/ou posses rurais precárias.

8.1 O Problema

O diagnóstico do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) adotado pelo governo atual identifica a problemática agrária brasileira como promotora de duplo desemprego – da força de trabalho rural e das terras improdutivas controladas pelo latifúndio.

Isto, por um lado, descarta trabalhadores e pequenos produtores dos mercados agrícolas, e, por outro lado, permite que um grande estoque de terra ociosa seja apropriada pelo latifúndio.

Ao mesmo tempo, a nova fase de expansão do agronegócio gera a ampliação do “setor de subsistência” – uma massa de trabalhadores desocupados e camponeses sem excedentes, descartados do novo processo de modernização técnica da agropecuária. Isto repõe na agenda social brasileira uma complexa e grave questão agrária. Sua tradução ao âmbito político não é assunto resolvido. O próprio governo que adota o PNRA e subserve seus diagnósticos promove também uma intensa política de promoção do capital financeiro na agricultura. Isto se dá nos moldes do “ajustamento constrangido” previamente analisado.

29. Conforme os estudos que subsidiaram a elaboração do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) em 2003.

O relançamento do capital financeiro na agricultura numa nova aliança do grande capital e da grande propriedade fundiária, sob tutela das políticas públicas, favorece a desmobilização das forças sociais normalmente aliadas da reforma agrária.

Por seu turno, o movimento camponês vem se dividindo, sob influência dos setores da pequena agricultura tecnificada que vislumbram uma associação com o agronegócio. A Igreja Católica, por intermédio da CNBB e das pastorais sociais, perdeu protagonismo na luta pela reforma agrária. E os partidos de esquerda, sucessores da tradição agrária do antigo Partido Comunista, hoje no governo, colocaram-se na perspectiva de administrar o “ajustamento constrangido”. Estes setores, por ação ou omissão, terminam repercutindo e corroborando o discurso do agronegócio. Também neste ambiente social desempenham papéis importantes determinados círculos acadêmicos e técnico-burocráticos, fortemente influenciados pelo fascínio do progresso técnico que o agronegócio domina.

O movimento social organizado e mais combativo, tendo à frente o MST, não é capaz isoladamente de organizar os amplos setores desorganizados e repelidos pelo relançamento do capital-financeiro na agricultura brasileira.

Isso tudo é fonte de forte contradição. As dificuldades crescentes para relançar o Movimento pela Reforma Agrária no governo Lula têm por manifestações imediatas mas evidentes a paralisia do processo e a recusa de adoção de ações de envergadura no atual governo. Estes obstáculos são sucedidos por um processo de crescimento da violência e exclusão no meio rural e pequenas aglomerações urbanas.

Há sinais na conjuntura presente de multiplicação dos focos de criminalidade, violência e conflito, que em grande medida se derivam da forma desigual com que se administram os interesses rurais no país. Mas as muitas vítimas desse processo – entre os quais se encontram trabalhadores informais, escravos e menores, índios, camponeses pobres, sem terra, ambientalistas, atingidos por barragens, assentados da reforma agrária, desempregados e vítimas do narcotráfico, dentre outros – não constituem grupos políticos estruturados capazes de vocalizar e unificar demandas políticas, suscetíveis de converter em questão nacional as muitas questões agrárias de que se ressentem.

Conquanto a estratégia do agronegócio detenha uma soma desproporcional de recursos de poder para promover seus interesses, seu projeto de expansão, inserido no “ajuste constrangido” do qual ganha poder de impulsão, é por isto mesmo incompatível com um projeto de desenvolvimento nacional. É também impotente para a geração de produção e do emprego potenciais no setor rural, capazes de enfrentar os dilemas atuais da questão agrária e da crise do desemprego no conjunto da economia.

O governo Lula no seu primeiro ano de mandato identificou uma ação prioritária de combate à fome, apoiada por programa de subvenção alimentar e secundada pela intenção de estruturar um sistema nacional de segurança alimentar. Este garantiria condições extramercado para expansão da demanda interna de alimentos. No mesmo ano o Programa Fome Zero ainda está em gestação. Na atual conjuntura ele seria a única via institucional que se poderia abrir para propiciar a construção de um amplo programa público de garantia de compras à agricultura familiar e assentamentos da reforma agrária, desde que não cooptado pelo sistema de agronegócio.

É, entretanto, preciso ter clareza sobre rumos. Uma estratégia de fortalecimento da agricultura familiar não se constitui como ação de envergadura, organizada em bases nacionais, se não estiver ancorada no marco de uma política de desenvolvimento, onde seu objetivo seja gerar um dado produto potencial, impossível de ser gerado pelo agronegócio no setor rural. Esse produto é aquele que incorpora a terra improdutiva, controlada pelo agronegócio, e mobiliza os desempregados, subocupados e descartados pelo *boom* econômico da expansão dos mercados agrícolas poupadores de terra e do trabalho.

O produto potencial nos termos em que aqui se o apresenta é uma conjectura teórica essencial à reforma agrária. Sua concretização requer a mobilização dos recursos produtivos ora descartados pelos mercados. Requer também a criação de um pólo institucional de demanda para essa produção, ou parte dela, que garanta a realização dessa mesma produção. Seria o indicador de uma nova relação Estado agricultura, que ora se imiscui de forma embrionária no debate da economia política com o governo Lula.³⁰

Uma proposta da reforma e do desenvolvimento rural que enfrente a questão agrária atual requer a desmontagem das condições essenciais que hoje garantem a estratégia do agronegócio: *i)* frouxidão da política fundiária; *ii)* restrição à expansão da demanda interna do conjunto da economia; e *iii)* restrição à incorporação da massa de trabalhadores do setor de subsistência ao projeto de desenvolvimento rural.

Essas condições impedem que os recursos ociosos da sociedade – de mais baixo custo social de oportunidade (terra e trabalho), e os talentos humanos descartados pela sua exclusão do mundo da cultura e da educação modernos – participem do projeto de expansão agrícola.

30. A tese de criação de um “pólo institucional” nacional de demanda por alimentos, vinculado à produção da agricultura familiar, é explicitamente proposta ao governo pelas recomendações da “II Conferência Nacional de Segurança Alimentar” (Olinda, PE, março de 2004).

O atual arranjo de política econômica nacional e internacional bloqueia a superação dessas restrições. E com isso entrava o relançamento de uma política de desenvolvimento nacional. Por conseguinte, mantém-se a política de “ajustamento constrangido”, não obstante todas as conseqüências promotoras de forte iniquidade social, estagnação produtiva e degradação ambiental. Até mesmo entre os movimentos sociais e sindicais dos agricultores familiares há alianças e aliados desse modelo. A divisão também se percebe entre os formuladores da política agrícola e agrária do primeiro ano do governo Lula, no qual o Ministério da Agricultura, o Ministério do Desenvolvimento Rural e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome repercutem e competem por demandas variadas do agronegócio e da agricultura familiar. Nos arranjos, articulados pelo crédito rural, somente cabem a elite tecnificada e “viável” da agricultura familiar³¹ e alguns assentamentos modelo de reforma agrária. Os demais ficariam de fora: quase 80% dos estabelecimentos familiares. Sua produção está no nível do salário mínimo – ao redor de US\$ 80 mensais. Este setor de subsistência jamais poderá escapar pelos mecanismos estreitos do mercado que o modelo oferece.³²

O atual modelo de ajuste constrangido tem uma dificuldade endógena para estimular a produção e emprego, hoje descartados no imenso setor de subsistência rural, desintegrado das correntes técnicas da produção e comércio do agronegócio. O setor de subsistência que inclui a maior parte dos assentamentos da reforma agrária só poderá progredir dentro de uma outra concepção de desenvolvimento, liberto das restrições supracitadas. Esse projeto, porém, somente entrará na agenda política do Estado quando forem desconstruídas as condições ideológicas, políticas e econômicas do ajuste constrangido. Isto implicaria que o país perseguisse um projeto de desenvolvimento que ousasse capacitar e reinserir o enorme contingente do seu setor de subsistência rural e do trabalho informal urbano que já afeta mais da metade da sua força de trabalho³³ (ver dados na tabela 4 no Anexo).

31. Segundo dados do Censo Demográfico de 2000 é de apenas 3,6% a proporção dos domicílios rurais que percebem renda familiar mensal acima de dez salários mínimos, e 11,6% a proporção dos que ganham mais que cinco salários mínimos mensais (ver estratificação da renda domiciliar na tabela 6 no Anexo).

32. Com base nos dados do Censo Agropecuário de 1996, o Ministério do Desenvolvimento Rural qualificou e quantificou os agricultores familiares no Brasil em 4,14 milhões de estabelecimentos (MDA, 2000). Destes, em 1996 (ano censitário) 77% dos estabelecimentos produziram um valor de produção anual médio de doze salários mínimos (ver dados na tabela 7 no Anexo).

33. Por uma quantificação do tamanho do setor de subsistência rural, acrescido do trabalho informal (desprotegido) urbano, ver Delgado (2003, p. 33).

CONCLUSÕES

No pós-guerra estrutura-se um debate teórico e político em torno da questão agrária brasileira, tendo por justificativa imediata a necessidade de uma reforma agrária ampla. Esta questão é levantada, sob diferentes perspectivas, por atores políticos e sociais com certa tradição nos conflitos agrários ou agrário-religiosos que pontilharam no Brasil desde a Guerra de Canudos (1897). De um lado temos o Partido Comunista Brasileiro, que pela reflexão de várias tendências dos seus intelectuais orgânicos ou mesmo de fora de seus quadros, como é o caso do professor Celso Furtado, formularam à época aquilo que se interpretava como cerne da questão agrária: uma dificuldade grave para o desenvolvimento industrial capitalista em face do atraso das forças produtivas e relações sociais agrárias. Por seu turno, a Igreja Católica pela palavra e presença ativa de sua hierarquia posicionava-se na linha de sua doutrina social, bafejada pelos tempos inovadores do Concílio Ecumênico Vaticano II. Ainda que disputando espaço com os comunistas, o papel da Igreja foi fundamental para abrir espaços às lutas de organização do sindicalismo rural no Brasil e também manter a luta pela reforma agrária na agenda política do governo Goulart.

À direita do movimento em prol da reforma agrária posicionava-se o grupo técnico-político que defendia a modernização técnica da agropecuária brasileira, sem reforma agrária. Esse grupo tinha na figura do professor Delfim Neto, da USP, seu principal formulador e depois executor, como ministro de Fazenda no governo militar, de 1967 a 1973.

Com o golpe militar de 1964 derrota-se o movimento pela reforma agrária e a questão agrária é remetida à solução pela modernização técnica. Este projeto é assumido integralmente pelo grupo paulista liderado pelo professor Delfim Neto.

O retorno da questão agrária à agenda política somente se dará com o fim do regime militar e o subsequente processo da democratização. Nesse novo contexto histórico os protagonistas da reforma agrária e seus oponentes estão em processo de metamorfose. A Igreja e a esquerda organizada em partidos continuam a apoiar a reforma agrária, mas perderam protagonismo. A novidade maior é que a força motriz em favor da reforma agrária hoje está nos movimentos sociais. Estes operam com maior autonomia em relação à Igreja e aos partidos políticos.

Ao mesmo tempo, a direita continua apostando na modernização técnica do campo restrita às grandes e médias propriedades. Antes de 1964 essa posição era respaldada pelo peso histórico da classe latifundiária tradicional. Depois do golpe, ela contou com o respaldo militar e uma estratégia de modernização agrícola, subvencionada pelo Estado. Atualmente esse arranjo conservador se apóia no poder econômico do agronegócio, que os militares ajudaram a construir.

Conta também com uma forte representação política – a bancada ruralista – que se estrutura em vários partidos e detém entre um quarto e um terço de deputados e senadores, votando no Congresso segundo sua orientação.

A opção de modernização técnica sem reforma – estratégia do agronegócio – ganha força política precisamente pelo fato de se compor com o modelo de ajustamento constrangido da economia brasileira às restrições do setor externo. Ao viabilizar-se como orientação concertada de política econômica, agrícola, e externa, imiscuindo-se também no campo ambiental, agrava o quadro da exclusão no campo agrário. Esse “ajuste” praticamente prescinde da força de trabalho assalariada não especializada e da massa de agricultores familiares não associados ao agronegócio (três quartos do total). É também um arranjo da economia política que rearticula o poder político com o poder econômico dos grandes proprietários rurais. Nesse processo, converte-se o campesinato em imenso setor de subsistência, não assimilável ao sistema econômico do próprio agronegócio ou da economia urbana semi-estagnada.

Contudo, a restrição macroeconômica que confere poder ao agronegócio – gerar saldos de divisas transferíveis ao exterior – impõe aos demais setores industriais e de serviços não comprometidos com a geração desse saldo comercial a necessidade de restringir seu crescimento, de sorte a não pressionar as metas do ajustamento externo. Em resumo, a demanda interna que normalmente seria impactada positivamente pelas exportações fica bloqueada pela política de esterilização a qualquer custo do fluxo monetário oriundo do saldo agroexportador. É importante destacar que na atual conjuntura de ajuste externo os altos saldos de comércio atendem ao déficit da Conta Corrente, enquanto o “superávit fiscal primário” atende ao serviço da dívida interna.

Isso posto, a solução “modernizadora” que se redefine na era de predominância “do agronegócio” tem várias similaridades com a “modernização conservadora” dos anos 1970, exceto a viabilidade do crescimento do conjunto da economia.

Toda essa soma de dificuldades configura, atualmente, indicadores de elevados níveis de desemprego de recursos produtivos da sociedade – da força de trabalho e da ociosidade das terras. Ao mesmo tempo, o livre funcionamento dos mercados rurais e urbanos reproduz padrões de desproteção social e insegurança alimentar, comumente identificados como “problema da fome”. Mas essa tríplice carência – desemprego, ociosidade das terras e insegurança alimentar – pode ser revertida mediante ação concertada – Estado e sociedade. Esta ação seria suscetível de produzir um produto potencial que ocupasse esses recursos ociosos e atendesse às necessidades alimentares básicas. Este é o desafio que está posto e que precisa ser compreendido para ser respondido adequadamente.

ANEXO

Quais são os números da Situação Agrária?¹

É fato recorrente na conjuntura o debate entre o governo, de um lado, e os movimentos social e sindical rurais, de outro, acerca dos números da violência no campo e dos resultados da reforma agrária. No início de 2001, a discussão alcançou os indicadores de concentração fundiária, que, segundo o Ministério do Desenvolvimento Agrário, teriam caído, com o índice de Gini passando de 0,848 em 1999 para 0,802, em 2000 (Estado de São Paulo, 05/01/2001). A metodologia utilizada pelo MDA implicou a retirada da base de cálculo, no ano 2000, de grandes áreas supostamente em mãos de grileiros e, como essa imensa área integrava a base anterior (1992), a comparação de resultados fica prejudicada. Alterou, também, sua base cadastral com o fim de imputar os novos assentados e excluir as terras públicas. Ou seja, em apenas um ano teria ocorrido uma redução expressiva, jamais observada antes, de mais de 5%. Os dados dos censos agropecuários do IBGE, contudo, apresentam um outro perfil, em que as melhorias desse indicador são tímidas quando se observam os dados relativos a várias décadas. O quadro seguinte mostra, para o Brasil e grandes regiões, a evolução do índice de Gini, construído com base nos Censos Agropecuários do IBGE. Os dados globais mostram que as variações intercensitárias são muito pequenas, e revelam que, até meados da década passada, a estrutura de distribuição da propriedade fundiária brasileira permaneceu praticamente inalterada. Se os assentamentos criados, desde a Nova República, tiveram alguma consequência nos indicadores de concentração, isso resultou na queda do índice de Gini em 0,1 ponto percentual. Nesse sentido, resta um grande espaço a ser ocupado por políticas fundiárias que possam, de forma sustentada, ao longo de alguns poucos anos, provocar efetiva desconcentração fundiária.

TABELA 1
Indicadores macroeconômicos (1983-2003)
(Em %)

Variáveis Anos	PIB geral tx. incremento	PIB agrícola tx. incremento	Déficit/saldo em conta corrente/PIB	Saldo comercial/PIB
1983/1993	(+) 2,27	2,35	(-) 0,40	4,13
1991	1,0	1,4	(-) 0,35	2,61
1992	(-) 0,5	4,9	(+) 1,59	3,94
1993	4,9	(-) 0,1	(-) 0,13	3,09
1994	5,9	5,5	(-) 0,31	1,93
1995	4,2	4,1	(-) 2,55	(-) 0,50
1996	2,7	3,1	(-) 3,00	(-) 0,72
1997	3,3	(-) 0,8	(-) 3,76	(-) 0,83
1998	0,1	1,3	(-) 4,24	(-) 0,84

(continua)

1. Publicado originalmente em Ipea (2003, p. 95).

(continuação)

Variáveis Anos	PIB geral tx. incremento	PIB Agrícola tx. incremento	Déficit/saldo em conta corrente/PIB	Saldo comercial/PIB
1999	0,8	8,3	(-)4,72	(-)2,39
2000	4,4	2,1	(-)4,00	(-)0,12
2001	1,4	5,7	(-)4,55	(-)0,51
2002	1,5	5,8	(-)1,7	(+)2,86
2003(*)	(-) 0,2	+5,0	(+)0,81	(+)4,51
1995/2000	2,6	3,1	(-)3,71	(-)0,88
2001/2003	+ 0,9	5,5	(-)1,81	(+)2,29

Fontes: PIB Geral, PIB Agrícola e Déficit em Conta Corrente e Saldo Comercial: IBGE – cf. Conjuntura Econômica – agosto 2004 (www.desenvolvimento.gov.br).

TABELA 2
Evolução do Índice de Gini, 1950-1995

Regiões e Brasil	1950	1960	1970	1975	1980	1985	1995
Norte	0,944	0,944	0,831	0,863	0,841	0,812	0,820
Nordeste	0,849	0,845	0,854	0,862	0,861	0,869	0,859
Sudeste	0,763	0,772	0,760	0,761	0,690	0,772	0,767
Sul	0,741	0,725	0,725	0,733	0,743	0,747	0,742
Centro-Oeste	0,833	0,901	0,876	0,876	0,876	0,861	0,831
Brasil	0,840	0,839	0,843	0,854	0,857	0,857	0,856

Fonte: Gasques, J. G.; Conceição, J. C. P. R. A demanda por terra para a reforma agrária no Brasil. *Anais do 36º Congresso de Economia e Sociologia do Rural* (Sober, Foz do Iguaçu-PR).

TABELA 3
Despesa da reforma agrária + gestão da dívida fundiária (1996-2002)
(Valores em R\$ 1 milhão de 2001)

Principais Despesas tempo	Reforma agrária (1)	Títulos da dívida agrária			Sentenças judiciais precatórias (3)	$\frac{2+3}{1}$ %
		Amortização	Juros	Total (2)		
1996	1.424,3	66,8	116,4	183,2	445,0	21,0
1997	1.706,5	1.127,6	526,0	1.652,8	420,0	121,5
1998	1.512,2	371,3	221,8	593,2	110,0	46,5
1999	1.113,4	578,4	470,7	1.049,1	102,0	103,4
2000	534,7	545,7	205,0	752,5	41,0	179,7
2001	543,7	541,3	179,0	720,3	2,0	133,0
2002	-	224,0	69,0	293,0	-	-

Fonte: Gasques *et alii* (2003, p. 27).

Nota: ¹A soma dos itens 2 + 3 corresponde às despesas correntes com a gestão da dívida fundiária.

TABELA 4
Comparação entre os setores formal e informal entre os Censos de 1980 e 2000

	Censo 1980 PEA%	Censo 2000 PEA%
1 Setor formal (1+2)	55,6	43,1
1.1 Empregados contribuintes, inclusive domésticos		
1.2 Conta-própria contribuintes	43,8	31,8
1.3 Funcionários públicos contribuintes	6,6	4,1
	3,4	4,8
1 Subtotal trabalhadores	53,8	40,7
2 Empregados contribuintes	1,8	2,4
3 Setor de subsistência + informalidade não protegida		
3.1 Conta-própria não contributivo	43,4	54,4
3.2 Não remunerados em apoio à produção	16,9	14,9
3.3 Produção para autoconsumo	4,6	3,3
3.4 Desemprego involuntário	...	2,5
3.5 Empregados sem carteira e sem contribuição	2,1	15,0
	19,7	18,7
Subtotal 1 + 2 + 3	99,0	97,5
PEA Total	100,0	100,0
	= 43,236 milhões	= 76,158 milhões

Fonte: Dados básicos: IBGE, Censo Demográfico (mão-de-obra) – Brasil, 1980 e Tabulações Avançadas – 2000. Elaboração do autor.

TABELA 5
Proporção da população rural ampliada na população total – evolução (Em %)

Proporção população rural ampliada	1970	1980	1991	2000
1 População total dos pequenos municípios (com até 20 mil habitantes)	28,0	23,88	19,52	19,76
2 População rural tradicional dos demais municípios (com mais de 20 mil habitantes)	31,7	24,67	19,65	15,06
1 + 2	59,7	48,55	39,17	34,82

Fonte: IBGE (Censos Demográficos, 1990-2000). Elaboração do autor.

TABELA 6
Estratificação de renda domiciliar rural no Censo Demográfico de 2000
(Em salários mínimos)

Classe de rendimento domiciliar total (em s.m.)	Ponto médio (em s.m.)	% familiar	% acumulado	Nº de famílias (em mil)	Nº de famílias acumuladas
Até 1	0,536	37,45	37,46	2.955,8	2.955,8
De 1 a 2	1,644	25,62	64,07	2.021,3	4.977,1
De 2 a 5	3,17	25,34	89,41	1.999,6	6.976,7
De 5 a 10	6,83	7,97	97,38	628,9	7.605,6
Mais de 10	14,23	3,61	100,0	285,0	7.890,5

Fonte: IBGE (Censo Demográfico de 2000). Elaboração do autor.

TABELA 7
Estratificação de estabelecimentos de agricultores familiares, segundo valor da produção medido em salários mínimos/mês (1996)

Estratos (em s.m.)	Ponto médio (em s.m.)	% de estabelecimento	% acumulado	Número de estabelecimentos (em mil)
Zero	0	8,2	8,2	339,4
De zero a 2,1	1,0	68,9	77,1	2.852,0
De 2,1 a 5,6	3,85	15,7	92,8	649,9
De 5,6 a 8,5	7,0	4,6	97,1	190,4
De 8,5 a 19,4	13,95	1,7	98,8	70,4
Maior que 19		0,8	99,6	33,1
Total			99,6	4.139,4

Fonte: Delgado (2004, p. 30).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DELFINO NETO, Antônio. Problemas econômicos da agricultura brasileira. Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da USP – **Boletim**, n. 46, Cadeira XXV. São Paulo, 1963? 298p.

_____. O Café do Brasil. **Estudo Anpes**, n. 3. São Paulo, 1965a. 130 p.

_____. Agricultura e desenvolvimento no Brasil. **Estudo Anpes**, n. 5. São Paulo, 1969. 152 p.

DELGADO, Guilherme C. **Capital financeiro e agricultura no Brasil**. São Paulo: Ícone-Unicamp, 1985. 240 p.

_____. O setor de subsistência na economia e na sociedade brasileira: gênese histórica, reprodução e configuração contemporânea. **Revista de Conjuntura**, ano IV, n. 16. Out./dez. 2003 (Revista editada pelo Conselho Regional de Economia do Distrito Federal).

DELGADO, Guilherme C.; FLORES FILHO, José. Determinantes da queda recente do preço da terra no Brasil. **Economia – Ensaios**, v. 12-13, n. 2-1. Uberlândia, 1998.

EPEA. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. **Programa de ação econômica do governo: 1964-1966 (Síntese)**. 2. ed. Documento n. 1, maio, 1965. 243 p.

GASQUES, José GARCIA *et al.* **Gastos públicos na agricultura: evolução e mudanças**. Brasília, abr. 2003 (Texto para discussão, n. 948).

HOFFMAN, Rodolfo. Distribuição da posse da terra no Brasil de acordo com as Pnads de 1992 a 1999. *In*: GASQUES, J. G. (Org.). **Transformações da agricultura e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2001.

IPEA. **Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, n. 6. Fev. 2003.

MARTINS, José de Souza. **O poder do atraso – Ensaios de Sociologia da História Lenta**. São Paulo: Hucitel, 1995.

MELLOR, John W. The role of agriculture in economic development. **American Economic Review**, set. 1961.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. (Projeto Cooperação FAO/Incrá). **Novo retrato da agricultura familiar**. Brasília, fev. 2000.

_____. Plano Nacional da Reforma Agrária. **Proposta: produção e qualidade de vida no meio rural.** Brasília, out. 2003 Disponível em: <<http://www.mda.gov.br>>.

OLIVEIRA, Antônio Flávio de. Igreja Católica: 1945-1970. *In*: FAUSTO, Boris (Org.). **O Brasil republicano: economia e cultura (1930-1964).** São Paulo: Difel, 1986.

PRADO Jr., Caio (1960). Contribuição para análise da questão agrária no Brasil. *In*: VEIGA, José Eli da. (Org.). **A questão agrária.** São Paulo: Brasiliense, 2000. P. 15-85.

_____. **Nova contribuição para análise de questão agrária brasileira.** *In*: VEIGA, José Eli da. (Org.). *Op. cit.* 1962.

_____. **A revolução brasileira.** São Paulo: Brasiliense, 1966.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano trienal de desenvolvimento econômico e social: 1963-1965.** Dez. 1962. P. 126, 140 e 149.

RANGEL, Ignácio. **Questão agrária brasileira.** Conselho do Desenvolvimento (Presidência da República), 1961. 57p.

RESENDE, Gervásio Castro. **Crédito rural subsidiado e preços da terra no Brasil.** Rio de Janeiro: Ipea-Inpes, 1981 (mimeo).

SAMPAIO, Plínio de Arruda (out. 1993) *et al.* **Proposta do Plano Nacional da Reforma Agrária.** Brasília, out. 2003 (não publicado). 76 p.