



Políticas agrárias e diversidade socioambiental

Luiz Antonio Norder¹

Resumo

Este texto analisa as políticas agrárias implementadas no Brasil, desde a década de 1980, e os renovados significados sociais, culturais e ecológicos a elas atribuídos, principalmente, a partir dos anos 90. Há uma caracterização dos principais instrumentos de política agrária, como a desapropriação por interesse social, a regularização fundiária, a distribuição de terras públicas, o crédito fundiário e o imposto territorial rural. Estas políticas fundiárias passaram a ser vinculadas a um novo conjunto de objetivos, como a revalorização do espaço rural e da diversidade étnico-cultural, a produção de alimentos com maior qualidade e variedade, a recuperação ecológica, o fomento à transição agroecológica e a reinvenção da noção de qualidade de vida. No debate agrário internacional, há uma heterogênea demanda popular pelo acesso a terra, bem como a formulação de políticas agrárias em países da América Latina, da África e da Ásia.

Palavras-chave: Políticas Agrárias; Transição Agroecológica; Campesinato

Recebimento: 28/5/2013 • Aceite: 18/6/2013

¹ Doutor em Ciências Sociais - Wageningen University And Research Centre. Docente da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). End: Universidade Federal de São Carlos, Centro de Ciências Agrárias. Rodovia Anhanguera, km 174. Araras, SP – Brasil. E-mail: luiz.norder@hotmail.com

Agrarian policies and socio-environmental diversity

Abstract

This paper analyzes the different land policies implemented in Brazil since the 1980's and the social, cultural and ecological meanings assigned more recently to it. There is a characterization of the main land policies for distributive purposes implemented in Brazil, as the expropriation, land regularization, distribution of public areas, the land credit and territorial tax. These land policies are now linked to a new set of goals, such as the reinforcing of the rural and ethno-cultural diversity, food production with higher quality and variety, ecological restoration, the promotion of agro-ecological transition and reinvention of the notion quality of life. At international agrarian level, there is a widespread and heterogeneous popular demand for access to land as well as the formulation of agrarian policies in very different contexts and countries in Latin America, Africa and Asia.

Keywords: Agrarian Policies; Agro-ecological Transition; Peasantry

Introdução

Nas últimas décadas, os conflitos em torno da posse da terra estiveram presentes na pauta na política brasileira, ao mesmo tempo em que o Estado passou a responder a este processo de forma multifacetada e contraditória. Frente aos limites políticos e institucionais para a realização de desapropriações por interesse social, conforme a legislação vigente, outras formas de intervenção fundiária foram acionadas para se atingir objetivos (re)distributivistas, como é o caso da destinação de terras públicas para os trabalhadores, a regularização fundiária em áreas de conflito, a cobrança de ITR (Imposto Territorial Rural), a compra de terras pelo governo federal e os programas de crédito fundiário. Os movimentos populares procuraram aproveitar algumas destas opções – e a, enfaticamente, recusar outras, da mesma forma em que novos objetivos foram sendo associados a estas medidas.

O objetivo deste texto é analisar as diferentes políticas fundiárias implementadas no Brasil nos últimos anos e mapear os novos significados sociais, ambientais e ecológicos a elas atribuídos. A primeira seção analisa os principais instrumentos de política agrária com fins distributivistas, implementadas no Brasil ao longo do século XX, como a desapropriação por interesse social, a regularização fundiária, a distribuição de terras públicas, o crédito fundiário e o imposto territorial rural². Em seguida, analisa-se o refluxo dos movimentos sociais e programas de reforma agrária neste início de século XX, bem como os novos objetivos atribuídos à realização de programas de redistribuição fundiária no Brasil. A seção final tem o objetivo de levantar informações sobre o debate agrário no contexto internacional; para isso, há uma caracterização da demanda popular pelo acesso a terra em diversos países da América Latina, da África e da Ásia.

As Políticas Agrárias Distributivistas

A desapropriação por interesse social, como determina o artigo 186 da Constituição brasileira de 1988, é considerada pelos movimentos sociais como o principal meio para se realizar a reforma agrária, por se tratar de uma medida transformadora de maior

² Não serão analisados aqui, apesar de sua relevância, a demarcação de terras indígenas, o reconhecimento de territórios quilombolas, as reservas extrativistas e os projetos de colonização na Amazônia Legal.

impacto, que transfere grandes propriedades para um grande número de trabalhadores camponeses e que, além disso, contribui para que as propriedades rurais cumpram funções econômicas, sociais e ambientais, definidas pela legislação.

Todavia, como resultado de históricos embates políticos, o Estado vem deliberadamente evitando a desapropriação de terras, principalmente nas regiões Sul, Sudeste e Nordeste, através da criação de um emaranhado de obstáculos políticos, jurídicos e administrativos que dificultam, quando não impedem, a conversão de áreas improdutivas ou irregulares em assentamentos de reforma agrária. Trata-se, na maior parte dos casos, de procedimentos judiciais complexos, contraditórios, repletos de entraves e artimanhas capazes de bloquear ou aumentar substancialmente a morosidade em sua tramitação (STOREL FILHO; PEREIRA; SAPUCAHY FILHO, 2007).

Há, diante disso, um importante debate político sobre as alternativas para conferir maior celeridade e transparência às desapropriações. Em muitos casos, as desapropriações tornam-se excelentes negócios para os antigos proprietários, que recebem indenizações milionárias. Uma das demandas do MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra) e de outras organizações refere-se à atualização dos índices de produtividade exigidos das grandes propriedades rurais. Com a desatualização, viabiliza-se a permanência de propriedades rurais em um grau de produtividade estabelecido há mais de 30 anos. Este é um dos muitos obstáculos formais que impedem a realização de desapropriações e da reforma agrária.

A retomada de terras públicas ocupadas irregularmente por grandes fazendeiros e sua distribuição para os trabalhadores rurais, com a criação de assentamentos em áreas pertencentes aos governos federal, estaduais e municipais ou a empresas estatais, tem sido uma das mais relevantes políticas fundiárias complementares à desapropriação, notadamente por nos remeter à história da grilagem de terras e dos demais procedimentos irregulares que fizeram com que imensas áreas deixassem de pertencer ao Estado brasileiro.

Desde a Lei de Terras de 1850 houve o estabelecimento de critérios para a transferência de terras públicas não ocupadas para o patrimônio privado. As terras definidas como públicas e que não chegaram a ser transferidas legitimamente ao setor privado passaram do domínio federal para o estadual após a Constituição de 1891. Já a Constituição de 1946 determinou sua utilização em “projetos de colonização”, como medida complementar à reforma agrária.

Entretanto, um vasto patrimônio fundiário permanece ainda hoje ocupado irregularmente por grandes fazendeiros e empresas. Uma das mais conhecidas e emblemáticas expressões deste fenômeno é o Pontal do Paranapanema, no Estado de São Paulo, que até recentemente apresentava cerca de um milhão de hectares de terras públicas ocupados por fazendeiros há várias décadas – e que passou a ser disputado pelo MST a partir do início dos anos 90 (CARVALHO, 2011).

No governo FHC, chegou-se a anunciar a exigência de apresentação de documentação comprobatória de uma área de quase 100 milhões de hectares (cerca de 25% de toda a área ocupada pela agropecuária no país). Após alguns anos, já no governo Lula, foi também colocado o objetivo de realizar um amplo recadastramento e uma regularização fundiária em todo o país, o que chegou a ser apontado como parte do programa de reforma agrária. Esta regularização fundiária evidenciava-se imprescindível, especialmente nas áreas com elevada incidência de conflitos sociais pela posse e uso da terra. Para a região amazônica, o Programa Terra Legal, lançado no segundo governo Lula, tinha o objetivo de regularizar milhares de hectares; todavia, suas primeiras versões chegaram a ser identificadas como uma tentativa de legalização da grilagem.

Essa inclusão dos programas de regularização fundiária, como parte dos resultados das políticas de reforma agrária, passou a ser questionada por muitos analistas e movimentos sociais e sindicais, por considerarem que essas medidas, embora necessárias e legítimas, apenas reconhecem direitos e validam ocupações anteriores – e não necessariamente geram uma nova forma de organização do espaço agrário, ou seja, uma “reforma” propriamente dita.

As ações para a regularização fundiária são evidentemente de grande relevância para se reduzir a grilagem e a violência e para garantir às populações camponesas o reconhecimento de seus direitos. No entanto, não podem ser confundidas com os programas de reforma agrária, pois, de fato, não há uma *redistribuição* da terra, mas a validação de uma determinada distribuição previamente estabelecida.

Outra política fundiária fortemente vinculada à reforma agrária é o Imposto Territorial Rural (ITR) que, ao tributar com maior alíquota as grandes propriedades, visa estimular o uso produtivo do solo e permitir a arrecadação de recursos financeiros passíveis de utilização nos programas de reforma agrária e desenvolvimento rural. Desde suas primeiras formulações, o ITR despertou grande polêmica –

e foi implementado com muitas limitações (BRUGNARO, DEL BEL FILHO, BACHA, 2003).

Na primeira metade do século XX, este tributo teve sua administração, cobrança e destinação transferida do governo federal para o estadual, depois para o municipal e, em 1946, retornou aos governos estaduais. Atualmente, está novamente na alçada do governo federal, que transfere parte dos recursos arrecadados para estados e municípios. O cálculo da alíquota varia de acordo com a área total do imóvel e seu grau de utilização. No entanto, o proprietário (ou ocupante sem título de propriedade) é quem calcula o valor do imóvel, ou seja, quanto menor a autoavaliação, menor o imposto a ser pago. Há, ademais, uma desvinculação deste valor declarado e o valor a ser pago em uma eventual desapropriação, além de um elevado índice de sonegação.

Além dos instrumentos de política agrária mencionados acima, a criação de um sistema de crédito fundiário foi também objeto de grande controvérsia nos últimos anos. Com o Programa Banco da Terra, colocado em prática no final dos anos 1990, o Estado abre uma linha de crédito para que grupos de agricultores possam adquirir coletivamente uma área correspondente à sua demanda fundiária. O governo federal disponibiliza os recursos para que os proprietários sejam pagos à vista e em dinheiro e organiza a transferência da terra para os novos proprietários, que passam a acessar as políticas agrícolas e programas governamentais para constituição da infraestrutura social e produtiva. Um prazo de carência é concedido e, depois disso, inicia-se o pagamento da terra adquirida e dos demais financiamentos, exceto nos casos de financiamento a fundo perdido (SANTOS, 2007; PEREIRA, 2005).

Essa “reforma agrária de mercado” foi rechaçada pelos movimentos sociais - e acabou sendo desativada durante o governo Lula, ainda que alguns analistas e formuladores de políticas públicas continuassem defendendo esta alternativa para se promover a agricultura familiar.

A desapropriação por interesse social e a destinação de terras públicas em disputa para os trabalhadores são consideradas pelos movimentos sociais como as ações de reforma agrária por excelência. Há, por outro lado, forte questionamento quando se vincula a noção de reforma agrária a políticas como o crédito fundiário, a aquisição de propriedades rurais pelo governo federal, a regularização fundiária, os projetos de colonização em áreas de fronteira agrícola, geralmente na

Amazônia Legal, e o reassentamento de populações atingidas por barragens.

Uma medida complementar, ainda pouco utilizada no Brasil, é a aquisição de propriedades e sua distribuição social a fundo perdido, visando reduzir tensões políticas em determinadas áreas (cf. decreto n. 2.614, de 03 de junho de 1998). Neste caso, o governo federal adquire, geralmente em áreas de conflito, imóveis de proprietários interessados em comercializá-los e o pagamento pela terra é efetuado em Títulos da Dívida Agrária (TDA), resgatáveis de cinco a vinte anos pelos proprietários, conforme o tamanho da área; as benfeitorias são pagas à vista e em dinheiro. Evita-se a morosidade e os custos das ações judiciais para a desapropriação de terras improdutivas, mas, diferentemente da desapropriação para fins de reforma agrária, a ação estatal deixa de exercer um efeito indutor de transformações sociais e tecnológicas nas propriedades rurais como um todo.

Impasses e Perspectivas no Século XXI

É preciso acrescentar que as políticas agrícolas podem ter efeitos na estrutura agrária, na medida em que, por exemplo, a concessão de créditos oficiais e os programas de renegociação e ressecuritização de dívidas contraídas por grandes proprietários e empresas com o governo federal acabam por incentivar a concentração fundiária. Some-se a isso o fato de que muito pouco tem sido feito para se confiscar propriedades onde ainda hoje persistem condições de trabalho análogas à escravidão. Neste sentido, torna-se relevante levar-se em conta, inicialmente, a interação entre as diferentes políticas fundiárias e as políticas agrícolas.

Além disso, as políticas de crédito, pesquisa, assistência técnica, o apoio ao cooperativismo e à comercialização, bem como as demais políticas públicas voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar, podem contribuir decisivamente para viabilizar o modo de vida, do modo de vida camponês e, indiretamente, favorecer a distribuição da terra (SILVA, BARONE E SOUZA, 2011). A qualidade das políticas sociais, especialmente as políticas para habitação, educação, saúde, cultura, energia elétrica, renda mínima, previdência social, transporte, telefonia, esportes, inclusão digital, entre outras, também irão desempenhar um relevante papel para a composição social, produtiva e tecnológica da agricultura familiar e das áreas destinadas à reforma agrária.

Há uma limitação nas informações sobre a origem e características dos assentamentos criados no Brasil desde o início dos anos 80. Entre 1980 e 2010, as variadas e contrastantes políticas governamentais, voltadas para a implementação de assentamentos (minoritariamente através da desapropriação para fins de reforma agrária) teriam levado, segundo as imprecisas estimativas oficiais, ao estabelecimento de 1,27 milhão de unidades de produção familiar, em uma área total superior a 90 milhões de hectares. Isso corresponderia a 20 ou 25% de toda a área utilizada pela agricultura e pela pecuária no Brasil; a área total, somando modalidades reformistas e não reformistas de assentamento rural, seria pouco menor do que a área plantada pelos demais produtores não familiares.

Em termos demográficos, considerando a estimativa da *Pesquisa de Avaliação sobre Qualidade da Reforma Agrária* (PQRA, realizada pelo INCRA em 2010), de quatro pessoas em média para cada lote familiar, teríamos aproximadamente cinco milhões de brasileiros(as) inseridos nessas diversas modalidades de assentamentos de reforma agrária e demais políticas fundiárias distributivistas e de regularização efetivadas no Brasil desde 1980. Isso representaria algo em torno de 2,5% da população brasileira, 17% da população rural, quase 30% de toda a população da agricultura familiar do país.

É imprescindível, no entanto, levar em conta a imprecisão e a polêmica sobre esses números – para se evitar uma superestimação dos resultados da reforma agrária no Brasil, já que, em muitos casos, como vimos, há a regularização de antigas posses (e não uma redistribuição da terra), a implementação de programas de crédito fundiário e de colonização na região amazônica, ou mesmo equívocos, como o registro de diversas famílias instaladas sucessivamente em um mesmo lote, às vezes em assentamentos criados em áreas praticamente inabitáveis.

No *Atlas da Questão Agrária Brasileira*, elaborado por Girardi (2009), considera-se que entre 1979 e 2006 teriam sido assentadas 913 mil famílias, distribuídas em 18 modalidades de acesso a terra: nove tipos de projetos de assentamentos, regularização de terras de comunidades quilombolas, reservas extrativistas e de desenvolvimento sustentável, projetos de colonização, florestais, de fundo de pasto, de desenvolvimento sustentável, reassentamento de atingidos por barragens e assentamentos em terras públicas estaduais.

Se levarmos em conta o total de famílias assentadas entre 2007 e 2010, segundo dados governamentais, chegaríamos a um total pouco

acima de 1,2 milhão de lotes em mais de 8.500 assentamentos de diversos tipos em todo o país, com expressiva concentração na região Norte. De qualquer forma, tem sido crescente o foco sobre a qualidade das políticas públicas colocadas em prática para o desenvolvimento da produção, da preservação, ou restauração ecológica e da melhoria da qualidade de vida dessa população.

A PQRA/INCRA mostrou que aproximadamente 90% dos assentados afirmavam estar em uma situação muito melhor, melhor ou pelo menos igual em comparação com sua situação anterior, tendo em vista quesitos como moradia, alimentação, renda e educação; duas em cada três famílias afirmavam estar em condições melhores ou muito melhores em comparação com a situação anterior.

Diante dessa e muitas outras considerações, é necessário reconhecer que as diversas políticas agrárias, em que pese o conjunto de recuos, obstáculos e restrições, continuamente impostos aos movimentos populares, produziram um impacto transformador no meio rural brasileiro, o que se deve, em primeiro lugar, ao empenho dos movimentos sociais, principalmente do MST, que conseguiu, através de suas ações e mobilizações, abrir espaço para a expansão da agricultura familiar em áreas até então desocupadas ou ocupadas por empresas ineficientes e/ou em situação irregular.

Entretanto, verifica-se no Brasil, desde o final dos anos 90, o estabelecimento de dispositivos jurídicos e governamentais para a contenção da demanda dos movimentos populares pela reforma agrária, entre os quais:

a) a redução nas metas para a reforma agrária e para as políticas de assentamentos rurais, o que faz da perspectiva de sucesso algo menos plausível para todos os grupos populares que se organizam e se mobilizam para conquistar o acesso a terra;

b) as intimidações, ameaças ou repressões policiais contra as ocupações de terras e demais manifestações de protesto realizadas pelos movimentos populares, ações que são complementadas pela perseguição, criminalização e prisão de lideranças;

c) a criação de obstáculos judiciais, legais e administrativos que dificultam ou atrasam demasiadamente a conclusão das desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária e outras políticas de redistribuição fundiária.

Mas é preciso ressaltar que tais dispositivos de contenção e repressão vêm sendo efetivados simultaneamente à transformação de condições estruturais e macrossociais, que levaram, a partir do governo Lula, a uma ampliação da integração, ainda que subordinada e

subalterna, de grupos sociais vulneráveis a um conjunto de políticas públicas compensatórias, principalmente o Programa Bolsa Família, e a um novo ciclo de inserção de contingentes de trabalhadores no mercado de trabalho.

Houve, a partir do governo Lula, um aumento na formalização das relações de trabalho e uma redução nas taxas de desemprego, um aumento no poder de compra do salário-mínimo e da massa salarial e um aumento geral nos níveis de consumo das chamadas “classes D e E”. O Programa Bolsa Família, em 2013, alcançou mais de 13 milhões de famílias em situação de miséria e pobreza; houve também uma ampliação na abrangência de outras políticas sociais, especialmente as habitacionais e de acesso à energia.

Diante deste cenário, no final da primeira década do século XXI, o governo federal anunciou a diretriz de erradicar a miséria e de pelo menos reduzir substancialmente os índices de pobreza no país, justamente em um momento em que a luta social e as iniciativas governamentais pela reforma agrária entraram em um intenso refluxo político e organizacional. Deste modo, se, durante os anos 1970 e 1980, a reforma agrária passou a ser paulatinamentepensada de forma desvinculada à modernização tecnológica da produção agropecuária e da sociedade em geral, neste início de século XXI a reforma agrária vem deixando de ser colocada como uma medida prioritária para a superação da miséria e da pobreza e torna-se, nos programas governamentais, uma medida bastante secundária em relação às demais políticas de transformação social e econômica.

Todo este quadro traz importantes consequências para a organização política dos movimentos sociais. A ameaça de um “desemprego estrutural” e de uma “crescente pobreza”, como se delineava nos anos 1980 e 1990, perde sua força enquanto fator de mobilização política para os trabalhadores e populações em situação de exclusão, de miséria e de pobreza. É preciso levar em conta que, para serem beneficiados pela reforma agrária, os trabalhadores precisam ingressar e permanecer por vários anos em improvisados acampamentos, em uma estratégia social de confrontação política e social, cuja eficácia torna-se ainda mais incerta quando se considera o aparato policial repressivo mobilizado contra essas iniciativas (BORELLI, 2007).

No entanto, pode-se argumentar que uma efetiva e duradoura melhoria das condições sociais no campo e uma superação emancipadora e participativa da miséria e da pobreza podem ser alcançadas – e de forma bastante vigorosa – por meio do

aproveitamento de todo o potencial de transformações desencadeado pela construção de um novo modelo de desenvolvimento rural sustentável, notadamente quando este atenta para seus aspectos sociais, econômicos, culturais, políticos e ecológicos.

As políticas agrárias redistributivistas não podem ser resumidas ao objetivo de reduzir a miséria e a pobreza no país, sobretudo quando as “linhas de pobreza” são colocadas em patamares extremamente baixos. É importante levar em consideração que a superação da miséria e da pobreza possui múltiplas dimensões – e não pode ser analisada unicamente com base no acesso a uma renda monetária familiar mensal mínima, definida por governantes e burocratas, como se isso pudesse indicar a “satisfação de necessidades básicas da população”. A reforma agrária e demais políticas agrárias continuará tendo grande relevância enquanto se tiver o objetivo de se ampliar para novos patamares a qualidade de vida e a autodeterminação dos segmentos sociais mais vulneráveis.

Ganha força, neste sentido, a concepção de que os trabalhadores podem conquistar melhores condições de vida e de trabalho não apenas como beneficiários de políticas compensatórias emergenciais e ou da geração de empregos no setor empresarial, mas como protagonistas de uma reconstrução social, ecológica e técnica da agricultura e do espaço rural. As políticas agrárias, neste novo contexto, continuam sendo apontadas pelos movimentos sociais como uma diretriz estratégica de inclusão social no sentido de fortalecer a agricultura familiar e equacionar problemas habitacionais, alimentares e educacionais, entre outros, como veremos a seguir.

O fortalecimento da diversidade socioambiental

Dados apresentados pela pesquisadora indiana Shalmali Guttal, no Fórum Social Mundial de 2005, mostravam que 80% de um total de 840 milhões de famintos em todo o planeta encontravam-se no meio rural. Há um grande potencial nas políticas agrárias distributivistas para se melhorar as condições de vida e de trabalho de um expressivo número de trabalhadores rurais e segmentos populares em situação de pobreza, miséria e exclusão.

Um dos argumentos que reforçam a importância das políticas agrárias na contemporaneidade refere-se às contradições geradas pela predominância da produção em larga escala, em sistemas de monocultura, voltados para o atendimento da demanda de mercados globais e a ocupação de grandes áreas por alguns poucos produtos.

Este modelo vem sendo criticado pela intensificação na concentração de terra e de renda, pela dependência em relação às políticas protetoras oferecidas pelo Estado, pela incorporação de novas áreas mediante a devastação de ecossistemas nativos, pelas relações de exploração do trabalho e pela violência dos conflitos pela posse da terra em sua expansão e ocupação territorial.

A paisagem preponderante nas regiões dominadas pela produção agroindustrial é de uma desertificação social e cultural, já que a lógica exclusivamente empresarial transforma o espaço rural em um mero substrato para a produção, ou seja, em uma mercadoria entre outras. A ocupação do território pela produção em grande escala ocorre através de duas formas principais:

a) a pecuária ultra-extensiva, responsável por praticamente metade de toda a área de ocupação antrópica no Brasil; apresenta vasta irregularidade ambiental e fundiária, cria poucos empregos e pouca renda por unidade de área e produz uma intensa emissão de gases de efeito estufa, dado à desbalanceada alimentação do rebanho excessivamente dependente de pastagens;

b) a produção agrícola, florestal ou agroenergética em vastas extensões contínuas, com expressiva mecanização e intenso uso de fertilizantes químicos, agrotóxicos e de fontes não renováveis de energia, além da geração de resíduos e de contaminação do solo, da água e da atmosfera; há limitada geração de oportunidades de trabalho por unidade de área ocupada, uso irregular de substâncias tóxicas, predominância da subordinação e exploração dos trabalhadores e forte dependência em relação a políticas de proteção e de crédito oferecidas pelo Estado.

Frente a isso, as políticas agrárias distributivistas passam a ser vinculadas à busca por maior equidade social na agricultura, o fortalecimento da agricultura familiar, a intensificação da produção agropecuária, com maior produção e maior geração de emprego e renda em menores áreas, maior eficácia no uso do solo, incentivo à diversificação técnica, social e econômica, superando a hegemonia de empresas e grandes propriedades, atrelada à produção animal ultra-extensiva ou à produção agrícola e florestal em larga escala para atendimento de demandas dos mercados internacionais.

Nota-se que a reforma agrária vem sendo cada vez mais vinculada ao desenvolvimento de estilos ecológicos, endógenos e locais de agricultura camponesa, o florescimento das modalidades de agricultura com baixo impacto ambiental, através da formação de sistemas agroflorestais, da agricultura orgânica e muitas outras

inovações agroecológicas (BORGES, 2010) e na ocupação de áreas florestais (MOREIRA, 2000), com especial ênfase para o acesso das mulheres e dos jovens a terra, aos recursos naturais e aos saberes que venham a contribuir e fomentar uma ocupação do espaço rural de forma diversificada dos pontos de vista ecológico, produtivo e social.

Além disso, entre os fatores sociais e econômicos, que continuam sendo atribuídos às políticas agrárias, estão a redução da pobreza e da insegurança alimentar, o desenvolvimento de regiões marginalizadas, a inserção de populações excluídas no mercado consumidor, a geração de oportunidades de trabalho e a distribuição de renda. Nas áreas reformadas, há o desenvolvimento de diferenciadas modalidades de economia solidária: comércio justo, consumo consciente, fortalecimento de mercados locais, venda direta aos consumidores, venda de cestas orgânicas, entregas domiciliares, organização de feiras, comercialização institucional (WILKINSON, 2007). Este conjunto de elementos faz com que a reforma agrária e demais políticas fundiárias continuem sendo indicadas para se estimular as economias locais e regionais, para a ampliação na geração de empregos diretos e indiretos e como estratégia para uma valorização do trabalho tanto no campo como na cidade.

O fortalecimento da agricultura familiar permite a criação de sistemas descentralizados, locais e regionais de produção e de consumo de alimentos, ou seja, uma agricultura de proximidade, com grande diversidade e revigoramento das peculiaridades regionais e locais, além da disponibilização de alimentos diferenciados e com alta qualidade, produzidos com baixo custo, variedade e características específicas. Há, com isso, uma reversão da erosão na agro biodiversidade (a biodiversidade de espécies da flora e da fauna utilizados para uso humano), além da redução no consumo de energia para atendimento de necessidades alimentares da população; e o fortalecimento do acesso a produtos artesanais ou semiprocessados, elaborados pelos próprios camponeses e suas organizações, muitas vezes com o emprego e a renovação de técnicas e práticas tradicionais.

Estes processos contrastam com o sistema agroalimentar industrial, globalizado e padronizado, cujo funcionamento caracteriza-se pela presença de monopólios e oligopólios e fortíssima homogeneização. Há uma série de limites na qualidade dos alimentos agroindustrializados e um já conhecido impacto sobre a saúde dos consumidores, além da ocorrência de uma série de “escândalos alimentares”.

O desenvolvimento de um setor agropecuário com condições de oferecer uma alimentação diversificada, ecologicamente responsável e saudável é favorecido, em cada país e em cada região, pelo fortalecimento dos setores familiares de produção agropecuária. No caso dos países onde predomina a grande propriedade vinculada à agroindústria, as políticas de reforma agrária continuam seguramente mantendo sua atualidade e importância para que a diversificação do sistema agroalimentar possa ser ampliada e renovada. Nas áreas ocupadas por assentados, camponeses e populações tradicionais, o espaço rural é mais intensamente habitado e permeado por relações sociais e manifestações culturais as mais diversas (SABOURIN, 2011). O campo é organizado como um suporte, não exclusivamente para a produção de mercadorias, mas também como espaço de (re)construção de modos de vida que levem a uma maior autonomia técnica, econômica e política das classes populares.

O fortalecimento da agricultura familiar é então pensado a partir da constituição de espaços habitados rurais com maior qualidade e o florescimento de atividades agrícolas e não-agrícolas diversificadas, uma nova relação entre campo e cidade, o atendimento de um histórico anseio popular por uma vida digna no campo, o aumento da população rural, a valorização da paisagem e uma reconexão entre natureza, sociedade e cultura. As políticas agrárias, na medida em que permitem aos trabalhadores do campo, o estabelecimento de modos de vida com maior autonomia, em relação às determinações do setor empresarial, contribuem para uma modificação, não apenas na composição do mercado de trabalho, mas também nas práticas políticas, ambientais, culturais e de gênero vigentes na sociedade.

Neste sentido, há um empoderamento das classes populares, a capacitação da população mais vulnerável para construir as estratégias voltadas para a superação das adversidades em sua qualidade de vida; e, indiretamente, um fortalecimento de culturas rurais típicas e de inúmeras expressões artísticas, como a dança, a música e as festividades regionais, além de um revigoramento no modo de vida de populações tradicionais: quilombolas, caiçaras, pantaneiros, sertanejos, seringueiros, ribeirinhos, pescadores e outras comunidades que apresentam características étnicas, históricas ou culturais específicas (WOORTMAN, 2011).

As políticas de distribuição fundiária podem ainda ter reflexos sobre as disputas ambientais, uma vez que permitem agregar novos atores políticos no meio rural, com potencial para ampliar a politização

dos problemas ambientais de cada região, algo que não ocorre com a mesma intensidade, com a ocupação socialmente desertificadora, engendrada pela predominância empresarial no espaço rural. Além disso, o incremento da população rural através da reforma agrária, viabiliza uma ampliação do universo social, envolvido com a prestação de serviços ambientais voltados para a preservação ecológica e/ou à restauração da biodiversidade.

Pode-se, em síntese, elencar uma série de externalidades positivas associadas às políticas de (re)distribuição fundiária voltadas para o fortalecimento de populações camponesas, tradicionais e indígenas, o que aponta para sua relevância na ampliação da multifuncionalidade do espaço rural.

O problema agrário em outros países

Nos últimos anos, as políticas agrárias têm sido objeto de discussões e formulação de políticas governamentais em vários países na América Latina, África e Ásia. Em muitos casos, os programas de redistribuição de terras têm sido apontados como um elemento central para uma renovação das estratégias de desenvolvimento rural; e também interpretados como uma das condições para o enfrentamento da pobreza, da violência e da exclusão que atinge milhares de pessoas em todo o mundo.

Na África, neste início do século XXI, há uma expressiva ocorrência de conflitos fundiários (BERSTEIN, 2005), programas de reforma agrária, formulação de políticas de distribuição de terras, reassentamento de populações, restituição e/ou certificação de áreas tradicionais, regulamentação de uso de áreas florestais e uma série de medidas envolvendo um expressivo número de países, entre os quais Uganda, Tanzânia, Quênia, Etiópia, Zimbábue, África do Sul, Namíbia, Zâmbia, Tanzânia, Malawi, Ruanda e Congo.

A reforma agrária chegou a ser apresentada na África do Sul como uma contraposição à injustiça do *Apartheid* e do domínio colonial. No final do século XX, quase 90% das terras agricultáveis estavam em poder dos brancos, ao passo que na composição demográfica do país ocorria exatamente o contrário. Em 1994 foi apresentado um plano de reforma agrária com a finalidade de redistribuir 30% das terras em posse de fazendeiros em cinco anos, o que abrangeria uma área de 26 milhões de hectares. No entanto, como era previsto o pagamento de elevadas indenizações, sua execução ficou bastante restrita. Cerca de seis milhões de hectares chegaram a ser

redistribuídos – um resultado bastante inferior às metas anunciadas. Paralelamente, houve uma explosão da violência nos anos 1990, sobretudo na forma de roubos e assaltos às fazendas que, diante de tal instabilidade, acabaram parcialmente se transferindo para outros países do continente.

Recentemente, no Zimbábue, inúmeros conflitos violentos entre fazendeiros brancos e populações negras culminaram, no plano político, com a expropriação sem indenizações de milhares de hectares e sua transferência para populações sem terra, em uma espécie de ressurgimento de vertentes de reforma agrária “radical” ou “revolucionária”. A questão agrária e a questão étnico-racial aparecem plenamente vinculadas neste e em muitos outros casos na África (MOYO E YEROS, 2005).

A legislação e o ordenamento agrário estão entre os mais graves problemas estruturais para muitos países africanos. Os tradicionais regimes comunitários de posse e uso itinerante do território nem sempre são compatíveis com os formatos exigidos pelas novas leis agrárias, fundadas, em geral, na propriedade privada, individual e comercializável da terra – e que pressupõem um forte sedentarismo. A inadequação do regime fundiário instituído durante e após o período colonial europeu, a insegurança jurídica e os problemas decorrentes de mudanças na legislação agrária diante das práticas tradicionais de ocupação e de uso coletivo da terra estão na origem de diversas tragédias políticas, sociais e ambientais na África contemporânea.

Na América Latina, além do caso brasileiro, a questão agrária continua sendo um tema atual, polêmico e conflituoso em diversos países. No México, ao longo dos anos 1990, o governo baixou um pacote de medidas liberalizantes e de incentivo ao agronegócio; apresentou ainda uma modificação na legislação fundiária, com o objetivo de fazer, por exemplo, com que os *ejidos* (assentamentos com terras coletivas, criados durante a reforma agrária no início do século XX) fossem convertidos para o formato de propriedade privada e mercantil, o que resultou em diversas rebeliões por parte de camponeses e indígenas, sobretudo na província de Chiapas.

A proposta de reforma agrária também ressurgiu na Bolívia, após a vitória de Evo Morales em dezembro de 2005. Recorrendo a um discurso indigenista e anticolonialista, o governo boliviano passou a expropriar propriedades em áreas de fronteira e a resgatar grandes fazendas ocupadas irregularmente, ao mesmo tempo em que lançou

medidas para a nacionalização de companhias petrolíferas instaladas no país.

Outro país que vem realizando uma rediscussão da reforma agrária é o Paraguai. Durante os 35 anos que permaneceu no poder (1954-1989), o ditador Alfredo Stroessner acentuou a concentração fundiária herdada de uma lei de terras (similar à Lei de Terras brasileira de 1850) e deixou um passivo de quase 300 mil famílias sem-terra. Com a vitória de Fernando Lugo em 2008, um plano de reforma agrária para a redistribuição de oito milhões de hectares começou a ser delineado.

Na Venezuela, o governo de Hugo Chaves promoveu uma reforma agrária como parte da “revolução bolivariana”, de inspiração socialista, em um contexto de nacionalização da indústria petrolífera e de outros setores da economia. Em novembro de 2001, o Congresso aprovou restrições ao tamanho das propriedades e ampliou a cobrança de impostos para grandes fazendas improdutivas, que começaram a ser confiscadas; buscou-se revalidar regimes tradicionais de posse da terra e áreas públicas foram destinadas aos camponeses.

Na Ásia, as políticas de redistribuição fundiária também vêm sendo discutidas e implementadas nos últimos anos (AGUILAR JR., 2005). Em alguns países, como o Nepal, o aumento da fome vem sendo associado à precariedade nas garantias de acesso a terra para camponeses e populações empobrecidas e à imposição de leis agrárias, visando favorecer a expansão da produção agroindustrial. A reforma agrária também vem sendo objeto de políticas estatais recentes nas Filipinas e na Tailândia.

A retomada da demanda social pela reforma agrária afigura-se também como uma resposta à expansão do agronegócio em países onde os direitos fundiários de populações tradicionais (e informais) não têm sido respeitados. Em outros, é uma tentativa de se evitar um fenômeno internacional recente denominado *land grabbing*, que consiste basicamente na aquisição de grandes áreas agrícolas contíguas em países em desenvolvimento por parte de poderosos conglomerados financeiros e empresariais internacionais. Por este motivo, tem sido retomado o debate em vários países sobre a definição de limites para o tamanho das propriedades rurais. No Brasil, foi organizado em 2010 uma campanha e um plebiscito popular por 54 instituições pela definição de limites para a dimensão das propriedades rurais.

Por outro lado, em alguns casos, a noção de reforma agrária significa a concessão de títulos de propriedade privada da terra em regiões com forte presença de populações camponesas tradicionais,

cujo regime de posse e uso da terra é comunitário e inegociável. Esta suposta reforma agrária, atualmente em curso na China e em outros países asiáticos e latino-americanos, nada mais é que a transformação de terras de ocupação ancestral em propriedade privada, com forte concentração e repercussão negativa no modo de vida das populações locais. Tais medidas têm sido questionadas por vários movimentos sociais que passam a lutar pelo reconhecimento das modalidades indígenas e tradicionais de uso da terra.

No âmbito global, foi criada em 1993 a Via Campesina, uma instituição internacional autônoma, pluralista e multicultural que agrega cerca de 150 organizações locais e nacionais em mais de 70 países na África, América Latina, Ásia e Europa. Sua atuação visa o fortalecimento de pequenos e médios agricultores, trabalhadores rurais, migrantes, camponeses e indígenas, em uma perspectiva de respeito à diversidade cultural e aos direitos humanos e pelo fortalecimento da agricultura sustentável; ao mesmo tempo, tem sido bastante crítica em relação aos impactos socioambientais do agronegócio e aos processos políticos que facilitam a expansão de cultivos transgênicos.

As lutas de camponeses, comunidades tradicionais e assalariados em defesa da reforma agrária continuam tendo grande urgência e atualidade em muitos países. Trata-se, em grande medida, de manifestações de resistência de trabalhadores rurais e urbanos e populações camponesas, tradicionais, ou indígenas contra o poder imperial de corporações transnacionais e grandes fazendas que, por meio da concentração fundiária e do suporte estatal, controlam o acesso aos recursos fundiários, produtivos e naturais.

A reforma agrária, em sua acepção (re)distributivista, continua tendo significativa validade e pertinência, notadamente nos países onde trabalhadores rurais e povos tradicionais vivenciam novas situações de exclusão, dependência e submissão – e lutam pelo estabelecimento de condições sociais e institucionais que respeitem suas tradições culturais e relações comunitárias e viabilizem um aperfeiçoamento em sua qualidade de vida e nas formas de interação com a natureza.

Considerações Finais

A experiência brasileira ilustra como um diversificado e contraditório conjunto de políticas fundiárias foi sendo historicamente constituído em forte correlação com os movimentos sociais. Algumas

políticas de assentamento, como vimos, são mais propriamente respostas do Estado para evitar a realização da reforma agrária propriamente dita. Ainda assim, estas contraditórias e limitadas políticas agrárias, que em alguns casos chegaram a ser consideradas “antirreformistas” pelos movimentos sociais, são respostas do Estado à luta popular pelo acesso a terra.

Assim, ao lado da desapropriação de terras por interesse social, para fins de reforma agrária, foram sendo implementados programas de distribuição de terras públicas, geralmente por governos estaduais e de regularização fundiária, como a colonização da Amazônia e o crédito fundiário, entre outras. A interpretação destas políticas fundiárias pelos movimentos sociais ressalta suas contradições e limites, em um contexto mais recente, marcado por: a) um crescente de desincentivo e repressão das mobilizações populares; b) um aumento na oferta de oportunidades no mercado de trabalho, que vem também passando por um aumento na formalização e na massa salarial; c) a disponibilização de programas assistências e políticas compensatórias, principalmente o Programa Bolsa Família. Com isso, a mobilização política em torno da bandeira da reforma agrária, vem passando por um expressivo refluxo nos últimos anos.

Por outro lado, as diversas políticas fundiárias passaram a ser vinculadas a um novo conjunto de objetivos, como a revalorização do espaço rural e da diversidade étnico-cultural, a produção de alimentos com maior qualidade e variedade, a recuperação ecológica, o fomento à transição agroecológica e a reinvenção da noção de qualidade de vida. Desta forma, recoloca-se em novos termos a discussão sobre os objetivos e as alternativas para se colocar em prática, no âmbito da reforma agrária e demais políticas fundiárias. Em outros países latino-americanos, africanos e asiáticos, o debate agrário também vem sendo recolocado e renovado, mas em condições e contextos bastante heterogêneos. Há, no entanto, uma crescente vinculação da luta popular pela definição de políticas fundiárias distributivistas, como um componente relevante na geração de diversidade socioambiental e de multifuncionalidade no espaço rural do Brasil e de muitos outros países.

Referências

AGUILAR JR., F. Rural land struggles in Asia: overview of selected contexts. In: MOYO, S.; YEROS, P. (org.) Reclaiming the land: the

resurgence of rural movements in Africa, Asia and Latin America. London: Zed Books; Cape Town: David Philip, 2005. p. 209-234.

BERSTEIN, H. Rural land conflicts in Sub-Saharan Africa. In: MOYO, S.; YEROS, P. (org.) Reclaiming the land: the resurgence of rural movements in Africa, Asia and Latin America. London: Zed Books; Cape Town: David Philip, 2005.

BORELLI, J.M. Violência judicial contra os movimentos populares de luta pelo acesso à terra no Paraná. Revista Reforma Agrária, vol. 34, n. 1, págs. 229-255, 2007.

BORGES, J.L. MST: do produtivismo à Agroecologia. São Paulo: Terceira Margem; Goiânia: PUC, 2010.

BRUGNARO, R.; DEL BEL FILHO; BACHA, C.J.C. Avaliação da sonegação de impostos na agropecuária brasileira. Agricultura em São Paulo, vol. 50, n. 2, pág. 15-27, 2003.

CARVALHO, J.G. Questão agrária e dinâmica agropecuária em São Paulo: concentração fundiária e luta pela terra. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14, 2011, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, 2011, p. 22.

GIRARDI, E.P. Proposição teórico-metodológica de uma Cartografia Geográfica Crítica e sua aplicação no desenvolvimento do Atlas da Questão Agrária Brasileira, 2008, 347f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual Paulista: Presidente Prudente, 2008.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Pesquisa sobre qualidade da reforma agrária (PQRA/INCRA). Brasília: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, 2010.

MOREIRA, A.C.C. Reserva Extrativista do Bairro Mandira: a viabilidade de uma incerteza. São Paulo: Anablume/FAPESP, 2000.

MOYO, S.; YEROS, P. The resurgence of rural under neoliberalism. In: MOYO, S.; YEROS, P. (org.) Reclaiming the land: the resurgence of rural movements in Africa, Asia and Latin America. London: Zed Books; Cape Town: David Philip, 2005. p. 8-64.

PEREIRA, J.M.M. A disputa político-ideológica entre a reforma agrária redistributiva e o modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial (1994-2005). Sociedade e Estado, Brasília, v. 20, n. 3, p. 611-646, 2005.

SABOURIN, E. Teoria da reciprocidade e sócio-anthropologia do desenvolvimento, *Sociologias*, n. 27, pág. 24-51, 2011.

Santos, F. F. O papel do Banco da Terra na reconstrução do Rural. In: BRANDENBURG, A. et. al. (org.) *Ruralidades e questões ambientais: estudos sobre estratégias, projetos e políticas*. Brasília: MDA/NEAD, série NEAD Estudos, 2007. p. 173-201.

SILVA, M.E.; BARONE, L.A.; SOUZA, J.G. O (re)desenho produtivo e social dos assentamentos rurais a partir das políticas públicas: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos. *Retratos de Assentamentos*, vol. 14, n. 2, pág. 229-248, 2011.

STOREL FILHO, A.O.; PEREIRA, L.B.; SAPUCAHY FILHO, S. O processo de desapropriação na reforma agrária, *Revista Reforma Agrária*, vol. 34, n. 2, págs. 103-118, 2007.

WILKINSON, J. *Mercados, redes e valores: o novo mundo da agricultura familiar*. Porto Alegre: Editora da Universidade, 2011.

WOORTMAN, E. F. Práticas eco-agrícolas tradicionais: ontem e hoje, *Retratos de Assentamento s*, vol. 14, n. 2, pág. 15-32, 2011.