

PATRÍCIA KÜNZEL

**A REFORMA AGRÁRIA COMO POLÍTICA DE GERAÇÃO DE
EMPREGO E RENDA**

**Monografia apresentada ao curso de
Ciência Econômicas, Setor de Ciências
Sociais Aplicadas, Universidade Federal
do Paraná, com requisito parcial para
conclusão do curso.**

**Orientador: Prof. Dr. Nilson Maciel de
Paula**

CURITIBA

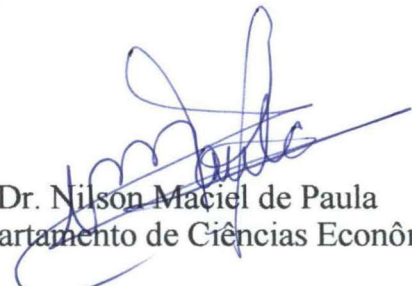
2004

TERMO DE APROVAÇÃO

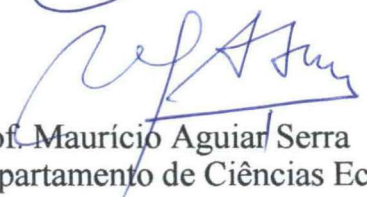
PATRÍCIA KÜNZEL

A REFORMA AGRÁRIA COMO POLÍTICA DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA


Monografia aprovada como requisito parcial para conclusão do curso de Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Federal do Paraná, pela comissão formada pelos professores:



Orientador: Prof. Dr. Nilson Maçiel de Paula
Departamento de Ciências Econômicas, UFPR



Prof. Maurício Aguiar Serra
Departamento de Ciências Econômicas, UFPR



Prof. Pulquério Figueiredo Bittencourt
Departamento de Ciências Econômicas, UFPR

Curitiba, 30 de novembro de 2004

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS E QUADROS	i
LISTA DE GRÁFICOS	ii
LISTA DE SIGLAS	iii
RESUMO	iv
1. INTRODUÇÃO	1
2 INTERPRETAÇÕES SOBRE A REFORMA AGRÁRIA	4
2.1 DIFERENTES TIPOS DE REFORMA	4
2.2 REFORMA AGRÁRIA NA AMÉRICA LATINA.....	6
3 A QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL	11
3.1 A ESTRUTURA FUNDIÁRIA BRASILEIRA.....	20
4 REFORMA AGRÁRIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	24
4.1 AGRICULTURA FAMILIAR.....	29
5 OS ASSENTAMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA BRASILEIRA	31
5.1 RELATÓRIO DA FAO/MARA – 1992.....	31
5.2 LEVANTAMENTO USP/MDA/FAO – 2003.....	35
5.3 PESQUISA UFRRJ/MDA – 2004.....	41
5.4 ANÁLISE COMPARATIVA DAS PESQUISAS.....	47
6 CONCLUSÃO	50
REFERÊNCIAS	52

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Brasil – Estabelecimentos, Área e Valor Bruto da Produção – 1995/1996	30
TABELA 2 – Renda média nos assentamentos, por família, em salários-mínimos.....	32
TABELA 3 – Renda Familiar Nacional X Renda Familiar Assentados.....	34
TABELA 4 – Remuneração Mensal da Mão-De-Obra Rural.....	34
TABELA 5 – Índice de Eficácia de Reorganização Fundiária (IF).....	35
TABELA 6 – Índice de Qualidade de Vida (Qv).....	37
TABELA 7 - Índice de Organização Social (IS).....	39
TABELA 8 – Porcentagem de famílias com fontes complementares de renda.....	40
TABELA 9 – Contribuição dos assentamentos para melhoria do bem estar social de seus beneficiários.....	43
TABELA 10 – Empregos Gerados nos Assentamentos.....	46

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Reforma Agrária na América Latina.....	9
QUADRO 2 – Distribuição da posse da terra no Brasil, de acordo com o censo agropecuário de 1995/96; 50(-) área correspondente aos 50% menores e 5(+) área correspondente aos 5% maiores.....	21
QUADRO 3 – Estrutura Fundiária Brasileira – 1992.....	22
QUADRO 4 – Porcentagem das famílias que não têm acesso a fatores de qualidade de vida – 1985/1994.....	37
QUADRO 5 – Porcentagem das famílias que não têm acesso a fatores de qualidade de vida – 1995/2001.....	38
QUADRO 6 – Renda média por família assentada	40

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Distribuição de Renda nos Assentamentos por Atividade.....	33
GRÁFICO 2 – Comparação entre os rendimentos médios brutos familiares per capita e uma linha de pobreza estabelecida em meio salário-mínimo.....	44
GRÁFICO 3 – Percepção dos assentados sobre suas condições de alimentação em relação ao momento anterior ao assentamento (% dos entrevistados).....	44

LISTA DE SIGLAS

ABRA – Associação Brasileira de Reforma Agrária

FAO – Food and Agriculture Organization

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Ibra – Instituto Brasileiro de Reforma Agrária

INDA – Instituto Nacional de Reforma Agrária

INCRA – Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária

MARA – Ministério da Agricultura do Abastecimento e da Reforma Agrária

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PNRA – Plano Nacional de Reforma Agrária

Supra – Superintendência de Política Agrária

UFRRJ – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

USP – Universidade de São Paulo

RESUMO

A origem do problema de concentração de terra e renda agrária no Brasil remete à colonização, mas a discussão da necessidade da implantação da reforma agrária no país só ganhou mais destaque a partir da década de 50. Atualmente, o fortalecimento dos complexos industriais convive com o empobrecimento de pequenos produtores, com a fuga do homem do campo que promove “inchaço” nos centros urbanos e com o crescimento da massa de pobres e excluídos que se organizam em movimentos e exigem o acesso a terra e crédito, por meio de uma política de reforma agrária.

O objetivo deste trabalho é analisar a discussão que envolve o processo de reforma agrária no Brasil, a contribuição da reforma para o desenvolvimento econômico e seus resultados em termos de geração de emprego, renda e qualidade de vida. Para isto, são expostas diferentes concepções do processo de reforma agrária e como ele se deu em outros países, principalmente na América Latina; e a experiência brasileira da discussão e implantação da reforma agrária.

A implantação de uma ampla política de reforma agrária é considerada como um meio de promoção de distribuição de renda, melhoria da qualidade de vida, fortalecimento político dos assentados e fixação do homem na terra. Fatores que, associados, contribuiriam para o desenvolvimento nacional. No entanto, a realidade apresentada por levantamentos feitos em assentamentos é de poucos ganhos em termos de renda e qualidade de vida. Os beneficiários da reforma, porém, mostram-se satisfeitos por terem seu pedaço de terra e garantir alimentos pelo menos para consumo próprio. Isso demonstra que a reforma agrária implantada no Brasil tem ação paliativa, de aquietação política, que traz algum ganho social, mas pouco resultado econômico. Não foi ampla, nem contínua, e só é positiva se comparada a uma realidade de extrema miséria, que é o quadro em que se encontram a maioria dos sem-terra que a reivindicam.

1. INTRODUÇÃO

A necessidade da implantação da reforma agrária no Brasil passou a ser discutida com maior intensidade há certa de meio século. A origem do problema agrário no país, no entanto, está numa herança histórica de concentração de terras, que remete à colonização brasileira. O fortalecimento dos complexos industriais, nas últimas décadas, convive com o empobrecimento de pequenos produtores, com fuga do homem do campo que promove “inchaço” nos centros urbanos e com o crescimento da massa de pobres e excluídos que se organizam em movimentos e exigem o acesso a terra e crédito, por meio de uma política de reforma agrária.

Este trabalho tem por objetivo analisar a discussão que envolve o processo de reforma agrária no Brasil, a contribuição da reforma para o desenvolvimento econômico e seus resultados em termos de geração de emprego, renda e qualidade de vida. O primeiro capítulo, que recebeu a denominação “Interpretações sobre Reforma Agrária”, contém uma exposição das diferentes concepções do processo de reforma agrária e como os diferentes processos de reforma agrária desenvolvidos em todo o mundo podem ser agrupados por algumas características que têm em comum, com destaque para as políticas de distribuição de terra promovidas na América Latina.

No segundo capítulo, intitulado “A Questão Agrária no Brasil”, é feito um relato histórico resumido sobre a origem do problema de concentração fundiária brasileira, a ação dos movimentos sociais e o que foi feito em termos de reforma agrária no país. Fica evidente que a reforma agrária brasileira não se tratou de um processo contínuo, mas de programas pontuais, desenvolvidos conforme a vontade política dos governantes. A discussão, que se inicia nos anos 60, era de que a reforma agrária era necessária para o desenvolvimento capitalista do país, com a inserção do trabalhador rural no mercado interno, por meio de uma política distributiva, de desconcentração da propriedade da terra. Com a agricultura deixada para segundo plano, devido a um projeto de desenvolvimento nacional que priorizava a

industrialização, a política de reforma agrária passa a ser apontada, na década de 70, como um elemento estratégico de oferta de produtos alimentares a baixos preços, que contribuiria com o desenvolvimento nacional. Nos anos 80, os complexos agroindustriais se fortaleceram e a justificativa de que a pequena produção seria indispensável para oferta de alimentos perdeu importância. Atualmente, a reforma agrária é vista como uma política necessária para geração de emprego e renda no campo, promoção de melhoria na qualidade de vida e contenção, ou até reversão, do movimento migratório rural/urbano.

As alterações no entendimento da necessidade da implantação da reforma agrária levam à discussão, apresentada no terceiro capítulo, sobre a importância da reforma agrária como instrumento de desenvolvimento econômico. A implantação de uma ampla política de reforma agrária é considerada como um meio de promoção de distribuição de renda, melhoria da qualidade de vida, fortalecimento político dos assentados e fixação do homem na terra. Fatores que, associados, contribuiriam para o desenvolvimento nacional.

No quarto capítulo deste trabalho, é feita uma análise de três levantamentos feitos em assentamentos implantados a partir de 1985, principais programas desenvolvidos em termos de reforma agrária no Brasil, com o objetivo de traçar um resumo dos resultados apresentados pela reforma agrária brasileira. Os dados indicam que a renda familiar média gerada nos assentamentos é baixa, porém similar ao rendimento médio urbano e rural nas diferentes regiões do país e, em alguns casos, superior ao obtido pelos mensalistas, assalariados ou temporários, de atividades agrícolas. Em casos em que a renda é extremamente baixa, os assentados vêem a parcela da produção utilizada para autoconsumo como uma compensação e consideram que a reforma lhes proporcionou melhoria de qualidade de vida.

As análises estudadas, no entanto, mostram que, de uma maneira geral, as condições de vida nos assentamentos são precárias. Falta acesso a energia elétrica, serviços de saúde, educação, estradas e água potável, entre outros.

Por fim, a conclusão a que se chega é de que a reforma agrária está ligada,

atualmente, mais diretamente a fatores sociais do que econômicos. O processo é visto como um instrumento de geração de emprego e renda para famílias que vivem em condições de extrema pobreza, para que alcancem uma melhor qualidade de vida e permaneçam em suas propriedades, “desafogando” a procura, cada vez mais frustrada, por oportunidades nos centros urbanos. Ainda assim, os resultados da reforma agrária feita no Brasil, embora considerados positivos pelos coordenadores das pesquisas que avaliaram os assentamentos, apresentam-se como ganhos comparativos, tomando por base uma situação anterior de extrema miséria, o que os caracteriza como um paliativo social, mais voltado para atender parte das reivindicações de movimentos organizados, do que para constituir um projeto de desenvolvimento nacional.

2. INTERPRETAÇÕES SOBRE REFORMA AGRÁRIA

O termo reforma agrária tem sua definição mais simplificada no conceito de alteração da estrutura agrária, como a própria palavra reforma indica. A expressão costuma ganhar significado mais amplo, sendo normalmente associada a políticas econômicas e sociais que visam distribuição mais eqüitativa de terras e melhoria das condições de vida no campo. Para VEIGA (1986, p. 7), reforma agrária se resume à “... modificação da estrutura agrária de um país, ou região, com vista a uma distribuição mais eqüitativa da terra e da renda agrícola ...”. Opinião semelhante, porém mais abrangente, aparece no conceito apresentado por GOMES DA SILVA sobre o tema, como cita SPAVORECK (2003, p. 8): “um processo amplo e imediato de redistribuição da propriedade da terra com vistas à transformação econômica, social e política do meio rural, com reflexos no conjunto da sociedade”.

Não há, porém, um consenso em torno do entendimento desse processo. SPAVORECK (idem, p.7) destaca dois extremos de concepção: o dos que consideram reforma agrária um conjunto de medidas de estímulo de produção agrícola acompanhado de outras intervenções, como assistência técnica, garantias de preços e crédito agrícola; e o dos que interpretam a reforma como a estatização total da terra, acabando com a propriedade privada.

No espaço compreendido entre essas posições extremas, encontramos inúmeras variantes que podem ser construídas de acordo com o propósito que se tem em vista. Essa é a razão porque, na atualidade, é muito raro encontrar alguém que se manifeste frontalmente contra a reforma agrária. Partidos, lideranças políticas, empresariais, religiosas, intelectuais, e até mesmo grandes proprietários rurais, manifestam-se, de alguma forma, a favor da reforma agrária. (SPAVORECK, 2003, p.8)

2.1. DIFERENTES TIPOS DE REFORMA

O que ocorreu no **Brasil** em termos de discussão e implantação da reforma

agrária não segue um modelo único, padrão em todo o mundo. As experiências desenvolvidas em termo de reforma agrária em diferentes partes do globo mostram que fatores ligados à realidade cultural, social, econômica, religiosa e política dos países geram processos e resultados distintos. É possível, entretanto, conforme pontos comuns nos contextos em que as reformas foram desencadeadas, classificar diferentes tipos de reforma agrária.

SPAVORECK (2003, p. 8) relaciona quatro diferentes tipos de reforma: as revolucionárias, as inconclusas e/ou abortadas, as impostas e as convencionais. As **Reformas Revolucionárias** [grifo nosso] ocorrem normalmente no contexto de revoluções socialistas e alteram profundamente o perfil de distribuição de terras como ocorreu nas reformas agrárias russa, chinesa, cubana, vietnamita e em países do leste europeu.

Reformas Inconclusas e/ou Abortadas são, como o próprio nome indica, as que não se consolidaram ou foram revertidas, apesar de terem sido desenvolvidas num período de mudanças significativas na estrutura do poder central dos países, resultado do aumento da participação de forças populares. SPAVORECK (id., p.9) usa como exemplos os casos da Bolívia, Egito, Portugal, Peru, Nicarágua, Guatemala e México, primeira reforma revolucionária do século XX.

Há casos em que a reforma agrária não foi uma opção dos governantes ou o resultado da mobilização de forças populares, mas a imposição do governo dos Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial. As **Reformas Impostas** aconteceram no leste asiático, com destaque para Japão, Coreia do Sul e Formosa. “Foram reformas rápidas que mudaram substantivamente o perfil da distribuição de terra. São consideradas bem-sucedidas e um dos principais fatores responsáveis pelo desenvolvimento daqueles países no período pós-guerra.” (id.)

Quando as reformas ocorrem dentro de projetos e leis formulados para sua implantação, de acordo com o consenso de diversas forças sociais, recebem a denominação de **Reformas Agrárias Convencionais**. “O alcance é (...) em geral, relativamente pouco abrangente, localizado e não alterando significativamente o perfil

de distribuição da propriedade da terra.”(id.) São exemplos os casos da Indonésia, Filipinas, Índia, Malásia, África do Sul, Marrocos, Itália e de boa parte dos países da América Latina, entre eles Brasil, Colômbia, Venezuela, Paraguai, Panamá e Costa Rica.

A proximidade e realidades parecidas dos países da América Latina com o Brasil merecem atenção especial em nossa pesquisa, seja por uma questão de localização (o que confere, no campo, culturas agrícolas semelhantes), como de colonização e inserção mercado internacional. A seguir, discute-se como se deu o movimento em torno da reforma agrária e sua execução nestes países.

2.2. REFORMA AGRÁRIA NA AMÉRICA LATINA

A reforma agrária na América Latina não ocorreu de maneira uniforme, com origens, situações políticas ou processo de execução semelhantes, nem simultaneamente. Enquanto o México inicia sua política de reforma agrária em 1922, no Brasil, por exemplo, ações voltadas para resolver o problema da concentração agrária surgem a partir da década de 60, com o Estatuto da Terra, e mais efetivamente depois dos anos 80, por meio de assentamentos rurais implantados a partir do Plano Nacional de Reforma Agrária.

A origem do problema de distribuição de terras confere características distintas que podem separar a reforma agrária na América Latina: o das reformas como tendências mais revolucionárias, que o caso de México e Bolívia, e das mais convencionais, no restante dos países. No México e na Bolívia a reforma agrária surgiu da expulsão das terras públicas de comunidades de origem indígena, intimamente ligadas à terra, para locais de pior qualidade, devido à expansão de fazendas, na forma de empresa agrícola, orientadas para a exportação. Em consequência dos fortes vínculos comunitários, desses agricultores surgiu um

movimento social de pressão política, tensões sociais de caráter revolucionário inclusive, pela retomada da terra transferida para os grandes proprietários. Já no restante da América Latina, onde a distribuição fundiária de início era caracterizada pela presença do binômio latifúndio-minifúndio, com identificação mais ligada ao vínculo que os unia ao proprietário da terra já que não formavam propriamente uma comunidade, não existia a princípio uma organização social contrária aos grandes proprietários. (FURTADO, 1970).

Nessas populações desarticuladas e desamparadas existem, de forma larvada, movimentos de violência, os quais são apresentados pelas classes proprietárias como variantes de banditismo. Entretanto, essas populações não estão em condições de antepor qualquer resistência organizada à dominação da fazenda, e muito menos de apresentar-se como uma alternativa a esta. (...) a estrutura agrária somente se transforma em motivo de preocupação quando a insuficiência crônica da oferta de produtos agrícolas transforma-se em freio ao desenvolvimento das atividades urbanas. (id., p.324)

Com o tempo, no entanto, os movimentos sociais se organizam e passam a ter papel de importante no processo de reforma agrária. A pressão social pela discussão e implantação da reforma tornam-se um aspecto comum nos países latinos, assim como a influência dos Estados Unidos. Essa influência é destacada por GUANZIROLI (2003). Segundo o autor, na década de 40, agrônomos, técnicos e sociólogos norte-americanos que participaram da reforma de terras no vale de Tenesse influenciaram fortemente a reforma agrária mexicana e porto-riquenha. Em 1964, uma reunião promovida pelo governo norte-americano no Uruguai convocava um compromisso de todos os países da América Latina em implantar reformas agrárias para acabar com os latifúndios. “Foi após esta reunião e em função do documento firmado que alguns países começaram a criar instituições e sistemas legais que permitissem avançar nessa direção.”, (id., 2003, p. 17). No Brasil, que privilegiava na época o desenvolvimento por meio da industrialização, a reunião levantava a necessidade da preocupação com a produção de alimentos para abastecimento das áreas urbanas. Essa pressão norte-americana para que se levasse em consideração a alteração da estrutura fundiária concentrada no processo de desenvolvimento capitalista, fez com que os Estados se mobilizassem no sentido de elaborarem projetos

de reforma e desenvolvimento agrário. No mesmo ano da reunião no Uruguai, o governo brasileiro criava o Estatuto da Terra, que atendia o compromisso de se elaborar um projeto de reforma agrária, mas que na realidade foi usado como um instrumento de colonização de terras impróprias para cultivo, para os mais carentes, e como financiamento de crédito para modernização, pelos grandes proprietários.

O papel dos Estados Unidos no incentivo da reforma agrária latino-americana foi ambíguo. Apesar da pressão pela reforma, os norte-americanos ofereceram subsídios às exportações e doações de alimentos por meio do PL 480¹. Esse plano teve conseqüências negativas para os preços dos produtos agrícolas produzidos pelos assentamentos recém-implantados. Outra ação negativa dos Estados Unidos foi a colaboração na queda de regimes democráticos que estavam fazendo a reforma agrária.

O quadro a seguir mostra uma síntese do processo de reforma agrária e dos problemas enfrentados em diferentes países da América Latina:

¹ Public Law 480. Programa de subsídios a exportações do governo norte-americano, iniciado em 1954, introduzido em nome da ajuda alimentar aos países em desenvolvimento. (GOODMAN e RUDILIF, 1989)

QUADRO 1 – REFORMA AGRÁRIA NA AMÉRICA LATINA

País	Período	Problemas
México	1922-1968	Após 1940, abandonou-se a assistência técnica e o crédito, devido a priorização da indústria.
Bolívia	1952-1954	Subsídios americanos (PL 480), tornam desnecessário o apoio da política agrícola, os projetos são abandonados.
Porto Rico	1940-1950	As fazendas de açúcar foram desapropriadas, mas houve crise após o PL 480 e a fragilização do mercado.
Guatemala	1952-1954	O governo foi derrubado e o processo parado.
Venezuela	1960	Muitos abandonaram as terras por melhores empregos urbanos.
República Dominicana	1961	Terminou com um golpe de estado que reverteu o processo.
Cuba	1964-1968	Organizada com grandes fazendas estatais. Alta dependência da cana-de-açúcar e pouca produção de alimentos.
Equador	1964	Pouco abandono, os parceiros ficam nas terras.
Chile	1964-1973	Parte da terra foi devolvida pelos militares, mas ainda assim a reforma teve efeitos econômicos no país.
Peru	1968-1970	Queda de preços agrícolas, PL 480, importações subsidiadas dos EUA.
El Salvador	1979	Ocorreu durante o processo de paz, mas depois as cooperativas ficaram endividadas e muitas perderam a terra.
Nicarágua	1980-1986	Parte da terra foi dada a empresas estatais, houve problemas de gestão e contra-revolução em 1990.
Brasil	1985-1987 e 1994-2002	Falta de assistência técnica e infra-estrutura adequada, preços baixos dos produtos agrícolas.

Fonte: adaptado de GUANZIROLI (2003).

Para GUANZIROLI, um dos maiores problemas nos processos de reforma agrária nos países latinos foi a falta de continuidade, pois os governos nacionais passaram a priorizar os investimentos urbanos-industriais, abandonando o apoio técnico à comercialização e ao crédito que fortaleceriam os processos de reforma agrária. “Além de serem interrompidos, ficaram na contramão das dinâmicas induzidas pelas políticas agrícolas, que fundamentalmente se orientavam no sentido de apoiar os grandes produtores agropecuários.”(id., p. 18).

Entre os países onde o processo teve algum efeito, o Chile se destaca por seus resultados positivos. Boa parte das terras desapropriadas em meados da década de

60 foi devolvida aos antigos proprietários ou abandonada devido a perseguição do governo militar, no decênio seguinte. As grandes dificuldades econômicas da década de 80 acabaram revertendo a situação e os militares passaram a apoiar a agricultura e os assentados que se mantiveram nas áreas reformadas. Metade dos beneficiários continuaram nos assentamentos e não houve reconcentração de terras, sendo o restante vendido para a classe média rural, principalmente. Essas áreas reformadas tornaram-se grandes produtoras de frutas variadas, na maioria voltadas para a exportação, restando poucas unidades improdutivas. “O impacto no desenvolvimento econômico pode ser percebido pelo valor das exportações de frutas para os EUA e Ásia, que supera os US\$ 2 bilhões/ano, e que, juntamente com as agroindústrias instaladas neste vale, na estrada pan-americana, ajudaram a estabelecer um *cluster* de grande dinamismo.”, (GUANZIROLI, 2003, p.20)

Os processo de reforma agrária do Chile, ressalva FURTADO (1970), tem aspectos próprios que o diferenciam de outros países e não permitem que seja visto como uma fórmula de aplicação geral. A dimensão relativamente pequena do setor agrícola no Chile, diz FURTADO, o colocou numa situação privilegiada em termos de reconstrução da estrutura agrária. Em países como Brasil, Colômbia ou Peru, as dimensões necessárias para uma reestruturação agrária eram muito maiores, passando de um milhão de famílias sem-terra.

Pode-se admitir como mais provável que a reconstrução das estruturas agrárias latino-americanas tenda a realizar-se por caminhos intermediários entre a solução chilena e a mexicano-boliviana. O que significa que ela estará na dependência de que avancem os movimentos que visam organizar as populações rurais e prepará-las para lutar contra a estrutura latifundiária, e de que se preparem os governos para ordenar o processo de transição. (FURTADO, 1970, p.327)

3. A QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL

A discussão em torno da reforma agrária no Brasil tem como origem um problema da distribuição de terras e renda rural que remete ao início da história do país. Desde a colonização, há concentração de terras em propriedade de poucos grandes produtores. A divisão em capitanias hereditárias privilegiou famílias nobres. Como essas famílias tinham o poder sobre a terra, mas não recursos suficientes para explorá-las, doaram grandes áreas a sesmeiros que exploravam comercialmente a cana-de-açúcar. À beira dos grandes plantações surgiram pequenas explorações de produtos básicos, para alimentar a mão-de-obra escrava. “Consolidou-se, portanto, ainda no período colonial, não apenas a concentração fundiária mas também a relação latifúndio minifúndio que marcaria tanto a estrutura fundiária como a dinâmica agrária brasileira.” (BUAINAIN e PIRES, 2003, p.3)

Mesmo após a independência, não houve grande mudança na estrutura agrária do Brasil. Durante um período de 28 anos após 1822, homens livres ocuparam terras devolutas, mas em 1850 a aprovação da Lei das Terras (que tinham como motivação dificultar o acesso a terra dos quilombolas e produtores independentes) impunha doação ou aquisição como únicos meios de acesso à propriedade fundiária, com medidas que encareceram as terras e promoveram um aumento da concentração. Segundo DOLHNIKOFF, citado por SPAROVECK (2003, p. 10), foi nessa época que surgiram os primeiros indícios de preocupação com o acesso à terra, por parte de políticos e pessoas importantes do período, como José Bonifácio de Andrada e Silva. O objetivo era estimular o progresso econômico e a abertura social. Porém, nenhuma transformação ou proposta de mudança significativa foi feita até o fim da Segunda Guerra Mundial.

A queda da oligarquia cafeeira impulsionou o processo de industrialização e introduziu uma legislação trabalhista, mas não provocou alterações na ordem agrária do Brasil. Até o início dos anos 30, a economia brasileira era essencialmente agrária e

voltada para exportação. A produção se concentrava no café, principalmente, e em outros produtos como borracha, cacau e açúcar, todas baseadas em grandes explorações. (PRADO JÚNIOR, 1956, p.254) Ser proprietário de grandes terras e produzir café não era apenas um sinônimo de riqueza, mas de grande poder econômico e político.

Com a crise de 1929, a produção do café, que estava no seu auge produtivo, entrou em colapso e as importações em forte queda. As atividades ligadas ao mercado interno passaram a apresentar maior rentabilidade, o que possibilitou a instalação de uma indústria de bens de consumo. Foi nesse meio tempo entre o declínio econômico do café e o início do processo de industrialização no Brasil que aumentou a quantidade de pequenas propriedades rurais. Como destaca PRADO JÚNIOR (1956, p. 255): “O crescimento e conseqüente adensamento da população, a desagregação do regime servil, as crises atravessadas pelo sistema da grande exploração e sua ruína em diferentes regiões do país, figuraram entre as circunstâncias principais que favorecem a eclosão de uma nova economia, de caráter camponês e fundada na pequena propriedade.” Essa pequena propriedade resultante da divisão das grandes, no entanto, verificava-se principalmente em regiões de solos inferiores, depauperados pela cultura extensiva, e de difícil aproveitamento, além de enfrentar a resistência das forças conservadoras do país.

O incentivo ao desenvolvimento industrial tornou-se crescente a partir dos anos 40 e o estado passou a agir como produtor direto na implantação de indústrias dedicadas a bens de produção e geração de energia, como na criação da Companhia Siderúrgica Nacional, em 1941, e da Cia. Vale do Rio do Doce, em 1942. (SUZIGAN e VERSIANI, 1990). Na década de 50 e nas duas décadas seguintes, esse processo de industrialização é intensificado, com o financiamento da industrialização pelo estado. A visão do estado, na época, é de que indústria era sinônimo de desenvolvimento.

À medida que o País caminha para estágios mais avançados do processo de industrialização através da substituição de importações, redefine-se o papel e inserção da agricultura na economia nacional. Já não se trata apenas de manter “enclaves” exportadores, mas de suprir alimentos baratos para as cidades; fornecer matérias-primas para as agroindústrias nascentes e em expansão; gerar saldos positivos na balança comercial com o exterior a fim de possibilitar a importação dos insumos, das máquinas e dos equipamentos necessários à industrialização; transferir excedentes de capital para serem investidos na industrialização e fornecer excedentes de mão-de-obra para suprir os mercados urbanos de força de trabalho. (BUAINAIN e PIRES, 2003, p.5)

BUAINAIN e PIRES destacam que, apesar de tantas mudanças na economia, o forte processo de industrialização não foi responsável por um rompimento com as forças conservadoras do latifúndio, pelo contrário, conciliou interesses agrários com os dos setores urbano-industriais emergentes. Há uma grande migração rural/urbana. A produção agrícola passa por alterações e se torna mais mecanizada e industrializada. “A partir desse processo de consolidação da indústria nacional, a agricultura brasileira iniciou a sua industrialização. (...) tem-se um estreitamento das relações intersetoriais, um reforço dos elos técnicos e dos fluxos econômicos entre a agricultura e a indústria, resultando na subordinação da agricultura à dinâmica industrial. (MARAFON, 199?)

Para MARAFON, com a articulação entre agricultura e indústria, a agricultura teria perdido seu caráter autônomo, assim como os grupos sociais rurais envolvidos neste processo perdem a capacidade de decisão, e cita KAUTSKY (in MARAFON, 199?):

O camponês deixa de ser, pois, o senhor na sua exploração agrícola. Esta se torna um apêndice da exploração industrial por cujas conveniências deve orientar-se (...) Frequentemente, também cai sob a dependência técnica da exploração industrial (...) Como nos demais setores da sociedade capitalista, a indústria acaba por vencer a agricultura (...). A indústria constitui a mola não apenas de sua evolução mas ainda da evolução agrícola. Vimos que foi a manufatura urbana que dissociou, no campo, a indústria e a agricultura, que fez do rural um lavrador puro, um produtor dependente dos caprichos do mercado, que criou a possibilidade de sua proletarização (...) Foram criadas assim as condições técnicas e científicas da agricultura racional e moderna, a qual surgiu com o emprego de máquinas e deu-lhe, pois, superioridade da grande exploração capitalista sobre a pequena exploração camponesa.

É nesta fase de grande incentivo à indústria que surgem as primeiras manifestações concretas de apoio e discussão da implantação de uma política de

redistribuição de terras no país. No período pós-guerra, Japão e Estados Unidos estavam implementando a reforma agrária, que era vista como medida preventiva para promover o desenvolvimento do país. A má distribuição agrária se tornou tema de projetos de lei, mas nenhum foi aprovado pelo Congresso Nacional. Ao mesmo tempo, no campo o debate ganha força. Em meados da década de 40, movimentos rurais começaram a se organizar e exigir a implantação da reforma agrária distributiva. No final dos anos 50 e início dos 60, os debates sobre a reforma agrária foram ampliados e ganharam maior destaque.

Por volta de 1945, surgiram as Ligas Camponesas, uma forma de organização de camponeses de resistência ao assalariamento e à expropriação e expulsão da terra. As ligas estavam presentes em quase todos os estados brasileiros e tinham o apoio do Partido Comunista Brasileiro (PCB), que pretendia formar uma aliança camponesa operária. “A ação das ligas era definida na luta pela reforma agrária radical, para acabar com o monopólio de classe sobre a terra. Em suas ações os camponeses resistiam na terra e passaram a realizar ocupações”, FERNANDES (1993, p.4). Houve também outros focos de união de agricultores no Rio Grande do Sul, onde no final da década de 50 surgiu o Movimento dos Agricultores Sem-Terra (Master), responsável pela organização de acampamentos; movimentos de posseiros contra a expropriação em Minas Gerais e Espírito Santo, de 1940 a 1964; no Norte e Sudoeste do Paraná, onde em meados da década de 40 houve conflito armado entre posseiros e grandes latifundiários apoiados pela polícia; além de Goiás e Maranhão, que também registraram conflitos na década de 50. (FERNANDES, 1993)

A emergência das lutas camponesas e dos outros movimentos citados levaram à cena política a luta dos trabalhadores rurais, mas ao mesmo tempo essas lutas foram desqualificadas como produtos de agentes externos, estranhos à classe, que queriam incitar a revolta e perturbar a paz no campo, como destaca MEDEIROS:

Com isso, mais uma vez os trabalhadores eram vistos como incapazes de agir, de formular seus interesses e de se organizar em sua defesa. Em consequência, se desqualificam suas lutas, tomando-se episódicas e escondendo a real dimensão de tensão e de conflitos existentes no campo. Esse mecanismo desqualificador atinge, por vezes, o próprio cerne da ação política do trabalhador. Suas vitórias nas lutas miúdas, as conquistas sociais, lhes aparecem como dádivas do Estado ou do patrão e não como produto de sua luta. (MEDEIROS, 1989, p.13)

Com a discussão mais acentuada da reforma no cenário político nacional, ela entra para a lista das chamadas reformas de base (agrária, urbana, bancária e universitária) que eram então consideradas essenciais para o desenvolvimento econômico e social do país. Como destaca ABRAMOVAY (1994), o pensamento, no final dos anos 50 e início de 60, era de que a pouca importância dada à agricultura era vista como um obstáculo ao desenvolvimento capitalista.

... a maior parte dos agricultores rurais, não tendo acesso à terra, não pode participar do processo social de progresso técnico. (...) Isso é um obstáculo ao desenvolvimento econômico como um todo, pois, se os trabalhadores rurais tivessem acesso à terra, passariam a gerar renda através da qual poderiam incorporar-se ao mercado interno nacional e contribuir, assim, ao próprio desenvolvimento capitalista do país. (ABRAMOVAY, 1994, p. 96).

Em 1962, foi criada a Superintendência de Política Agrária – Supra, com a atribuição de executar a reforma agrária. (SHIMABUKURO, 1999, p. 12). Poucos dias antes de ser tirado do poder pelo Golpe Militar, em março de 1964, o presidente João Goulart assinou um decreto prevendo a desapropriação das terras numa faixa de dez quilômetros ao longo de rodovias, ferrovias e açudes construídos pela união, além de propor mudanças na Constituição para permitir a reforma agrária.

Apesar do golpe, os militares deram continuidade à implantação da reforma agrária. A discussão intensa sobre o tema e o comprometimento de outros países latino-americanos com a realização da reforma agrária, firmado através da Carta de Punta del Este, fez com que o novo governo a incluisse como uma de suas prioridades, (SPAROVECK, 2003). Em novembro de 1964, foi editado o Estatuto da Terra, incluindo o trabalho agrícola na legislação trabalhista, e foram criados o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária – Ibra e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário – INDA (extintos em 1970 com a criação do Instituto Nacional de

Colonização e Reforma Agrária – Incra). Pelo Estatuto, “considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e o aumento da produtividade.” (INCRA, 2004). Mas, ao invés de reforma agrária, o que o Ibra e INDA fizeram foi uma promoção do processo de colonização de áreas pouco habitadas. Era uma estratégia para acalmar os ânimos em conflitos agrários, deslocando geograficamente as populações envolvidas, (VIEIRA, 2004). As tentativas de colonização, que predominaram sobre a reforma, foram, na maior parte, um fracasso, porque aconteceram em regiões inóspitas e sem infraestrutura condizente, o que não foi capaz de fixar os agricultores nestes locais.

O crédito rural abundante, subsidiado pelo governo, gerou um efeito inverso: ao invés de promover o pequeno agricultor, foi responsável pela modernização dos latifúndios. O acesso aos meios de produção e financiamentos ficou condicionado à posse da terra. “Os incentivos à utilização de tecnologias poupadoras de mão-de-obra e as políticas de crédito seletivas em favor dos grandes produtores reforçaram a concentração da propriedade da terra e o crescimento econômico excludente”, BUANAIN e PIRES (2003, p. 6). Frente ao processo de modernização da agricultura que o país vivia na época, a noção de reforma agrária como um instrumento de desenvolvimento foi substituída pelo governo militar por uma política de modernização. O Estatuto da Terra demonstrou, então, um objetivo mais ligado à transformação do latifúndio em empresa rural do que à distribuição mais equitativa da terra e da renda agrícola.

Ao inclinar-se em outra direção e consistir na base da orientação calcada em aumentos de produtividade em detrimento do acesso e permanência na terra por parte dos trabalhadores rurais, o Estatuto da Terra explicitava sua verdadeira finalidade, isto é, antes de ser um instrumento destinado à realização da reforma agrária, conforme a retórica da ocasião, consistia em um instrumento de controle das tensões sociais e dos conflitos gerados pelo processo de crescente expropriação e concentração da propriedade. O Estatuto configurou, então, uma estratégia de controle e desmobilização dos defensores da reforma agrária, ao mesmo tempo em que permitia uma maior penetração do capitalismo na agricultura. (VIEIRA, 2004)

As mudanças na estrutura econômica do país fizeram com que, na década de

70, a justificativa para uma reforma na estrutura fundiária do Brasil tivesse como argumento a função de suprir novas necessidades ligadas ao próprio processo de urbanização e industrialização do país, com um debate apoiado na visão de que o pequeno produtor oferecia produtos a preços menores aos que seriam vigentes caso a produção estivesse sob a responsabilidade de empresas capitalistas. “Notem que o argumento dos anos 1970, mostrando o peso da pequena produção, era diferente daquele dos anos 60: não só a agricultura não era mais um obstáculo ao desenvolvimento capitalista, mas, ao contrário, ela continha um elemento estratégico para este desenvolvimento, que era a oferta de produtos alimentares a baixos preços.”, analisa ABRAMOVAY (1994, p. 99).

Os conflitos no campo tornaram-se cada vez mais freqüentes e o governo determinou a militarização do problema da terra, considerando-o uma questão de Segurança Nacional, devido à participação do partido Comunista. Essa situação, somada aos resultados pouco expressivos da implantação do Estatuto da Terra em termos de reforma agrária, influenciaram, no início da década de 80, a criação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST.

Ao reprimir a luta pela terra e não realizar a reforma agrária, os governos militares tentaram restringir o avanço do movimento camponês. Com a implantação do atual modelo de desenvolvimento econômico da agropecuária, apostou-se no fim do campesinato. No entanto, por causa da repressão política e da expropriação resultantes do modelo econômico, nasceu o mais amplo movimento camponês da história do Brasil. (FERNANDES, 1993, p. 6)

A luta do MST envolvia não apenas antigos “personagens” como posseiros e grileiros, rendeiros, foreiros ou parceiros e proprietários de terra, mas também somava outros trabalhadores, como seringueiros expulsos dos seringais nativos, transformados em pastagens, e trabalhadores agrícolas expulsos por barragens de usinas hidrelétricas ou pelo avanço da modernização no campo. (MEDEIROS, 1989, p. 146). “Sua bandeira era: ‘Terra não se ganha, se conquista’, o que implica numa valorização de formas mais incisivas de luta como as ocupações e os acampamentos e, ao mesmo tempo, um esforço enorme de organização.”, (id., p. 150)

Os acampamentos e ocupações promovidos pelo movimento deram mais visibilidade à luta pela terra e exerceram cada vez mais pressão sobre o poder público, inspirando o surgimento de um série de outras Organizações Não Governamentais (ONGs), entidades organizadas e setores da igreja que participam da luta pela reforma agrária no Brasil.

Em 1985, terminado o governo militar, o então presidente da República, José Sarney, criou o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário, ao qual o Incra passou a ser subordinado, e elaborou um Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), prevendo o assentamento de 1,4 milhão de famílias num prazo de cinco anos.

Diante de pressões contrárias à reforma agrária, o plano original sofreu alterações significativas, dificultando o processo de desapropriação. Como resultado, o número de beneficiários de projetos de reforma agrária no final do governo Sarney (1990) não atingiu 10% da meta inicial. Nesse governo, o Incra chegou a ser extinto (1987) e restabelecido (1989). (SPAROVECK, 2003, p.13)

Com a mudança de governo, o processo de reforma agrária perde a continuidade. O presidente Fernando Collor de Mello, em seus dois anos de governo, paralisou os programas de assentamento. Nenhuma desapropriação de terra foi feita. Quando assumiu o poder, no final de 1992, Itamar Franco retomou o processo de desapropriação, atendendo 23 mil famílias com a implantação de 152 projetos (SPAROVECK 2003). Já no governo de Fernando Henrique Cardoso, conflitos no campo impulsionaram a pressão da opinião pública e de movimentos sociais pela efetivação dos assentamentos, adotados como principal instrumento de reforma agrária no Brasil. Dados do Incra apontam o assentamento de mais de 580 mil famílias entre 1995 e 2001. O número é contestado pelo MST, que baseado em estudos da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA, o total de famílias assentadas não passaria de 235 mil. Independentemente da contagem correta, indicadores de concentração de posse da terra mostram que a reforma agrária, até 1998, não foi capaz de mudar a estrutura fundiária do Brasil. “... a estrutura fundiária do Brasil, avaliada pelo o grau de desigualdade na distribuição da terra, continua praticamente inalterado. O índice de Gini da distribuição da posse da terra, calculado com base nos dados do

Censo Agropecuário de 1995/96, foi de 0,843 em 1998, um dos maiores do mundo.” (HOFFMANN, citado por SPAROVECK, 2003, p. 14)

ABRAMOVAY (1994) destaca que, a partir dos anos 80, o argumento de que a reforma agrária era necessária para aumentar a produção de alimentos a baixos preços perde força, com o declínio da importância da pequena produção na oferta de alimentos frente aos complexos agroindustriais, constatada através de estudos de instituições como a Universidade de Campinas (Unicamp). “... a própria justificativa econômica da reforma agrária perdia o sentido: não era preciso reforma agrária para elevar a produção de alimentos. O problema alimentar brasileiro perdia toda a relação com a questão agrária para se transformar exclusivamente numa questão de renda.”, (id, 1994, p.99).

A proposta que se desenvolve a partir da década de 90 é de desapropriação apenas das propriedades improdutivas, não qualquer propriedade de grande tamanho, e de uma reforma agrária, mas não necessariamente agrícola, como propõe GRAZIANO DA SILVA (1999, p.133). Para o autor, a reforma agrária deve equacionar o “excedente populacional” tanto do campo como dos centros urbanos, com a vantagem de necessitar de menos terra, o que poderia baratear significativamente o custo por família assentada. “Trata-se no fundo de buscar novas formas de ocupação para essa população sobrando do ponto de vista estritamente agrícola e industrial, de ex-parceiros, ex-meeiros, ex-bóias-frias, ex-pequenos produtores rurais que foram marginalizados pela modernização conservadora das décadas passadas”. (id., 1999, p. 133)

Com a transformação, ao longo das últimas décadas, da agricultura brasileira das grandes fazendas em complexos agroindustriais o alvo da reforma agrária deixa de ser o latifúndio, afirma GRAZIANO DA SILVA (1994). Para o autor, com a constituição desses complexos, houve uma integração de capitais que já não permite mais o uso do termo burguesia agrária.

Hoje (...) os grandes bancos, o Bradesco, o Itaú, etc. são donos das maiores propriedades em cada Estado. As maiores empresas industriais, os maiores grupos industriais são também os maiores proprietários rurais desses blocos, desses complexos agroindustriais. Houve também uma crescente integração dos capitais na constituição dos blocos de capitais no campo. De modo que hoje falar de burguesia agrária é no mínimo estar defasado vinte anos na História. A burguesia agrária hoje é parte de uma burguesia brasileira, de uma burguesia em geral, internacionalizada inclusive, com interesses profundamente imbricados entre si. (GRAZIANO DA SILVA, 1994, p. 139)

A necessidade de uma reforma agrária, atualmente, remete não apenas à uma distribuição mais eqüitativa da terra, numa ampla alteração da estrutura fundiária do país. O complexo agroindustrial, apoiado nas grandes fazendas e na detenção de capital, mostrou-se rentável e produtivo. Já o pequeno agricultor passa a ter necessidade, então, não só de uma propriedade rural onde plantar, mas também mantê-la em condições de produção capazes de sobreviver num mercado dominado pela agricultura mecanizada e pela agroindústria – o que se reflete em necessidade de orientação para planejamento da produção e crédito. A importância da reforma para o desenvolvimento econômico, que já esteve ligada à necessidade de desenvolvimento da agricultura e ampliação da produção, ganha um aspecto mais social: é preciso fixar o homem no campo na tentativa de reverter o problema da pobreza rural e urbana, já que a crescente migração para áreas urbanas e modernização do setor industrial, com a substituição do homem pela máquina, gerou desemprego e miséria nas cidades, num círculo vicioso de desigualdade social e violência. Trata-se de uma oportunidade de geração de renda e emprego em condições de vida mais dignas, não necessariamente uma revolução na atual estrutura agrícola brasileira.

3.1. A ESTRUTURA FUNDIÁRIA BRASILEIRA

Após décadas de discussão da necessidade de implantação de um amplo programa de reforma agrária no país e de tentativas de ação por parte de políticas de

colonização (Estatuto da Terra) e distribuição de terra (assentamentos do PNRA), o quadro fundiário brasileiro indica poucos resultados da reforma agrária brasileira em termos de concentração fundiária. Mais de 350 milhões de hectares de terra estão divididos em aproximadamente 4,38 milhões de estabelecimentos rurais no Brasil, de acordo com dados do Censo Agropecuário 1995/1996, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (SPAVORECK, 2003). A distribuição desta área entre o número de proprietários é um retrato da concentração fundiária do Brasil: apenas 2,8% daquele total de terras pertence aos 50% menores produtores do país, enquanto 68,8% da área é de propriedade dos 5% produtores maiores, como pode ser visto no Quadro 2.

QUADRO 2 – DISTRIBUIÇÃO DA POSSE DA TERRA NO BRASIL, DE ACORDO COM O CENSO AGROPECUÁRIO DE 1995/96; 50(-) ÁREA CORRESPONDENTE AOS 50% MENORES E 5(+) ÁREA CORRESPONDENTE AOS 5% MAIORES.

Região	N	Σ área	Área Média	Área Mediana	Índice de Gini	50 (-)	5 (+)
Norte	443.570	58.359	131,6	28,8	0,821	3,6	65,5
Nordeste	2.309.085	78.296	33,9	3,4	0,859	2,1	67,6
Sudeste	840.881	64.086	76,2	19	0,768	4,9	53,2
Sul	1.002.427	44.360	44,3	13,4	0,744	7,5	56,8
Centro-Oeste	242.220	108.510	448	64,9	0,832	2,8	62,4
Brasil	4.838.183	353.611	73,1	10,1	0,857	2,3	68,8

n = número de estabelecimentos.

Fonte: IBGE - Censo Agropecuário 1995/1996. Adaptado de SPAVORECK (2003).

A concentração, medida pelo Índice de Gini, é alta em todas as regiões. O menor valor encontrado foi na região Sul, com 0,744. A região Norte apresenta a maior concentração de terras, com um Índice de Gini de 0,859. Para se ter uma idéia de como o problema de distribuição de terras no Brasil se mantém estável apesar das políticas de reforma agrária aplicadas nos últimos 20 anos, um estudo de GASQUES e CONCEIÇÃO (1998), citado por BUAINAIN e PIRES (2003, p. 18), mostra que em 1950 o Índice de Gini fundiário brasileiro era de 0,840. Hoje a média nacional, segundo os dados de IBGE, é de 0,857 – demonstrando os resultados do modelo econômico de modernização da agricultura implementado, por meio do Estatuto da Terra, no final da década de 60 e início dos anos 70.

Informações do Incra de 1992 caracterizam um cenário semelhante. Os minifúndios, propriedades com área de 0,5 a 1 hectare, correspondem a 62,2% do total de imóveis rurais, mas somam apenas 7,9% da área total de propriedades rurais brasileiras. Enquanto os 2,8% do total de imóveis correspondentes às grandes propriedades (com áreas entre 16 e 600 hectares) equívalem a 56,7% da área de propriedades rurais. O Quadro 3 mostra a composição da estrutura fundiária brasileira:

QUADRO 3 – ESTRUTURA FUNDIÁRIA BRASILEIRA – 1992

Tipo de Propriedade	Total de Imóveis	% de Imóveis	Área Total (ha)	% Área
Minifúndio	1.938.441	62,2	26.194.660,6	7,9
Pequena Propriedade	839.440	26,9	51.453.538,3	15,5
Média Propriedade	249.423	8,0	65.963.185,4	19,9
Grande Propriedade	87.594	2,8	187.762.627,7	56,7

FONTE: INCRA (1992), adaptado de BUAINAIN E PIRES (2003).

Ainda segundo o levantamento do Incra, apenas 13,8% dos imóveis ocupando 28,3% da área foram classificados como produtivos, enquanto 24,5% das propriedades e 62,4% da área foram considerados improdutos. Entre as regiões brasileiras, o Sul, Sudeste e Centro-Oeste têm maior proporção de área produtiva, porém, ainda assim, em nenhuma delas a proporção chega a 50%. O Norte apresenta 78,8% das áreas cadastradas classificadas como não produtivas, seguido do Nordeste com 69,5%. Estas informações indicam na opinião de BUAINAIN e PIRES (2003, p. 16) que “... apesar das notáveis transformações da sociedade brasileira ao longo dos últimos 30 anos, a estrutura de posse e propriedade da terra manteve-se estável e continua fortemente concentrada, impedindo o desenvolvimento local na medida em que esvazia o meio rural e expulsa, prematuramente, o homem para as cidades”.

É preciso retomar, no entanto, a discussão apontada no primeiro item deste capítulo, quanto à diferente realidade das grandes propriedades quando se refere a complexos agroindustriais e não mais somente aos grandes latifúndios improdutos, centrados no mercado exportador e na acumulação de terra como símbolo de poder político. Com o desenvolvimento da agroindústria, houve integração entre capitais industriais, bancários e agrários, e fixação de um modelo de agronegócio rentável, que

provoca alteração no discurso acerca da necessidade da reforma agrária. A distribuição de terras, com o fim do quadro de concentração fundiária existente desde o início da história do país, era apontada nos anos 60 e 70, como fator essencial para o desenvolvimento capitalista e elemento estratégico para oferta de produtos alimentares a baixos preços, atualmente não se justifica do ponto de vista da produção agrícola. (ABROMOVAY e GRAZIANO, 1994).

O problema da concentração de terras no Brasil está mais ligado à concentração de renda que gera (com a mecanização no campo, formou-se um contingente de excluídos que submetem-se, por falta de oportunidade, a baixíssimos salários) do que à necessidade de distribuição de terras propriamente dita. De modo que a reforma agrária hoje assume uma característica mais vinculada à necessidade de tornar produtivas, em poder de pequenos agricultores familiares, terras que não estão sendo utilizadas e fixar o homem no campo, com melhores condições de renda e qualidade de vida, do que à uma drástica alteração da concentração fundiária – que se vê, em parte, sustentada no agronegócio. Uma relação de inserção dos assentamentos no mercado e não necessariamente de competição com os complexos agroindustriais.

4. REFORMA AGRÁRIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

A reforma agrária e o desenvolvimento econômico são apontados por autores como GUANZIROLI, BUAINAIN, SPAVORECK e DONER, entre outros, como fatos relacionados. Não só do ponto de vista de que uma estrutura fundiária concentrada é um entrave ao desenvolvimento do país a longo prazo, mas que os ganhos econômicos, sociais e políticos que se tem com a reforma são fatores que contribuem para o desenvolvimento econômico da nação que a promove.

Uma reforma agrária ampla e efetiva, capaz de alterar a estrutura fundiária, pode promover, por si só, uma distribuição mais eqüitativa da terra e da renda, elevando, direta ou indiretamente, os níveis de emprego, de remuneração e de consumo de uma parcela considerável da população. Desenvolvimento econômico, como destaca SZMRECSÁNYI (1983, p.78), que deve ser entendido como um processo que envolve transformações estruturais e sociais e não apenas como sinônimo de crescimento:

... o desenvolvimento econômico configura um processo histórico amplo e multiforme, cuja continuidade através do tempo depende de certos requisitos estruturais. Um desses requisitos consiste na gradativa desconcentração e redistribuição da renda, processos que apenas raramente são incorporados ao simples crescimento. (...) não há reforma agrária sem mudanças na estrutura da propriedade da terra, nas relações de produção, na distribuição da renda, da riqueza e do poder.

Essa idéia da necessidade de aplicação de políticas de distribuição de renda para promoção do desenvolvimento econômico contraria a concepção de Kuznets, formulada na década de 50 (por muito tempo considerada indiscutível), segundo a qual a medida que o crescimento econômico acontece, aumenta a inequidade da distribuição da renda devido a diferenças inter-setoriais de produtividade causadas pela introdução das novas tecnologias em alguns setores. Porém, ao final do processo de desenvolvimento, os países tenderiam a equilibrar seu perfil distribucionista, em função dos progressos educacionais que permitem suavizar as diferenças de salários e

de produtividade, já que todos os setores alcançariam altos índices produtivos, (GUANZIROLI, 1998). Trabalhos mais recentes trazem interpretações significativamente diferentes das de Kuznets. BUAINAIN e PIRES (2003, p. 8) citam um estudo desenvolvido por DEININGER e SQUIRE (1998), o qual, com base numa amostra de 108 países, conclui que “a distribuição desigual da propriedade de ativos, neste caso a distribuição da terra, tende a reduzir o crescimento no longo prazo”.

Os impactos da reforma agrária, através dos projetos de assentamento, e sua contribuição para o desenvolvimento econômico do país, podem ser analisados do ponto de vista econômico, político e social. Em termos de benefícios econômicos, um fator a ser destacado é a criação direta e indireta de empregos. Na avaliação de SPAVOREK (2003, p.21), considerando o caso brasileiro, o emprego criado por meio da reforma agrária teria a vantagem de baixo custo em relação ao criado em outros setores da economia:

Como exemplo, vamos considerar o assentamento de 1.000.000 de famílias com 30ha de área útil por família, e cada família empregando três pessoas. Nesse exemplo, seriam criados três milhões de empregos e incorporados 30 milhões de hectares de terra à produção agropecuária. O custo de assentamento de uma família varia entre R\$ 15 mil e R\$ 20 mil, gerando um custo, de cada novo emprego, entre R\$ 5 mil e R\$ 7 mil. Esse valor representa uma reduzida fração do investimento necessário para a criação de um emprego na indústria.

Com a renda originada através da posse da terra, os assentados ampliariam a aquisição de insumos para a produção, maquinário e outros produtos (combustível, por exemplo) e demandariam mais serviços (no comércio, bancos e transportadoras), gerando empregos nos campo, dentro do próprio assentamento, e empregos indiretos, nos arredores do projeto. A reforma agrária poderia gerar, ainda, um efeito multiplicador ainda mais amplo com o aumento da aquisição de bens de consumo duráveis, como geladeira, fogão, eletrodomésticos e artigos de vestuário, que geraria empregos nas indústrias produtoras destes bens. DORNER (1972, p. 122), assim como SPAVORECK (2003), seguem esta visão, avaliando a reforma agrária como geradora de um efeito em cadeia. Para o autor, as reformas agrárias feitas em grande escala provocam transferências de rendimentos importantes para as classes rurais mais

pobres, que geram novos tipos de despesas. “É provável que se forme um estímulo maior no domínio das indústrias de bens de consumo simples (...) mais intensivas de mão-de-obra nos seus processos de produção e necessitam de menor gasto em divisas estrangeiras que as indústrias produtoras de bens de luxo e semi-luxo, destinados a um grupo relativamente pequeno de latifundiários ricos”. Outro impacto econômico importante, destacado de DORNER, é o aumento de oferta de alimentos e matérias-primas resultado da incorporação de terras, até então ociosas, à produção. Um argumento apontado até a década de 70 como uma das principais justificativas da necessidade de reforma agrária.

A reforma agrária traria, também, como uma consequência econômica positiva, o aumento na arrecadação tributária. Analisando o caso brasileiro, SPAVORECK (2003, p. 23) destaca como um exemplo a experiência da cidade de Promissão, São Paulo, onde 630 famílias foram assentadas numa área de 15.000 hectares até então usada para pecuária extensiva. “Após oito anos, apesar de inúmeras dificuldades enfrentadas, o assentamento transformou-se num dos principais pólos de arrecadação tributária e de desenvolvimento regional. (...) Com o assentamento, a terra passou a ser mais intensivamente explorada e a renda obtida (dezenas de vezes maior) foi revertida ao próprio município, pois os assentados, em sua totalidade, residem no projeto.”

Do ponto de vista social, a possibilidade de ganhos com a reforma agrária estão relacionados com a melhoria da qualidade de vida dos assentados, em termos de educação, moradia, saúde, mortalidade infantil e lazer; redução da imigração rural-urbana, por meio da geração de empregos nas áreas rurais e do fortalecimento e dinamização das atividades econômicas nas pequenas cidades próximas aos assentamentos; reduzida a migração para os grandes centros, haveria uma contribuição indireta da reforma para redução do “inchaço” urbano e dos problemas, como miséria e violência, relativos a ele, como destacam BUAINAIN e PIRES (2003, p.26):

É preciso destacar que no passado os migrantes rurais logravam inserir-se nas economias urbanas em ocupações de baixa remuneração e que não exigiam maior qualificação. Hoje isto não é mais possível. Não se trata apenas de uma situação conjuntural que gera desemprego nas cidades, mas também de uma efetiva mudança nas condições do mercado de trabalho urbano. Mesmo em um cenário de crescimento econômico e geração de emprego, a maioria destes migrantes teria grandes dificuldades para inserir-se de forma sustentável na nova economia, pois não têm qualificação básica exigida para desempenhar as funções que no passado absorviam os trabalhadores rurais.

No aspecto político, a reforma agrária permite uma mudança da postura dos assentados – antes de subordinação diante dos proprietários das terras – em relação a cobrança de seus direitos e assumem um papel mais participativo na sociedade e na vida política local, regional e nacional. “A tomada de consciência de sua cidadania, de seus direitos e deveres, torna os trabalhadores participantes ativos dos processos sociais, organizando-se na defesa de seus interesses. (...) A consequência maior é o surgimento de novos atores no cenário político, que, via de regra, determinam uma nova agenda de discussões em que temas ligados ao bem-estar social e cidadania ganham destaque.” (SPAVORECK., 2003, p.26)

BUAINAIN e PIRES (2003) levantam aspectos políticos semelhantes aos acima apontados para justificar a interferência da reforma agrária no desenvolvimento econômico nacional. A estrutura de poder e as decisões políticas, afirmam, tendem a refletir a estrutura da distribuição de riqueza da sociedade.

Hoje há abundantes evidências de que em países marcados por forte desigualdade social o crescimento de longo prazo é negativamente afetado por políticas que buscam principalmente preservar os privilégios e proteger os interesses da minoria abastada. (...) Com efeito, sociedades marcadas por elevada desigualdade tendem a apresentar maior instabilidade social e política alimentada pelo próprio descontentamento da população. (id., p. 9)

Os dois autores destacam também que num cenário de grande desigualdade social os pobres tendem a ser excluídos de relações econômicas que poderiam gerar riquezas, como o acesso ao crédito e a contratos que permitissem o desenvolvimento de seu potencial empreendedor. “Pesquisas empíricas evidenciam que a dotação inicial de ativos afeta contratos, e que os termos dos contratos afetam o esforço alocado pelos indivíduos e , portanto, o resultado da atividade.”, (id., p. 10). Por isso, concluem os

autores, a política de reforma agrária deve ser analisada como um instrumento de acesso a ativos produtivos essenciais para uma parte da população marginalizada pela estrutura de mercado.

Hoje a maioria dos economistas reconhece que não é apenas o combate à pobreza rural que legitima as políticas re-distributivas de renda e riqueza. A ampliação e o aprofundamento dessas políticas são cruciais para o desenvolvimento da economia brasileira. (...) No contexto atual, o acesso a terra continua negado aos pobres rurais justamente aqueles para quem a terra é a melhor possibilidade de melhorar suas condições de vida, saindo da situação de miséria na qual se encontram. O resultado é a reprodução da pobreza rural e da desigualdade que adicionam desestímulos e externalidades negativas a toda a economia. (BUAINAIN e PIRES, 2003, p.12)

A divisão das grandes propriedades é uma importante ação de redistribuição de renda, segundo a análise de FFRENCH-DAVIS (1983, p.255). Ele avalia a concentração da propriedade dos meios de produção, o que inclui a propriedade da terra, como uma variável decisiva, em relação a geração de rendimento e outras implicações como atribuição do crédito bancário, estrutura fiscal e tarifária, concessão de contratos governamentais e estabelecimento de controle dos preços. “Só através de transformações das relações de produção e de poder em favor dos grupos majoritários e uma reorientação sistemática e coerente da política pública ao serviço da causa redistributiva se pode assegurar um progresso firme rumo a uma sociedade igualitária, desenvolvida e independente.”, (id., p.287)

No Brasil, afirma SPAVORECK, embora existam posicionamentos pró e contra a reforma agrária (alguns não vêem sentido em falar-se de reforma agrária num contexto onde a agricultura mecanizada tem evidenciado um grau de competência elevado, com contínuo aumento da produção), há concordância em relação aos reflexos sociais (melhora da qualidade de vida) e econômicos (maior atividade econômica e retorno de benefícios para a comunidade regional) positivos já apresentados por ela, diante da situação anterior à intervenção, nas regiões de sua maior atividade. “Essas perspectivas reforçam o potencial ainda latente da reforma agrária como sendo um meio eficiente e sustentável de combater a pobreza, melhorar a qualidade de vida dos trabalhadores rurais e da população urbana, gerando, também,

desenvolvimento econômico e melhorando a distribuição de renda numa escala ampla e realista.”, (SPAVORECK, 2003, p. 37).

A retrospectiva da reforma agrária brasileira, no entanto, resulta em projetos pontuais e na interrupção da política de reforma agrária, conforme os governantes. O programa nacional de reforma agrária não é um projeto amplo, que envolva diversos setores da administração pública, mas a responsabilidade de um único órgão, sem orçamento fixo.

4.1. AGRICULTURA FAMILIAR

O apoio a uma ampla reforma agrária como forma de distribuição de terra e riqueza – e sua conseqüente contribuição para o desenvolvimento econômico – deve levar em consideração a oportunidade de desenvolvimento da agricultura familiar, baseada, principalmente, em pequenas propriedades e no uso intensivo de mão-de-obra. A utilização da mão-de-obra familiar serve como um incentivo para evitar o desperdício e emprega a supervisão direta do processo de produção – o que representa um custo menor de gestão, duas vantagens em relação às grandes propriedades, nas quais se concentra o agronegócio brasileiro.

... ainda se faz necessário no país, como condição para a eliminação da pobreza e de suporte essencial a um processo de redistribuição dinâmica da renda, um projeto de desenvolvimento rural apoiado na produção familiar. Produção familiar predominantemente descapitalizada ou pouco capitalizada, mas que nenhum óbice tecnológico impede que inicie um processo de modernização e se torne progressivamente média e grande, na medida em que se eleva o custo de oportunidade do trabalho. (BUAINAIN, ROMEIRO e GUANZIROLI, 2003, p. 318)

Ainda segundo os autores acima citados, 85,2% do total de estabelecimentos agropecuários brasileiros são de agricultores familiares e, mesmo ocupando apenas 30,5% da área total, são responsáveis por 37,9% do valor bruto da produção agropecuária nacional. “Os agricultores familiares utilizam os recursos produtivos de forma mais eficiente que os patronais, pois, mesmo detendo menor proporção da terra

e do financiamento disponível, produzem e empregam mais que os patronais.”(id., p.320). Dados mais completos aparecem na tabela a seguir:

TABELA 1. BRASIL – ESTABELECIMENTOS, ÁREA E VALOR BRUTO DA PRODUÇÃO – 1995/1996

Categorias	Estabelecimentos	% Estab.	Área Total	% Área	VBP (R\$ mil)	% VBP
Familiar	4.139.369	85,2	107.768.450	30,5	18.117.725	25,3
Patronal	554.501	11,4	240.042.122	67,9	29.139.850	61
Inst. Pia/Religiosa	7.143	0,1	262.817	0,1	72.327	0,2
Entidade Pública	158.729	3,3	5.529.574	1,6	465.608	1,0
Total	4.859.732	100	353.602.963	100	47.795.510	100

Fonte: Censo Agropecuário 1995/1996 – IBGE (in BUAINAIN, ROMEIRO e GUANZIROLI, 2003)

BUAINAIN e PIRES (2003, p.38) vêm vantagem no sistema de agricultura familiar, principalmente, para agentes mais pobres e com menores índices de educação, que têm um custo de oportunidade de trabalho mais baixo. “No caso da produção familiar, o acesso a terra valoriza os ativos típicos deste tipo de produção como a mão-de-obra familiar e a supervisão direta do processo de produção, especialmente, nas atividades intensivas em trabalho”. Outra vantagem da agricultura familiar, segundo os autores, é a promoção de segurança alimentar, ao diminuir os gastos com aquisição de alimentos (parte da produção é destinada para o autoconsumo), o que criaria ganhos de bem estar. “O acesso a terra é uma fonte de segurança contra choques nos preços dos alimentos além de mitigar o risco associado ao desemprego”, (id., p.38).

5. OS ASSENTAMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA BRASILEIRA

Nos capítulos anteriores foram demonstradas as diferentes concepções sobre a reforma agrária ao longo dos anos; as diferenças entre os países e, em especial, no Brasil; a questão fundiária nacional, com sua elevada concentração da posse da terra; e, finalmente, a relação entre a reforma agrária e o desenvolvimento econômico. Como relatado no segundo capítulo deste trabalho, as ações mais efetivas em termos de reforma agrária (o que não inclui os processos de colonização desenvolvidos com a implantação do Estatuto da Terra) no Brasil se deram a partir de 1985, na forma de criação de assentamentos rurais. Neste capítulo estão reunidos dados gerados por três diferentes projetos de pesquisa desenvolvidos para avaliar as condições sócio-econômicas dos assentamentos implantados a partir daquele ano e as mudanças proporcionadas pela condução do processo de reforma agrária. Além de informações sobre a geração de emprego e renda, também são enumerados dados referentes às condições sociais em que vivem as famílias, para que se avalie os ganhos econômicos e sociais da reforma.

5.1. RELATÓRIO DA FAO/MARA – 1992

Em 1991, a Food and Agriculture Organization (FAO) – órgão das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação –, realizou, em convênio com o então Ministério da Agricultura do Abastecimento e da Reforma Agrária (MARA), um levantamento em 440 dos 524 assentamentos de reforma agrária implantados no Brasil entre 1985 e outubro de 1989. O objetivo do trabalho, denominado “Principais indicadores Sócio-Econômicos dos Assentamentos de Reforma Agrária” era avaliar o desempenho sócio-econômico dos beneficiários da reforma agrária brasileira e

identificar os principais determinantes do processo de geração de renda nos projetos.

O relatório apresentado pela FAO mostra que a média nacional de geração de renda por família era de 3,7 salários-mínimos por mês. Como indica a tabela a seguir, foi constatada uma grande variação na renda mensal média por família conforme a região do país onde os assentamentos foram implantados. Enquanto nos projetos de reforma desenvolvidos nos estados da região a média de renda mensal por família ultrapassa 5 salários-mínimos, no Nordeste o valor está pouco acima de 2 salários, porém, com é possível verificar a seguir, mesmo que baixa em relação ao restante do país, a média de renda no assentamento se iguala à renda mensal da região, considerando-se áreas urbanas e rurais.

TABELA 2 – RENDA MÉDIA NOS ASSENTAMENTOS, POR FAMÍLIA, EM SALÁRIOS-MÍNIMOS

Regiões	Renda Agrícola Líquida	Renda Animal Líquida	Renda de Consumo	Outros Trabalhos	Outras Receitas	Renda Total	Renda Mensal Média
Norte	11,27	8,65	19,52	3,8	6,78	50,11	4,18
Nordeste	4,77	3,87	9,69	5,04	4,54	27,91	2,33
Centro-Oeste	8,92	8,64	14,87	4,5	9,27	46,19	3,85
Sudeste	10,75	4,75	21,08	8,43	4,58	49,59	4,13
Sul	20,61	7,01	24,31	6,41	9,13	67,47	5,62
Brasil	9,78	6,71	16,43	4,96	6,51	44,39	3,7

Notas:

Renda Agrícola Líquida: renda obtida com a venda dos produtos agrícolas, descontados os custos de produção;
 Renda Animal Líquida: renda gerada com a venda de animais e derivados, descontados os custos de produção;
 Renda de Consumo: renda que o produtor obteria se, ao invés de consumir, vendesse essa parcela da produção;
 Outros Trabalhos: salários obtidos como remuneração por empregos temporários ou permanentes dos membros da família;

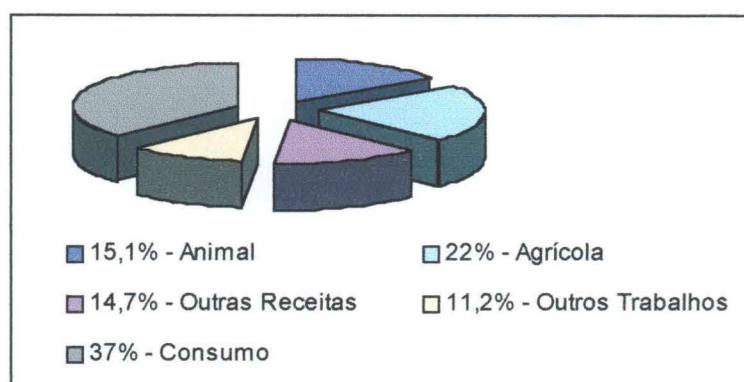
Outras Receitas: vendas ocasionais de produtos não-agrícolas (artesanato, madeira, carvão etc.)

Fonte: FAO/MARA, 1991.

Como é possível verificar pelos dados apresentados, uma parcela considerável desta renda mensal se refere à renda correspondente ao volume de produção destinado pela famílias ao consumo próprio. Este é um aspecto predominante em todos os estados, considerando que parcela relevante da agricultura familiar é tipicamente de subsistência. O relatório de pesquisa (FAO, 1992, p.7) considera que os valores de autoconsumo estão subestimados, porque são avaliados a preços do período de colheita, inferiores ao da entressafra. “Quando o agricultor guarda parte da colheita

para ser consumida no decorrer do ano se protege contra essas variações sazonais de preços. (...) A estacionalidade dos preços agrícolas se constitui como um dos fatores importantes para explicar a necessidade que os agricultores têm de produzir para o próprio consumo.”, (FAO, 1992, p.7). O estudo também indica que o calendário agrícola faz com que durante uma parte do ano os assentados fiquem sub-empregados, principalmente durante o período de entressafra até o momento do plantio. Parte da família assume, então, empregos temporários em atividades agrícolas de ciclo diferente ao de seu produto principal, uma renda complementar que chega em média a 11,2% da renda total. O gráfico a seguir mostra a divisão conforme a origem da renda:

GRÁFICO 1 – DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NOS ASSENTAMENTOS POR ATIVIDADE



Fonte: adaptado de FAO/MARA, 1991.

A partir da comparação com a renda média nacional das famílias (incluindo as rendas urbanas), verifica-se que a renda dos assentados atingiu valores próximos e, no caso da região Sul, acima da primeira. O relatório compara, ainda, a renda média por trabalhador no assentamento (renda total dividida pelo número de pessoas na família beneficiária que trabalha) com o salário de um mensalista na agricultura e com os salários médios de um capataz, tratorista, administrador e mensalista fornecidos por levantamentos da Fundação Getúlio Vargas (FGV, setembro de 1991). GUANZIROLI (1992, p. 10), que coordenou o levantamento, avalia que os dados mostram que o custo de oportunidade gerado pelos assentamentos foi bastante baixo, já que a grande maioria dos assentados antes de se tornarem beneficiários eram desempregados (com empregos temporários como o de bóia-fria) ou subempregados. “Ou seja, as

possibilidades de aumentar sua renda por via do assalariamento total de sua força de trabalho (fora do assentamento) não pareceram muito promissoras”, GUANZIROLI (1992, p.10)

TABELA 3 – RENDA FAMILIAR NACIONAL X RENDA FAMILIAR ASSENTADOS

Regiões	Renda média nacional *	Renda média assentamentos **
Centro-Oeste	3,98	3,85
Nordeste	2,33	2,33
Sudeste	4,69	4,13
Sul	3,77	5,62
Brasil	3,82	3,70

Fonte: FAO/MARA, 1991.

* Dados do IBGE de 1983 (únicos disponíveis de forma desagregada por região), em salários mínimos, inclui setor rural e urbano em todas as classes de renda.

** FAO/MARA, 1991.

TABELA 4 – REMUNERAÇÃO MENSAL DA MÃO-DE-OBRA RURAL

Regiões	Remuneração de Mensalista (FGV)	Remuneração Mensal Média (FGV)	Remuneração Média Mensal por Trabalhador (FAO/MARA)
Centro-Oeste	1,14	2,10	1,72
Nordeste	0,09	1,21	0,86
Norte	1,08	1,95	2,03
Sudeste	1,12	1,80	1,38
Sul	1,06	2,02	2,23

Fonte: Adaptado de FAO/MARA, 1991.

Ganhos do ponto de vista social também foram avaliados pela pesquisa FAO/MARA. Alguns indicadores básicos levantados pela pesquisa, como a taxa de mortalidade infantil, mostram situação nos assentamentos melhor do que as médias nacional e regional. Enquanto dados do IBGE/UNICEF para o ano de 1986 apresentam uma média nacional de 53 mortes por mil nascidos vivos, a dos assentamentos é de 50. No Sudeste e no Sul do país nenhuma morte foi registrada nos assentamentos, sendo a média de taxa de mortalidade infantil para essas regiões de 38,4 e 37 por mil nascidos vivos, respectivamente. Somente na região Norte a média é ultrapassada, com 72,6 mortes nos assentamentos, contra 58,4 da média regional.

5.2. LEVANTAMENTO USP/MDA/FAO – 2003

Técnicos da Universidade de São Paulo, da FAO e do Inbra desenvolveram durante o ano de 2001 um amplo projeto de pesquisa nos assentamentos da reforma agrária implantados de 1985 até aquele ano. Foram entrevistadas 14.414 pessoas em 4.430 assentamentos, representando 458.483 famílias assentadas. Com as respostas das entrevistas, divididas em questionários quantitativos e qualitativos, foram calculados cinco diferentes índices de performance, com valores variando de zero a 100, sendo 100 o nível ótimo do índice. Os resultados estão reunidos no livro “A qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira”, SPAVORECK et al (2003). A seguir serão apresentados os dados do levantamento mais relevantes para este trabalho de pesquisa.

Em termos de cumprimento do potencial de ocupação da terra, o índice de eficácia da reorganização fundiária (IF) mostrou valores elevados e, inclusive, acima do ideal de 100, o que significa que o número de moradores nos projetos de reforma agrária foi superior à capacidade inicialmente planejada para o assentamento. A média nacional em assentamentos criados de 1985 a 1994 foi de 95 e nos assentamentos implantados de 1995 a 2001 foi de 90. Na tabela 5 aparecem os dados regionalizados, conforme o período de implantação:

TABELA 5 – ÍNDICE DE EFICÁCIA DE REORGANIZAÇÃO FUNDIÁRIA (IF)

Regiões	IF – 1985/1994	IF – 1995/2001
Norte	92	84
Nordeste	99	89
Centro-Oeste	91	89
Sudeste	103	97
Sul	104	99
Brasil	95	90

Fonte: Adaptado de USP/MDA/FAO, 2003.

O relatório de pesquisa apresenta ainda os motivos que poderiam ter provocado essa extrapolação no número previamente calculado de famílias nos

projetos de assentamento. Uma hipótese seria a de dimensionamento subestimado do projeto por parte do órgão do executor da reforma agrária, o que implica que desde o início mais famílias poderiam ter sido assentadas. Mesmo nos casos em que o número previsto durante a implantação fosse o ideal, a infra-estrutura oferecida nos assentamentos teria se tornado um atrativo para parentes ou agregados dos beneficiários vindos de regiões mais carentes.

Outra possível causa para o excesso de moradores, em relação ao previsto, seria o surgimento de oportunidades de geração de renda desvinculadas da produção agrícola, como comércio e industrialização local da produção, que atraíram novas famílias para o projeto. “Assim, a sua capacidade de assentamento, que considera apenas a demanda de mão-de-obra para a produção agrícola, foi superada.”, (MAULE, 2003, p.93).

É importante destacar, destaca MAULE, que a permanência das famílias nos projetos, e mesmo a migração espontânea para as áreas reformadas, aparecem desvinculadas de fatores como qualidade de vida e eficiência operacional do governo.

Mesmo em áreas em que foram registrados baixos índices de qualidade de vida (acesso a serviços e moradia), foram identificadas sérias deficiências operacionais (liberação de créditos e implantação de infra-estrutura) e a organização e articulação social dos projetos foi deficiente, a permanência das famílias foi elevada e a meta de assentamento pôde ser atingida. (MAULE, 2003, p.94)

Questões relacionadas a condições de moradia e acesso a serviços de educação e saúde dos moradores dos assentamentos, independentemente da condição de assentado regular ou ocupante, foram reunidas pelos pesquisadores no índice de qualidade de vida (QV). Os valores encontrados para o conjunto dos itens analisados estão acima da média: a média nacional em projetos criados de 1985 a 1994 foi de 63. O índice foi um pouco menor no período seguinte (1995-2001): 54. A tabela 6 mostra os dados desagregados por região:

TABELA 6 – ÍNDICE DE QUALIDADE DE VIDA (QV)

Regiões	QV – 1985/1994	QV – 1995/2001
Norte	49	42
Nordeste	62	54
Centro-Oeste	69	57
Sudeste	67	63
Sul	76	67
Brasil	63	54

Fonte: Adaptado de USP/MDA/FAO, 2003.

Os fatores que compõem o índice permitem traçar um cenário mais amplo das condições de vida dos moradores dos assentamentos. Com os dados desagregados, é possível verificar que, apesar do índice geral não ser baixo, fatores importantes, como educação, saúde e acesso à energia elétrica, são precários em boa parte dos assentamentos. Na região Norte, por exemplo, nos assentamentos mais recentes, 41% das famílias com filhos em idade escolar não tem (ou não proporcionam) acesso a escola e a média de eletrificação na mesma região chega a apenas 13%. Os quadros a seguir apresentam os dados completos por região:

QUADRO 4 – PORCENTAGEM DAS FAMÍLIAS QUE NÃO TÊM ACESSO A FATORES DE QUALIDADE DE VIDA – 1985/1994

	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Brasil
Casas definitivas	26	20	21	11	3	17
Água Potável	40	44	28	40	32	38
Esgoto	90	75	75	67	59	75
Eletricidade	74	27	26	15	12	34
Transporte Público	54	46	42	53	32	45
Estradas Internas	52	54	25	38	28	43
Ensino Fundamental	33	22	21	22	12	24
Ensino Médio	79	76	56	56	69	71
Saúde Regular	42	28	22	35	14	29
Saúde Emergencial	82	55	46	49	28	55

Fonte: Adaptado de USP/MDA/FAO, 2003.

QUADRO 5 – PORCENTAGEM DAS FAMÍLIAS QUE NÃO TÊM ACESSO A FATORES DE QUALIDADE DE VIDA – 1995/2001

	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Brasil
Casas definitivas	45	30	33	24	21	32
Água Potável	40	57	43	46	48	49
Esgoto	93	72	79	67	59	76
Eletricidade	87	47	57	46	38	55
Transporte Público	61	55	54	53	33	53
Estradas Internas	65	61	37	37	40	54
Ensino Fundamental	41	30	22	18	22	29
Ensino Médio	86	80	72	51	79	77
Saúde Regular	52	38	34	36	20	38
Saúde Emergencial	81	62	62	58	29	62

Fonte: Adaptado de USP/MDA/FAO, 2003.

Como indicam os quadros, em ambos os períodos somente o fator casas definitivas apresentou um índice que pode ser considerado satisfatório. Os demais fatores representam sérias deficiências em termos de qualidade de vida. Mesmo com números também baixos, os assentamentos das regiões Sul e Sudeste são os que aparecem em melhor situação.

A forma como os projetos de assentamentos estão organizados, na tentativa de equacionar seus problemas de produção, comercialização e de acesso a benefícios sociais foi avaliada pelo levantamento por meio do índice de articulação da organização social (IS). Ao contrário dos outros índices, neste caso a análise mostrou poucas diferenças regionais e valores absolutos baixos. A pesquisa mostra uma mobilização maior em torno de benefícios sociais do que por melhorias na produção. A média brasileira dos dois períodos de implantação de assentamentos foi de 9% de parcerias visando conseguir benefícios para a comercialização e/ou produção agrícola, contra 57% de casos de parceria ligadas a benefícios sociais, como, por exemplo, associações para equacionar problemas de educação. “... após o assentamento, as famílias optam por individualizar sua produção, evitando soluções coletivas como cooperativas ou parcerias com agroindústrias.”, (MAULE, 2003, p.106). Esses dados indicam que, apesar da mobilização conjunta no que diz respeito à reivindicação da terra, em ocupações e acampamentos, e da associação para reivindicação de escolas, saúde e infra-estrutura para atendimento da comunidade de uma maneira geral, no que

diz respeito à produção, a maioria dos assentados optam por exercê-la de maneira independente. Isto resulta num prejuízo em relação aos benefícios que esta união poderia trazer como, por exemplo, maior acesso a maquinário, por meio de cooperativas, e crédito.

TABELA 7 – ÍNDICE DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL (IS)

Regiões	IS – 1985/1994	IS – 1995/2001
Norte	41	38
Nordeste	43	40
Centro-Oeste	46	43
Sudeste	37	34
Sul	43	41
Brasil	42	40

Fonte: Adaptado de USP/MDA/FAO, 2003.

O dado mais relevante para esta monografia registrado pelo levantamento USP/MDA/FAO não foi transformado em índice. Segundo nota dos relatores (MAULE, 2003, p. 135) do levantamento, as informações sobre a renda nos projetos de assentamento não puderam ser transformadas em índice devido a sua natureza essencialmente individual, considerando que cada família tem uma composição de renda e força de trabalho diferente.

De uma forma geral, diz o relatório, embora não mostre dados comparativos, as informações coletadas indicam que os valores de renda registrados nos assentamentos foram comparáveis aos obtidos com trabalho assalariado na região de localização do projeto e superiores aos do trabalho como diarista.

Nos projetos mais antigos, os valores de renda foram superiores aos registrados nos mais recentes (afirmação válida para todas as regiões). Esses resultados indicam que, nos projetos, é implantada uma matriz produtiva que vai gerar uma renda igual ou superior para os assentados, se comparada às oportunidades mais próximas de trabalho rural (assalariado ou diarista na região do projeto). (...) Em condições semelhantes, ou melhores de renda, é esperado que a qualidade de vida e as perspectivas de desenvolvimento dos assentados sejam melhores e mais promissoras do que aquelas de trabalhadores rurais assalariados ou diaristas da região. (MAULE, 2003, p.136)

A média mensal brasileira de renda por família calculada na época foi de R\$ 232,00 para assentamentos criados entre 1985 e 1994 e de R\$ 198,00 para as famílias

de projetos implantados entre 1994 e 2001. A origem da renda, informa o relatório, é em maior parte decorrente do trabalho agrícola nos assentamentos. As maiores fontes de renda complementar foram pensões e outros benefícios do governo (bolsa-escola, pensões aposentadorias, outros) e a venda de trabalho agrícola no próprio projeto ou na região.

QUADRO 6 – RENDA MÉDIA POR FAMÍLIA ASSENTADA

Região	Renda Média (1)	Renda Média (2)	Renda em Salários Mínimos* (1)	Renda em Salários Mínimos (2)
Norte	249,73	222,34	1,65	1,47
Nordeste	188,79	161,94	1,25	1,07
Centro-Oeste	312,51	243,95	2,07	1,62
Sudeste	286,83	228,34	1,90	1,51
Sul	222,66	222,57	1,47	1,47
Brasil	231,86	198,37	1,53	1,31

Fonte: : Adaptado de USP/MDA/FAO, 2003.

(1) Assentamentos implantados entre 1985 e 1994.

(2) Assentamentos implantados de 1995 a 2001.

* cálculo com referência no valor do salário mínimo vigente na época, de R\$ 151,00.

TABELA 8 – PORCENTAGEM DE FAMÍLIAS COM FONTES COMPLEMENTARES DE RENDA

1985-1994						
Tipo de Renda	BR	CO	ND	NO	SD	S
% das famílias						
Renda complementar com trabalho agrícola	7	6	6	9	9	6
Renda complementar com trabalho não agrícola dentro do PA	2	2	2	3	2	1
Renda complementar com trabalho não agrícola fora do PA	2	2	1	3	4	0,4
Renda complementar com pensões e benefícios	10	6	11	10	9	13
1995-2001						
Renda complementar com trabalho agrícola	20	28	21	16	22	14
Renda complementar com trabalho não agrícola dentro do PA	4	5	5	4	2	1
Renda complementar com trabalho não agrícola fora do PA	4	6	3	3	5	1
Renda complementar com pensões e benefícios	25	22	34	14	20	26

Fonte: USP/MDA/FAO, 2003.

Os valores muito baixos da renda, destacam os relatores da pesquisa, devem ser analisados considerando as restrições para geração de números impostas pela metodologia adotada, feita com base em entrevistas por amostragem. As rendas

apresentam uma variação pequena de renda conforme a região do país, se comparada a apresentada pelo relatório FAO/MARA (1991). Nos assentamentos implantados entre 1985 e 1994, no entanto, é baixa a porcentagem de famílias que buscam renda complementar com trabalho, agrícola ou não-agrícola, fora de sua propriedade. A maior parcela de complementação vem de pensões e benefícios pagos pelo governo. Os projetos de assentamentos mais recentes apresentam uma dependência ainda maior da renda complementar advinda de benefícios sociais, porém também é grande a participação da renda complementar com trabalho agrícola fora da propriedade.

Embora também avalie o rendimento dos beneficiários da reforma agrária, a contribuição mais importante da pesquisa USP/MDA/FAO (2001) diz respeito aos dados de qualidade de vida, organização social e reorganização fundiária. O levantamento comprova que, no que se refere à ocupação da terra destinada à reforma agrária, o processo não só atingiu a meta, como em alguns casos a extrapolou. Não há, necessariamente, porém, uma vinculação da ocupação com o índice de qualidade de vida apresentado nos assentamentos. O índice geral de qualidade de vida ficou acima da média, mas fatores importantes que o compõe, como o acesso à educação, eletricidade, esgoto e saúde ainda são bastante deficientes. Os itens que apresentam melhores resultados são casas definitivas e água potável. A pesquisa mostra também que organização social dos assentados está mais vinculada à mobilização em torno da reivindicação de benefícios sociais e infra-estrutura, do que cooperação e associação para fins de produção, como formação de cooperativas para compra de equipamentos, comercialização da produção e acesso à crédito.

5.3. PESQUISA UFRRJ/MDA – 2004

Durante dois anos, 83 especialistas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), entre professores, pesquisadores, assistentes, pessoal de apoio e

assessoria estatística fizeram um levantamento dos impactos da reforma agrária em seis diferentes regiões do país. Diferente das duas pesquisas mostradas nos itens 5.1. e 5.2., a da UFRRJ não procura englobar a totalidade dos assentamentos implantados no Brasil.

No estudo intitulado “Os impactos regionais da reforma agrária: um estudo sobre áreas selecionadas” foram escolhidas regiões alvo do país, denominadas manchas, com alta concentração de projetos de assentamento e alta densidade de famílias assentadas. A pesquisa enfoca, especificamente, seis localidades, totalizando 39 municípios de nove estados brasileiros e 92 projetos de assentamento: sul da Bahia, entorno do Distrito Federal, sertão do Ceará, sudeste do Pará, oeste catarinense e zona canavieira nordestina – todos projetos implantados pelo Inera no período de 1985 a 1997. Dados do estudo mostram que 96% dos assentamentos pesquisados tiveram como origem movimentos de resistência ou ocupação de áreas. Foram aplicados 1.568 questionários, representando um universo de 15.113 famílias. (SAFATLE e WEBER, 2004)

A maioria dos assentados, 75%, nos projetos que serviram como base da pesquisa, já viviam no campo como assalariados permanentes ou temporários, posseiros e arrendatários. De acordo com SAFATLE e WEBER (2004, p. 25), essas pessoas foram vítimas de crises econômicas, como a da lavoura cacaueteira no sul da Bahia, canavieira na Zona da Mata Nordeste, algodoeira do sertão cearense, da pequena agricultura no Sul do país e da falência de empreendimentos promovidos por incentivos fiscais no sudeste do Pará. Os coordenadores do trabalho avaliam que os assentamentos elevaram o poder de compra das famílias, dinamizaram o comércio local, melhoraram as condições de alimentação da população assentada e geraram empregos, entre outros benefícios. Em contraponto, a pesquisa mostra que há falta ou má qualidade da água nos assentamentos; acesso precário à energia elétrica, educação, saúde e tecnologia; más condições de transporte; e demora na liberação de crédito-fomento, alimentação e habitação. (id., p.22)

A tabela abaixo apresenta um resumo das principais informações levantadas

pela pesquisa UFRRJ/MDA:

TABELA 9 – CONTRIBUIÇÃO DOS ASSENTAMENTOS PARA MELHORIA DO BEM ESTAR SOCIAL DE SEUS BENEFICIÁRIOS

Melhorias e Problemas
66% viram melhoria na alimentação após o assentamento
62% viram melhoria no poder de compra
96% dos assentamentos possuem associações que funcionam como personalidades jurídicas
81% das famílias foram atendidas com crédito-fomento
9 meses é o tempo médio de liberação dos créditos-fomento e alimentação
28 meses é o tempo de demora na liberação do crédito habitação
R\$ 312,42 é a média dos rendimentos mensais por família
Em 70% dos casos, as estradas não são boas e, dessas, metade torna-se inacessível com chuvas
Só 27% dos projetos são atendidos, em sua totalidade, por luz elétrica
46% dos assentamentos têm problema de falta d'água ou água de má qualidade
19% dos projetos que têm escolas oferecem até a 8ª série

Fonte: SAFATLE e WEBER, 2004.

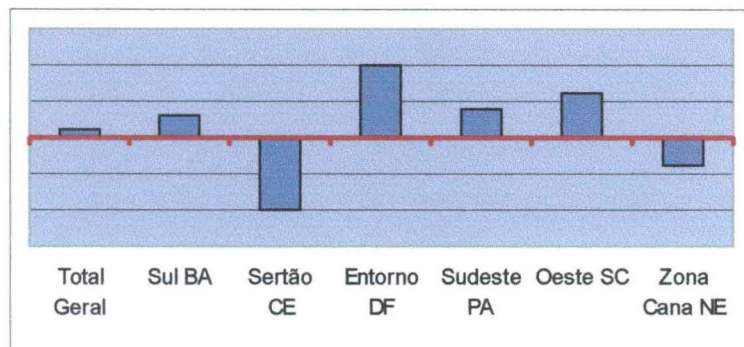
A tabela indica que os beneficiários dos assentamentos analisados consideraram que houve melhoria na alimentação e no poder de compra após a reforma agrária. Após uma espera de em média 9 meses pela liberação de crédito-fomento e alimentação, a grande maioria – 81% dos assentados – foi atendida pelo benefício. A tabela mostra ainda um contraponto entre benefícios atendidos e falta de infra-estrutura. Cerca de 73% dos assentamentos avaliados não têm energia elétrica em sua totalidade e apenas 19% oferecem escolas com o ensino fundamental completo. Dados mais completos sobre a pesquisa serão apresentados a seguir.

No total das seis localidades avaliadas, 91% dos entrevistados respondeu ter notado uma melhoria na qualidade de vida, alcançando maiores índices em locais onde o rendimento bruto mensal por família não passava de R\$ 116,74 (0,77 salário-mínimo, que na época era de R\$ 151,00), como as manchas do sertão do Ceará e da zona canavieira do Nordeste. A média nacional de rendimento mensal por família foi, segundo a pesquisa, de R\$ 312,42, ou seja, 2,07 salários-mínimos. A explicação dos coordenadores da pesquisa para este fato é que na avaliação da melhora feita pelos assentados pesou não só o aspecto do rendimento, mas também a melhora na alimentação em relação ao período anterior ao assentamento. Na Zona da Mata nordestina, por exemplo, 82% das pessoas responderam que passaram a comer melhor,

apesar de estarem vivendo abaixo da linha da pobreza. “A explicação está na diversificação das culturas agrícolas promovidas pelos assentados. A maioria vivia em monoculturas – cacau, algodão, cana. Já no seu pedaço de chão, escolheram culturas estratégicas, fáceis de comercializar e ao mesmo tempo cruciais na alimentação da família: milho, mandioca e feijão. Sem contar ovos, carnes, leites, frutas e ervas medicinais.”, SAFATLE e WEBER, 2004, p. 26.

O gráfico 2 mostra os rendimentos médios brutos familiares per capita em relação à linha da pobreza (meio salário mínimo por pessoa).

GRÁFICO 2 – COMPARAÇÃO ENTRE OS RENDIMENTOS MÉDIOS BRUTOS FAMILIARES PER CAPITA E UMA LINHA DE POBREZA ESTABELECIDA EM MEIO SALÁRIO-MÍNIMO

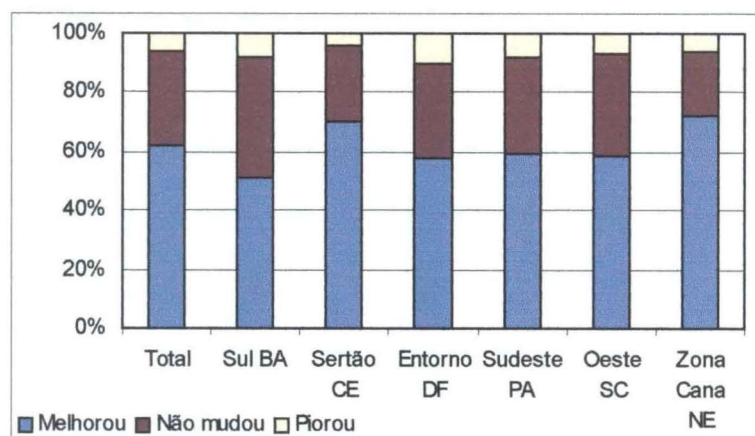


Fonte: SAFATLE e WEBER, 2004.

Desagrupado em renda familiar per capita, o rendimento médio de pouco mais de 2 salários-mínimos por família assentada apresenta-se bastante próximo da linha da pobreza. No Sertão do Ceará e na Zona Canavieira Nordestina, o rendimento mensal familiar não chega a um salário mínimo, o que em termos de renda per capita o coloca bem abaixo da linha de pobreza. Os melhores resultados aparecem no Entorno do Distrito Federal e no Oeste de Santa Catarina.

O gráfico 3, que representa a percepção dos assentados sobre suas condições de alimentação, no entanto, como já citado anteriormente, mostra que são nestas manchas (de piores resultados em termos de rendimento) que os assentados demonstram maior percepção de melhora na alimentação.

GRÁFICO 3 – PERCEPÇÃO DOS ASSENTADOS SOBRE SUAS CONDIÇÕES DE ALIMENTAÇÃO EM RELAÇÃO AO MOMENTO ANTERIOR AO ASSENTAMENTO (% DOS ENTREVISTADOS)



Fonte: SAFATLE e WEBER, 2004.

Para os coordenadores do trabalho de pesquisa, as transformações positivas constatadas pelos beneficiários da reforma agrária se devem ao fato dos assentamentos analisados não serem projetos pontuais, dispersos. “... as manchas potencializam os efeitos das ações dos assentados”, conclui LEITE, um dos coordenadores citado por SAFATLE e WEBER (2004, p.25). O acesso ao crédito é apontado como um dos destaques deste efeito de agregação de projetos. Do total de entrevistados, 93% disseram nunca terem tido acesso ao crédito antes do assentamento, com os projetos eles se organizaram em pessoas jurídicas (96% contam com associações) e, apesar da lentidão da liberação das verbas, 81% foi atendida com crédito-fomento, 72% com crédito habitação e 74,6% com crédito alimentação.

Um dos pontos de destaque apontados pelo estudo, segundo seus coordenadores, é que cada família assentada gerou, em média, três postos de trabalho na área do projeto, ligados a atividades agrícolas ou não – o que justificaria a implantação da reforma agrária como um processo de geração de empregos a baixo custo. “No conjunto dessas manchas, são 45.898 pessoas maiores de 14 anos que efetivamente trabalham nos assentamentos, 93,76% delas somente no projeto (no próprio lote, em outros lotes, ou em outras atividades). Do total dos que trabalham, com mais de 14 anos, 42,7% são mulheres, indicando sua ativa participação nas tarefas

que envolvem as diferentes atividades do assentamento.”, LEITE (2004).

TABELA 10 – EMPREGOS GERADOS NOS ASSENTAMENTOS

Mancha	Totais de pessoas da amostra					
	Famílias entrevistadas (A)	Pessoas nos assentamentos (B)	Maiores de 14 anos (C)	Pessoas nos assentamentos que trabalham (D)	% que trabalha (D/B)	No. Médio de pessoas ocupadas por família (D/A)
Sul BA	87	464	309	365	79%	4,2
Sertão CE	306	1.673	1.017	1.158	69%	3,78
Entorno DF	237	1.020	741	824	81%	3,48
Sudeste PA	366	1.823	1.219	1.303	71%	3,56
Oeste SC	185	922	572	584	63%	3,16
Zona canavieira NE	387	2.170	1.378	1.375	63%	3,54
Total	1.568	8.072	5.236	5.609	69%	3,57

Fonte: LEITE, 2004.

Os números por mancha se aproximam da média nacional de pessoas ocupadas por família nos assentamentos analisados. A região com mais pessoas ocupadas é o Sul da Bahia, com média de 4,2 pessoas por família, o quantidade mais baixa é a de Santa Catarina, que apresenta em média 3,16 pessoas ocupadas por família. Considerando o resultado da pesquisa, LEITE citado por SAFATLE e WEBER (2004, p. 24) sugere que a reforma agrária também seja vista como uma política de geração de emprego: “Se o plano inicial do governo Lula, que era de assentar um milhão de famílias, fosse levado a cabo, geraria três milhões de emprego”. LEITE, tomando por base que o custo de implantação de uma família é de R\$ 24 mil (incluindo aquisição do imóvel, indenização de Títulos da Dívida Agrária (TDAs), dinheiro para benfeitorias, demarcação, topografia e infra-estrutura mínima inicial), considera o custo médio de geração de emprego com a reforma agrária de R\$ 8 mil. “É pouco se compararmos com outras áreas da economia brasileira. Na indústria, por exemplo, o posto de trabalho mais barato exige, segundo o Proger, R\$ 13.600, e segundo o Protrabalho, R\$ 23 mil (Proger e Protrabalho são programas vinculados ao Ministério do Trabalho”, in SAFATLE e WEBER (2004, p.24).

5.4. ANÁLISE COMPARATIVA DAS PESQUISAS

Embora as três pesquisas apontem ganhos sociais e econômicos com a reforma agrária, os dados apresentados mostram também que os benefícios indicados pelas famílias entrevistadas e pelos levantamentos referem-se mais à situação atual em comparação com a realidade anterior aos assentamentos, o que não significa, necessariamente, bons níveis de rendimento e qualidade de vida.

No que diz respeito à renda média mensal, o valor, em salários-mínimos, apresentado pelo relatório da FAO/MARA (1992), de rendimento médio nacional em torno de 3,7 salários-mínimos (a região Sul é a que apresenta maior renda, com 5,62 salários por família, e a Nordeste tem a menor, 2,33 salários), é bastante superior aos outros dois estudos. No caso da pesquisa USP/MDA/FAO (2003), embora existam ressalvas de metodologia feitas pelos próprios relatores (MAULER, 2003), devido ao sistema de questionário, o valor médio cai para 1,53 salários-mínimos para assentamentos criados entre 1985 e 1994 e 1,31 para assentamentos implantados de 1995 a 2001. Este valor está mais próximo do que indica o levantamento por manchas de assentamentos feito pela UFRRJ/MDA (2004), onde a média nacional de renda por família é de 2,07 salários (cai para 0,77 salário-mínimo no Sertão do Ceará, local com o menor rendimento).

Uma possível explicação para valores tão diferentes poderia estar na inclusão por parte dos pesquisadores da FAO/MARA da chamada renda de consumo como integrante da renda média. A renda de consumo refere-se ao que a família poderia ganhar, em termos monetários, se vendesse a parte da produção que é usada para autoconsumo. Este valor é o maior componente dos rendimentos no cálculo apresentado pela FAO/MARA, somando 37% da renda. A melhora na qualidade da alimentação apontada pelos assentados entrevistados pela UFRRJ/MDA – cerca de 60% considera que a alimentação da família melhorou após a reforma agrária – pode ser uma confirmação disso. Mesmo em localidades onde se vive abaixo da linha da

pobreza (0,5 salário mínimo per capita), 91% dos assentados consideraram que melhoraram de vida, o que os coordenadores da pesquisa atribuem, em parte, à questão da alimentação. A Zona da Mata Nordestina, segundo pior resultado em termos de renda, 82% das famílias entrevistadas responderam que passaram a se alimentar melhor após a reforma agrária.

As três pesquisas (USP/MDA/FAO e UFRRJ/MDA, com mais destaque) apontam melhora nos indicadores sociais, a partir da criação dos projetos de reforma agrária. O relatório FAO/MARA destaca a taxa de mortalidade infantil nos assentamentos, de 50 mortes para cada mil nascidos vivos, menor do que a média nacional, que é de 53 mortes. No levantamento USP/MDA/FAO, o índice de qualidade de vida calculado pelos pesquisadores aparece acima da média, sendo de 63 nos assentamentos criados entre 1985 e 1994 e de 54 nos assentamentos implantados entre 1995 e 2001. Já a pesquisa feita pela UFRRJ/MDA, mostra que nas seis manchas avaliadas a média de beneficiários que considera que sua qualidade de vida melhorou após a implantação da reforma agrária é de 91%.

Apesar da avaliação positiva dos assentados sobre sua situação, as condições de vida nos assentamentos, em geral, deixam a desejar. Falta acesso a energia elétrica, educação, água, serviços de saúde, entre outros. O índice de qualidade de vida da USP/MDA, por exemplo, é influenciado positivamente pelo acesso a casas definitivas (83% dos assentados entre 1985 e 1994 e 68% dos assentados entre 1995 e 2001 foram beneficiados) e ao ensino fundamental (76% e 71%, respectivamente). Os demais dados apresentam forte carência. Nos assentamentos mais antigos, implantados entre 1985 e 1994, 75% não têm esgoto, 55% não têm acesso a saúde emergencial e 71% não têm acesso a escolas de ensino médio. A pesquisa UFRRJ/MDA apresenta realidade semelhante: 46% dos assentamentos analisados não têm água potável ou a água é de má qualidade e 73% não têm energia elétrica para todos os moradores.

Os dados mostram ainda que, apesar de grandes carências que se apresentam em termos de acesso a serviços básicos e infra-estrutura, a reforma serviu para fixar os assentados. Na pesquisa USP/MDA, o índice de reorganização fundiária chegou a se

mostrar acima do ideal, ou seja, mais famílias do que o previamente planejado acabaram se instalando. A maioria dos assentados trabalha com atividades agrícolas, dentro ou fora do próprio lote, geralmente dentro do projeto de assentamento. A renda é complementada com serviços esporádicos, principalmente em épocas de entressafra, e com benefícios do governo, como bolsa-escola, pensões e aposentadorias. O cálculo da UFRRJ/MDA é que cada família assentada no Brasil gere em média três postos de trabalho, agrícolas ou não-agrícolas (filho comerciante, esposa professora, por exemplo), segundo os coordenadores um aspecto bastante positivo da reforma.

Em termos de organização social, os dados da pesquisa USP/MDA e UFRRJ/MDA aparecem divergentes. O índice de organização social apresenta valores absolutos baixos em todas as regiões no levantamento USP/MDA. Os relatores destacam que a maioria das parcerias (57%) visam benefícios sociais, como equacionar problemas de educação, do que cooperação para produção e comercialização (9%). Já na pesquisa UFRRJ/MDA, que avalia manchas de assentamentos, 96% dos assentados se associaram e formaram personalidades jurídicas para acesso a crédito. O alto índice é justificado pelos coordenadores do trabalho, como uma consequência da aglomeração de assentamentos, união que não se vê presente em projetos pontuais.

Os relatórios apresentados pelos coordenadores das pesquisas mostram um consenso no que diz respeito a resultados positivos da reforma agrária. Eles consideram que o fato dos assentados manterem uma renda equivalente ou maior do que a de mensalistas que trabalham no campo e de perceberem uma melhora na alimentação e qualidade de vida, por conta do autoconsumo da produção, é um sinal de maior estabilidade na situação econômica destes trabalhadores, frente à realidade vivida antes da reforma. Outro ponto considerado positivo é que as condições oferecidas pelos assentamentos, ainda que muitas vezes precárias, são suficientes para fixar a maioria dos beneficiados na terra. Essas afirmações, no entanto, baseiam-se na avaliação dos próprios assentados, que trabalham com a comparação de sua realidade atual, com a situação de extrema miséria e instabilidade que viviam como sem-terras.

5. CONCLUSÃO

A concentração de terra e renda rural no Brasil é o resultado da soma de fatores históricos que levaram à valorização da grande propriedade e de políticas de incentivos que beneficiaram a modernização e desenvolvimento da agricultura baseada na grande produção. No passado, uma reforma agrária ampla, que promovesse a distribuição de terras e o fim do latifúndio, era defendida como a solução para o problema de desigualdade no campo e do desenvolvimento da agricultura e da economia nacional. Com o tempo, porém, este conceito foi sendo revisto. Não seria suficiente apenas garantir ao homem do campo o acesso à terra, era necessário também apoiá-lo com infra-estrutura e crédito que permitissem tornar sua propriedade produtiva.

O desenvolvimento dos complexos agroindustriais e o estabelecimento do agronegócio como um importante componente do produto nacional colocam uma barreira no discurso do fim do latifúndio. Uma remodelação no quadro de concentração fundiária deixa de ser o alvo da reforma agrária. A contribuição da reforma para o desenvolvimento econômico, entretanto, continua sendo valorizada. Esta contribuição viria através da geração de emprego, renda e, conseqüentemente, de melhores condições de vida aos pequenos produtores e agricultores sem-terra. Esse processo permitiria a fixação e retorno do homem para o campo, o que refletiria numa melhora no quadro de miséria dos centros urbanos, que enfrentam graves problemas decorrentes do “inchaço” populacional provocado pela forte migração rural/urbana.

Considerando o objetivo deste trabalho de mostrar até que ponto o que já foi feito em termos de reforma agrária no Brasil se enquadra neste conceito de contribuição da reforma para o desenvolvimento nacional, foram analisados os resultados de três pesquisas que avaliaram os assentamentos da reforma agrária brasileira implantados a partir de 1985. Os estudos demonstram que os beneficiários da reforma agrária alcançaram, por meio de sua produção e complementações de renda

de diferentes origens, rendimento igual ou pouco maior do que a que recebem trabalhadores rurais assalariados, sejam temporários ou empregados. Empregando a família na propriedade e produzindo o suficiente para seu próprio consumo e para obtenção de algum rendimento, os assentados consideram-se, na maioria, em situação melhor graças à reforma agrária. A união presente no momento da reivindicação da reforma, nem sempre se verifica no que diz respeito a acordos e cooperação para acesso a crédito e equipamentos que melhorem a qualidade e quantidade do que está sendo produzido.

Apesar da percepção de melhora que os assentados demonstram, as pesquisas consideradas neste trabalho apontam que, de uma maneira geral, as condições de vida nos assentamentos são precárias. Falta na maioria dos assentamentos acesso à energia elétrica, serviços de saúde, educação, estradas e água potável, entre outros. A reforma agrária aparece, então, como um “remédio” que aquieta um contingente de miseráveis a quem o pouco que se conquista é lucro se comparado com o que se tinha anteriormente. É um processo atualmente mais ligado a fatores sociais do que econômicos. Apesar de oferecer pouco, a reforma agrária conseguiu que os assentados permaneçam em suas propriedades, “desafogando”, indiretamente, a procura, cada vez mais frustrada, por oportunidades nos centros urbanos.

Ainda assim, os resultados da reforma agrária feita no Brasil, embora considerados positivos pelos coordenadores das pesquisas que avaliaram os assentamentos, apresentam-se com maior conotação de política social do que de política econômica, e são mais voltados para atender parte das reivindicações de movimentos organizados, do que para constituir um projeto de desenvolvimento nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. Agricultura Familiar e Capitalismo no Campo. In: Stédile, J. (Coord.). **A Questão Agrária Hoje**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1994. p. 94 – 99.

ANDRADE, M. **Latifúndio e Reforma Agrária no Brasil**. São Paulo: Livraria Duas Cidades, 1980.

BUANAIN, A., ROMEIRO, A. e GUANZIROLI, C. Agricultura Familiar e o Novo Mundo Rural. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 5, nº 10, p. 312-347, jul./dez. 2003.

BUAINAIN, A. e PIRES, D. **Reflexões Sobre Reforma Agrária e Questão Social no Brasil**. 2003. Disponível em: <http://www.iica.org.br/eventos/Arquivos/Sem_Justica/AntonioBuainain.pdf> Acesso em: 05 jan. 2004.

DELGADO, G. A Questão Agrária e o Desenvolvimento Econômico. In: **A Questão Agrária e o Desenvolvimento Nacional**. Florianópolis: Editora da UFSC, 1987.

DORNER, Peter. **Reforma Agrária e Desenvolvimento Econômico**. Lisboa: Edições 70, 1972.

FFRENCH-DAVIS, Ricardo. Instrumentos e objetivos da política de redistribuição, in: **Desenvolvimento Econômico e Repartição do Rendimento**. Lisboa: Editorial Estampa, 1983. p. 255-287.

FAO/PNUD – Ministério da Agricultura do Abastecimento e da Reforma Agrária. **Principais Indicadores Sócio-Econômicos dos Assentamentos de Reforma Agrária**. Brasília: Editora Milograph, 1992.

FERNANDES, B. **Brasil: 500 anos de luta pela terra**. 1993. Disponível em: <<http://www.culturavozes.com.br/revistas/0293.html>>. Acesso em: 5 de out. de 2004.

FURTADO, C. **Formação Econômica da América Latina**. Rio de Janeiro: Lia Editor S.A., 1970. 2ª edição.

GOODMAN, D. e RUDILIF, M. **World Trade in Agricultural Products: from Global Regulation to Market Fragmentation**. London: Macmillan, 1989.

GRAZIANO DA SILVA, J. **Para entender o Plano Nacional de Reforma Agrária**. São Paulo: Editora Brasil, 1985. 2ª edição.

GRAZIANO DA SILVA, J. O Desenvolvimento do Capitalismo no Campo e a Reforma Agrária. In: STÉDILE, J. (Coord.). **A Questão Agrária Hoje**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1994. p. 137-143.

GRAZIANO DA SILVA, J. **O Novo Rural Brasileiro**. Campinas: UNICAMP, 1999.

GUANZIROLI, C. et al. **Reforma Agrária: Produção, Emprego e Renda**. O relatório da FAO em debate. Petrópolis: Editora Vozes, 1994.

GUANZIROLI, C. **Reforma agrária e globalização da economia – o caso do Brasil**. 1998. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/_htm/serveinf/_htm/pubs/pubs.htm>. Acesso em: 1 de jul. de 2004.

- GUANZIROLI, C. **O porquê da reforma agrária**. 2003. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/_htm/serveinf/_htm/pubs/pubs.htm>. Acesso em: 14 de mai. de 2004.
- INCRA. 2004. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/reforma/conceito.htm>> . Acesso em: 1^o de jul. de 2004.
- MARAFON, G. **Industrialização da agricultura e formação do Complexo Agroindustrial no Brasil**. Disponível on line em: <http://www.educacaopublica.rj.gov.br/biblioteca/geografia/geo06b.htm>. Acessado em 14 de set. de 2004.
- MAULE, R. A qualidade dos projetos de assentamento. In: SPAVOREK, G. (Coord.). **A qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira**. São Paulo: Páginas & Letras Editora e Gráfica, 2003.
- MEDEIROS, L. **História dos Movimentos Sociais no Campo**. Rio de Janeiro: Fase, 1989.
- PRADO JÚNIOR, C. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1956. 4^a edição.
- SAFATLE, A. e WEBER, L. As Boas Novas do Campo. **Carta Capital**. São Paulo, 28 abr. 2004. Seu País, p.22 a 30.
- SHIMABUKURO, M. **A Reforma Agrária no Brasil**. Curitiba, 1999. 54 f. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná.
- SPAROVECK, G. **A qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira**. São Paulo: Páginas & Letras Editora e Gráfica, 2003. 204 p.
- SUZIGAN, W. e VERSIANI, F. **O processo brasileiro de industrialização: uma visão geral**. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/_htm/serveinf/_htm/pubs/pubs.htm>. Acesso em: 14 de set. de 2004.
- SZMRECSÁNYI, T. **Análises de economia agrícola e da questão fundiária**. Cadernos IFCH, Unicamp. São Paulo: Editora Hucitec, julho de 1983.
- VEIGA, J. **O que é Reforma Agrária**. São Paulo: Editora Brasiliense S.A., 1986.
- VIEIRA, P. dos Santos. **Estatuto da terra e colonização dirigida no Brasil: a (ir)resolução da questão agrária**. 2004. Disponível em: <http://www.cibergeo.org/agbnacional/VICBG-2004/Eixo1/E1_052.htm>. Acesso em: 14 de set. de 2004.