

REFORMA AGRÁRIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – UMA CONJUGAÇÃO NECESSÁRIA

Adelmar Santos de Araújo
Programa de Pós-Graduação em
Educação - PPGE/FE-UFG
Mestrado em Educação
Núcleo de Estudos Rurais
Comunicação
Educação, trabalho e movimentos sociais

O texto discute reforma agrária e desenvolvimento sustentável como questões imbricadas. Para tanto percorreu-se pela historiografia da questão agrária no Brasil e buscou-se sua relação com a sustentabilidade dos recursos naturais e humanos. No geral as discussões ocorrem sobre reforma agrária ou sobre desenvolvimento sustentável, predominantemente em separado. As alusões a ambos conjuntamente são raras. Portanto, pretende-se colaborar com o debate chamando a atenção para o problema. Acredita-se que há um “recomeço” da reforma agrária no Brasil a partir do início dos anos 1990, o que torna premente seu estudo, investigar proporções e projeções. Cabe lembrar que esse recomeço é gerado por contradições no interior da sociedade capitalista que impulsionam a atuação dos movimentos sociais, no campo ou na cidade. A produção conforme a atual racionalidade capitalista altera gravemente o meio ambiente. E, como dentre as preocupações do mercado geralmente não se encontram os devidos cuidados com a preservação das espécies e dos recursos naturais, ocorre a depressão e contaminação da natureza. Em suma, compreende-se que a conjugação Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável, embora alcance uma ampla dimensão histórica, econômica, ecológica, cultural e social, não tem recebido a devida atenção.

Palavras-chave: reforma agrária; desenvolvimento sustentável; terra.

Diversa tem sido a discussão sobre reforma agrária no Brasil. O tema continua a propiciar ricos debates. O presente trabalho tem como objetivo discutir a possibilidade de pensar em reforma agrária de maneira inseparável da idéia de desenvolvimento sustentável¹. Conforme Graziano Neto, “os aspectos do que se chama Questão Agrária no Brasil se relacionam intimamente com os aspectos da questão ecológica ou tecnológica. Particularmente, não consigo enxergar as coisas desvinculadas; pode haver apenas uma

¹ “As idéias precursoras do desenvolvimento sustentável são creditadas a um engenheiro florestal norte-americano (século XIX), Gifford Pinchot [...] Pinchot foi uma das primeiras vozes a se levantar contra o ‘desenvolvimento a qualquer custo’, que caracteriza aquele período. Um século mais tarde, a expressão desenvolvimento sustentável consolida-se como uma das palavras de ordem contra a degradação ambiental, presente em discursos oficiais e em documento das conferências internacionais, no ativismo ambientalista” [...] GIANANTI, Roberto, O desafio do desenvolvimento sustentável, São Paulo, 1998, p. 9.

questão de ênfase”².

Para Guillermo Foladori “toda a história do capitalismo é a de apropriar-se de recursos naturais virgens com o propósito de utilização privada”. A utilização das matérias-primas de espaços coletivos implica na sua privatização, “já que reaparecem no produto final vendido como propriedade privada no mercado”³. Portanto, como dentre as preocupações do mercado geralmente não se encontram os devidos cuidados com a preservação das espécies e dos recursos naturais, a existência da propriedade privada leva a “depressão e contaminação da natureza”.

Na perspectiva capitalista os recursos produtivos devem ser usados o mais intensamente possível. A concorrência e as melhores técnicas impõem a necessidade da tendência à monocultura, por si só, nociva à biodiversidade. Para Foladori, os critérios de racionalidade impostos pelas relações capitalistas estão sempre associados à contabilidade de preços. Evidencia-se, assim, o caráter vulnerável dessa racionalidade, pois “nem os ritmos produtivos têm qualquer relação com os critérios físicos – energéticas, com as diferenças entre recursos renováveis e não renováveis ou com ritmos biológicos do restante dos seres vivos e a biodiversidade”⁴.

Essa tendência à monocultura apresenta um resultado em que as terras são esgotadas prematuramente, e, geralmente, para serem adaptadas a novos usos dependem de um dispendioso investimento, o que nem sempre acontece, isso porque os solos que outrora eram aptos para a agricultura são convertidos em semi-áridos durante anos e a rentabilidade em curto prazo é visivelmente reduzida. Monocultura e subexploração do solo se inter-relacionam causando a perda da diversidade cultural que, por sua vez, é um dos aspectos da crise ambiental. Guillermo Foladori cita Rosa Luxemburgo para dizer que

A perda da diversidade cultural é uma das facetas da crise ambiental. As relações capitalistas têm profunda responsabilidade, já que o sistema capitalista é o único cuja economia não pode existir sem solapar as bases de todos os sistemas pré-capitalistas de produção. Enquanto qualquer forma de produção pré-capitalista podia coexistir com um emaranhado de outras diferentes (tributárias, servis, camponeses dependentes, escravos, caçadores, etc.), a produção capitalista em sua tendência intrínseca à expansão, obriga, pela via do mercado e/ou pela violência direta ao desapossamento dos antigos proprietários do solo de seus meios de vida.⁵

Como se ver, a monocultura está relacionada ao monopólio da terra. E isso não só subexplora o solo, degrada, contribui para o aguçamento da crise ambiental etc. como é responsável pelo desemprego de muitos trabalhadores rurais e urbanos. O desemprego hoje em dia é um problema estrutural a ponto de nenhum economista sério, independentemente de sua corrente ideológica, política, ou escola econômica afirmar que o capitalismo atual pode resolver o problema do desemprego da população mundial ou específica de cada país.

O desemprego é também um problema ambiental na medida em que a falta de trabalho contribui para o aumento da pobreza e da miséria. E uma vez que a monocultura

² GRAZIANO Neto, Francisco. Questão Agrária e Ecologia. Crítica da moderna agricultura, Brasiliense, São Paulo : 1982.

³ FOLADORI, Guillermo, Limites do Desenvolvimento Sustentável, Unicamp, São Paulo, 2001 p. 165.

⁴ Idem p. 177.

⁵ Idem p. 189.

representa vantagens econômicas para o grande produtor, traz também uma série de desvantagens para a sociedade como um todo ao criar uma agricultura frágil e sujeita às variações climáticas, além das pestes e pragas. As pretensões da agricultura moderna após a Segunda Guerra Mundial em solucionar estes problemas (pragas e pestes) com herbicidas, fungicidas e pesticidas, converteram-se em verdadeiros vilões, pois ao invés de controlar as pragas, criaram uma poluição altamente tóxica para o ser humano. Sem contar que muitas pragas se fortaleceram criando resistência a determinados tipos de veneno.

Os agrônomos explicam detalhadamente como se deve trabalhar a terra para evitar a degradação dos solos. No entanto, não é difícil compreender que a degradação ambiental não é um problema apenas técnico, mas, sobretudo social. A ecologia desempenha papel importante pela disseminação das preocupações com os desequilíbrios naturais. Nesse sentido “a ecologia humana para ser conseqüente, deve-se converter em ecologia política”⁶. Dessa maneira, todas essas preocupações podem ser mais bem discutidas num horizonte ampliado. Equitativa distribuição das terras e de recursos financeiros possibilita uma melhor utilização dos recursos naturais?

A problemática da terra no Brasil é antiga, sua história coincide com a história deste país. Geralmente os especialistas iniciam suas análises a partir do século XIX, mais precisamente de 1850, data da criação da primeira Lei de Terras do Brasil. Trata-se de um contexto em que a “expansão dos mercados e o desenvolvimento do capitalismo causaram uma reavaliação das políticas de terras e do trabalho em países direta ou indiretamente atingidos por esse processo”⁷.

Em relação à reforma agrária, o Estado tem dito querer realizá-la. Porém, a forma como tem sido posta em prática inquieta estudiosos e pesquisadores nessa área. Tal inquietação certamente não é de hoje. Caio Prado Júnior analisando a questão agrária no Brasil, em 1960, faz menção ao chamado “Plano de Ação do Governo de São Paulo”, cujas questões relativas à agricultura são enfatizadas, diz:

Para os autores do Plano, a ‘reforma agrária’ se reduz a um conjunto de medidas destinadas a favorecer a exploração da terra, mas sem atenção alguma à questão dos indivíduos e categorias sociais da população rural que se acham em condições de tirar proveito dessa exploração da terra; ou que, pelo contrário, são por ela esmagados e reduzidos a padrões de vida absolutamente insatisfeitos⁸.

Embora o exemplo acima citado seja referente ao Estado de São Paulo, não é difícil associá-lo a todo o Brasil. Para Octavio Ianni, “está sempre em marcha a reforma agrária dos blocos de poder que prevalecem em cada época”⁹. E acrescenta o autor:

É óbvio que essa é a reforma das classes dominantes, cujos interesses estão sempre representados pelos governos, desde a Monarquia a Ditadura Militar – É reforma agrária que expressa e concretiza um aspecto básico do desenvolvimento

⁶ Idem p. 199.

⁷ COSTA, Emília Viotti da. Da Monarquia à República. Momentos Decisivos, 7ª edição, Editora Unesp, São Paulo, 1999, p. 169.

⁸ PRADO Jr. Caio. A questão Agrária no Brasil, Brasiliense, São Paulo. 1979, p. 19.

⁹ IANNI, Octavio. Origens Agrárias do Estado Brasileiro, Brasiliense, São Paulo, 1984, p. 248.

extensivo e intensivo do capitalismo no campo¹⁰.

Atualmente ouve-se com freqüência a afirmação de que a questão agrária de hoje não é a mesma de antigamente. Sabe-se, porém, que sem fundamentação histórica esta afirmação não é suficiente. Desde 1964 o estado brasileiro criou um aparato constitucional voltado para a administração da questão fundiária “de modo a que ela não compromettesse e não comprometa os planos nacionais de desenvolvimento que a têm como um dado secundário”¹¹. Isso, porém, não ocorreu sem impasses políticos. Tanto é que grupos dos mais diversos propagavam a reforma agrária,

Uns em nome do conservadorismo. Outros em nome da revolução. Sem contar que as esquerdas estavam radicalmente divididas. De um lado, havia uma proposta de reforma agrária claramente conservadora, sobretudo a mal definida reforma católica. De outro, havia uma proposta de reforma radical, a das Ligas Camponesas, também ela não muito clara¹².

Com o auge do neoliberalismo no Brasil, a partir do início dos anos 1980, a reforma agrária se manteve identificada politicamente aos setores “subversivos”. Já com os efeitos de 1989-91 essa vertente política tende a se desmoronar. Essas mudanças de paradigmas econômicos e situação social geraram resultados controversos: de um lado, paralelamente à teorização sobre o fim da história, considerou-se também o fim da proposição terra na agenda do desenvolvimento internacional; de outro, novas preocupações são acrescentadas, “consideradas hoje em dia como indissociáveis da reforma das estruturas agrárias: gênero, sustentabilidade ecológica, descentralização e conflitos com povos indígenas, só para citar alguns”¹³. Baseado nisso, Paolo Groppo lembra que com a conjugação reforma agrária e desenvolvimento sustentável é possível relacionar o problema financeiro a outras (muitas) variáveis.

Para Groppo, “as reformas agrárias” encontram-se hoje num estágio de três gerações. A “primeira geração” objetivava principalmente a destruição do latifúndio; a criação de um marco jurídico institucional favorável ao desenvolvimento econômico, é o que propunha a segunda geração. Esta geração havia deixado de fora os temas da sustentabilidade e do apoio aos excluídos. A terceira geração de reforma agrária colocaria no centro a agricultura familiar “interessada em promover a cidadania dando terra aos que não a possuem, em um marco de sustentabilidade ecológica e viabilidade econômica que passa a constituir o eixo diretor”¹⁴.

As formas tradicionais de distribuição da terra não se sustentam mais. Isso se deve à existência de vários fatores que reduzem o destino de esforços por partes dos beneficiários, o que tem a ver com a “própria forma de distribuição do ativo terra à estrutura de

¹⁰ Idem, p. 250.

¹¹ MARTINS, José de Souza. Reforma Agrária. O impossível diálogo sobre a história do possível, Ministério do Desenvolvimento Agrário – INCRA – Instituto de Colonização e Reforma Agrária, Brasília, 2000, p. 18.

¹² Idem, p. 16.

¹³ GROPPPO, Paolo. Novos instrumentos para a Reforma Agrária: uma visão internacional. *Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável*, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Brasília, 2000, p. 188.

¹⁴ Idem, p. 190.

governança gerada pela relação estado paternalista – pobre desamparado que recebe o ativo”. A partir daí a literatura menciona várias alternativas, inclusive promovidas pelo Banco Mundial como, por exemplo, o programa Cédula da Terra. A concepção deste programa tem como base a chamada “reforma agrária de mercado”. O programa CT foi iniciado (fase piloto) em estados do nordeste como Bahia, Ceará, Maranhão, Pernambuco e, no sudeste, em Minas Gerais, com meta para ser estendido a outros 13 estados do país. “A população meta do programa são os trabalhadores rurais sem terra e os produtores pobres, com terra insuficiente para assegurar processos de acumulação sustentável e até mesmo de subsistência”¹⁵.

A implementação de tais políticas é emparelhada à descentralização que permeia as áreas da educação, saúde etc., tem sido defendida em primeiro plano. Com suas particularidades, no caso da reforma agrária não tem sido diferente. Tânia Bacelar de Araújo defende que no século XX os programas de reforma agrária no Brasil tendiam a uma dimensão modesta dada a centralização por parte dos órgãos federais. Segundo a autora, essas características não combinam com as tendências atuais, dada a dimensão que o programa foi impulsionado. Paralelamente, o debate sobre a viabilidade da produção familiar é reaberto devido aos novos paradigmas tecnológicos, produtivo e gerencial. E acrescenta a autora:

A combatividade do movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) e do movimento sindical rural e o apoio que vêm conquistando as populações das áreas urbanas permitem supor que o assentamento de famílias rurais sem terra será fortemente acelerada nos próximos anos¹⁶.

Carlos e. Guanzioli, consultor da FAO / Incra e professor adjunto da Universidade Federal Fluminense enfatiza que o “recomeço” da reforma agrária no Brasil, em 1993, ocorreu graças a atuação do movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra – MST e a pressão permanente da Confederação dos Trabalhadores na Agricultura – Contag¹⁷.

Estima-se que na virada do milênio havia cerca de 4,5 milhões de famílias sem-terra em todo o Brasil. Conforme explica José de Souza Martins, em termos reais, é inútil citar esses números se apenas cerca de 60.000 assumem essa identidade. Para esse autor, “isso é o que conta politicamente”¹⁸. De qualquer maneira, sabe-se que o Brasil tem uma das piores distribuições de terra do mundo e que os movimentos sociais, como já foi dito, vêm pressionando a política fundiária. Em face disso, ou das “mudanças acentuadas que atingem sua definição na quadra histórica presente”¹⁹, o estado brasileiro busca gerenciar a crise.

Em 1995 o governo aumentou o orçamento da reforma agrária (que em 1994 era de

¹⁵ Ver BUAINAIN, Antônio Márcio, SILVEIRA, José Maria, Teófilo, Edson, O Programa Cédula da Terra no Contexto das Novas Políticas de Reforma Agrária, Desenvolvimento e Participação: uma discussão das transformações necessárias in Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável ... op. cit. p. 167.

¹⁶ ARAÚJO, Tânia Bacelar de, Descentralização e Participação na Reforma Agrária: Um processo em discussão, in Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável... op cit. p. 131.

¹⁷ GUANZIROLI, Carlos E., Reforma Agrária e Globalização da Economia: O caso do Brasil, in Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável.... op. cit. p. 288.

¹⁸ MARTINS, José de Souza, op. cit. p. 20.

¹⁹ Ibidem, p. 14.

US\$ 0,4 bilhões) para US\$ 1,3 bilhões. Numericamente um aumento significativo. A reforma agrária adquiriu uma importância política considerável em 1996 com a nomeação de um ministro federal²⁰. Nesse mesmo ano o Ministério da Agricultura através da Secretaria de Desenvolvimento Rural – SDR, inaugurou um programa inteiramente dedicado ao fortalecimento da agricultura familiar (PRONAF). Este programa canalizou na forma de crédito, em 1997, R\$ 1,5 bilhões para 400mil pequenos produtores familiares²¹.

Considera-se que de 1995 a 2002 foram assentadas cerca de 635.035²² famílias de agricultores sem-terra. E, entre 2003 e 2006 foram assentadas 381. 419 famílias, conforme dados do Ministério Desenvolvimento Agrário.

A conjugação Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável, embora alcance uma ampla dimensão histórica, econômica, ecológica, cultural e social, não tem recebido a devida atenção. Pois é de costume se ver discussões das mais variadas matizes de forma seleta: ou sobre reforma agrária ou sobre desenvolvimento sustentável. Quando muito, se faz leve menção a ambos. Portanto, pretende-se colaborar com o debate chamando a atenção para o problema.

Em suma, necessário se faz estudar o que se produziu a respeito e qual a sua projeção. Há um “recomeço”, como acredita Carlos Guanziroli, da reforma agrária no Brasil a partir de 1993. Mas, esse recomeço é gerado pelas contradições no interior da sociedade capitalista que impulsionam a atuação dos movimentos sociais, sejam no campo ou na cidade.

REFERÊNCIAS:

- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Descentralização e Participação na Reforma Agrária: Um processo de em discussão. *Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável, Ministério do Desenvolvimento Agrário*, Brasília : 2000.
- BUAINAIN, Antônio Márcio, SILVEIRA, José Maria, TEÓFILO, Edson. O Programa Cédula da Terra no Contexto das Novas Políticas de Reforma Agrária, Desenvolvimento e Participação: Uma discussão das transformações necessárias e possíveis. *Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável, Ministério do Desenvolvimento Agrário*, Brasília : 2000.
- COSTA, Emília Viotti da. *Da Monarquia à República. Momentos Decisivos*. 7ª edição, Editora Unesp, São Paulo, 1999.
- DEININGER, Klaus, Fazendo a Reforma Agrária Negociada Funcionar: experiência inicial da Colômbia, Brasil e África do Sul. *Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável, Ministério do Desenvolvimento Agrário*, Brasília : 2000.
- FOLADORI; Guillermo. *Limites do Desenvolvimento Sustentável*, Unicamp, São Paulo : 2001.
- GIANSANTI, Roberto. *O desafio do desenvolvimento sustentável*, Atual, São Paulo : 1998.
- GRAZIANO Neto, Francisco. *Questão Agrária e Ecologia*. Crítica da moderna agricultura,

²⁰ DEININGER, K Paus, Fazendo a Reforma Agrária Negociada Funcionar: experiência inicial da Colômbia, Brasil e África do Sul, in Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável... op. cit. p. 228.

²¹ Ver GUANZIROLI, op. cit. p. 286.

²² Dados até 10/09/2002. Ver: <http://www.incra.gov.br>.

Brasiliense, São Paulo: 1982.

GROPPO, Paolo. Novos instrumentos para a Reforma Agrária: Uma visão internacional *Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável*, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Brasília: 2000.

GUANZIROLI, Carlos E. Reforma Agrária e Globalização da economia: o caso do Brasil. *Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável*, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Brasília: 2000.

IANNI, Otávio. *Origens Agrárias do Estado Brasileiro*, Brasiliense, São Paulo: 1984.

LIMA, Antônio A. Dayrell de. *Definindo uma agenda de pesquisa sobre desenvolvimento sustentável* (Rio de Janeiro, 28 –29 de novembro de 1994), Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão: 1996.

MARTINS, José de Souza. Reforma Agrária. O impossível Diálogo sobre a História do Possível, Ministério do Desenvolvimento Agrário – INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Brasília: 2000.

PRADO, Jr Caio. A questão Agrária no Brasil, Brasiliense, São Paulo, 1979.

Endereços eletrônicos:

<http://www.incra.gov.br/portal>. Acesso em 10/09/2002.

<http://WWW.reporterbrasil.com.br> Acesso em 09/06/2009.