



Revisitando o espaço rural Brasileiro: um debate em torno da questão agrária

Fernando Henrique Ferreira de Oliveira¹

Carlos Alberto Feliciano²

RESUMO: Este artigo tem por objetivo analisar e discutir as transformações no espaço rural brasileiro a partir da questão agrária. Entendemos a questão agrária como um elemento estruturante das relações no campo, que incorpora a estrutura fundiária, a posse, a propriedade, o uso e a utilização das terras. Inicialmente buscamos revisitar a trajetória do rural brasileiro, priorizando o processo de modernização conservadora e desigual da agricultura e o debate em torno da questão agrária. Para a realização desse artigo associamos leituras sobre a questão agrária brasileira que contemplassem as transformações no espaço rural brasileiro. Assim, pode-se observar que a modernização da agricultura implementada pelo Estado brasileiro possibilitou mudanças na estrutura produtiva agrícola, mas não se alterou a estrutura agrária, ainda caracterizada pela manutenção das desigualdades e da alta concentração de terra.

PALAVRAS-CHAVE: Espaço rural. Modernização da Agricultura. Questão agrária.

REVISITING THE BRAZILIAN RURAL AREA: A DEBATE ABOUT THE AGRARIAN QUESTION

ABSTRACT: This article aims to analyze and discuss the transformations in the Brazilian rural space from the agrarian question. We understand the agrarian issue as a structuring element of relations in the field, which incorporates the land structure, possession, property, use and use of land. Initially, we sought to revisit the trajectory of the Brazilian rural, prioritizing the process of conservative and uneven modernization of agriculture and the debate around the agrarian issue. For the realization of this article, we associated readings on the Brazilian agrarian question that contemplated the transformations in the Brazilian rural space. Thus, it can be seen that the modernization of agriculture implemented by the Brazilian State has enabled changes in the agricultural productive structure, but the agrarian structure has not changed, still characterized by the maintenance of inequalities and the high concentration of land.

Keywords: Rural area. Modernization of agriculture. Agrarian question.

¹ Doutorando em Geografia (FCT/UNESP), Mestre em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente (UNIARA). E-mail: fer_henrique15@hotmail.com.

² Docentes nos Programas de Pós-Graduação em Geografia da UNESP/PP e Programa de pós-graduação em desenvolvimento territorial na América Latina e Caribe - UNESP. E-mail: cacafeliciano@gmail.com

INTRODUÇÃO

O presente artigo busca revisitar momentos da formação do espaço rural brasileiro apresentando alguns elementos que compõem o debate em torno da modernização da agricultura e do debate da questão agrária. Nesse texto, entendemos a questão agrária como um conceito trivial para compreender a relação entre a estrutura fundiária e os conflitos no campo, decorrentes da concentração da terra, para também explicar “como se organiza a posse, a propriedade, o uso e a utilização das terras na sociedade brasileira” (STÉDILE, 2005, p. 15).

O texto está dividido em duas seções, mais introdução e conclusão. Na primeira seção debatemos a trajetória da modernização agrícola brasileira, buscando entender o papel do Estado nesse processo. Apresentamos algumas medidas utilizadas pelo Estado, como o caso do crédito rural, instrumento que possibilitou transformar a base técnica e modernizar a agricultura brasileira no período. Também discutimos as discontinuidades entre as mudanças na estrutura produtiva agrícola e a manutenção das desigualdades na estrutura agrária, marcada pelo alto índice de concentração de terras.

Na segunda seção nos dedicamos a compreender os elementos constitutivos da questão agrária brasileira. Nela abordamos as mudanças e as múltiplas concepções sobre reforma agrária à luz do processo de modernização e posteriormente com o advento da Constituição Federal de 1988 e do I Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República. Também debatemos sobre questões relativas a política de assentamentos no Brasil, sobre as perspectivas e os impasses desse processo.

TRAJETÓRIA DA MODERNIZAÇÃO AGRÍCOLA BRASILEIRA

As décadas de 1960 e 1970 marcam um período de grandes transformações em relação ao espaço rural, especificamente na dinâmica agrícola, com impactos diretos na agricultura brasileira. Devido ao grau de atraso do modelo agrícola, o governo adotou uma série de medidas visando alterar e modernizar a agricultura brasileira. Nesse sentido, o Estado desenvolveu estratégias de privilegiamento na política agrícola, implementando ações de planejamento para o setor a fim de transformar e modernizar a estrutura agrária brasileira.

Em relação a essas mudanças no meio rural brasileiro, Gonçalves Neto (1997) destaca o intenso processo de urbanização que muda a dinâmica populacional do país de rural para urbano, além do:

crescimento acentuado do comércio exterior, notadamente a partir da década segunda metade dos anos 60, a alteração na base técnica da produção rural, com ampla absorção de capital, e a definição de um sistema nacional de crédito rural, que motiva e sustenta o processo de modernização do

setor agrário (GONÇALVES NETO, 1997, p.141).

Esse processo de incentivo a alteração da estrutura produtiva agrícola foi desempenhado a partir de ações no âmbito do Estado brasileiro, que planejou e executou essas mudanças através do privilegiamento na política agrícola. Desse modo, o Estado assumiu um papel de agente ativo no que diz respeito ao desenvolvimento do setor rural no conjunto da economia brasileira, através de sua ação planejadora, centralizando as decisões e determinando o ritmo de expansão do capital. Conforme aponta o autor, o Estado esteve presente de forma ativa nas diversas etapas da atividade produtiva: planejamento, produção, fiscalização, determinação de preços, estocagem, circulação e comercialização dos produtos, exportações, etc (GONÇALVES NETO, 1997).

Ao analisar o significado do planejamento rural em relação a política agrícola nas décadas de 1960 a 1980 Gonçalves Neto (1997) apresenta algumas estratégias utilizadas pelo Estado para alterar tecnicamente a estrutura agrícola brasileira. Entre as principais estratégias o autor destaca o desenvolvimento da “Política de Garantia de Preços Mínimos”, a implementação do “seguro agropecuário”, o estabelecimento da “pesquisa agropecuária”, com destaque a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), o desenvolvimento da “assistência técnica e a extensão rural”, a implementação do “uso dos insumos modernos” e da “tributação do setor agropecuário”.

Do ponto de vista do planejamento para o setor agrícola o Estado brasileiro atrelou o setor ao processo de desenvolvimento econômico, não permitindo que ele fosse um obstáculo para a economia. Para atingir esses objetivos o Estado investiu os recursos na criação de institutos de pesquisa e de assistência técnica, desenvolveu-se um sistema nacional de crédito rural que incentivou os produtores a utilizar técnicas e insumos modernos, que permitiu a integração da agricultura ao circuito industrial.

A política setorial implementada pelo Estado é composta de medidas compensatórias para o desenvolvimento da agricultura, já que o planejamento nacional deixava o setor em plano secundário em relação a tomada de decisões, localizado no espaço urbano. Nesse período, a cidade era compreendida explicitamente como o centro de comando e irradiação da modernidade, enquanto o campo era visto como uma periferia caudatória, subordinada a cidade (GONÇALVES NETO, 1997). Sendo assim, entre tantas medidas políticas organizadas pelo Estado brasileiro nas décadas de 60 e 70, o planejamento agropecuário nasce como uma estratégia de incentivo ao desenvolvimento do setor.

Inicialmente o Estado investiu na política comercial no esforço de criar um projeto industrializante, que gerasse divisas para estimular e sustentar esse

processo. A substituição de importações foi uma estratégia importante para consolidação da modernização da agricultura.

De acordo com Gonçalves Neto (1997) o processo de modernização e industrialização da agricultura toma verdadeiro ímpeto a partir da segunda metade da década de 1960 em que o Estado desenvolve e amplia o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), que surge como um financiamento da produção agrícola e se torna o principal condutor de todo o processo de modernização. A década de 60 se materializa com o projeto modernizador financiado pelo Estado, com aumento de recursos destinado ao setor agropecuário. Ao longo do período houve aumento no número de contratos do crédito subsidiado, nas três linhas: investimento, custeio e comercialização.

O processo de modernização da agricultura brasileira buscou estimular melhorias em relação a infraestrutura, aquisição de maquinários e processos de comercialização da produção. Esse processo pautou-se a partir da matriz tecnológica da Revolução Verde, baseado na disseminação do uso de insumos e maquinários agrícolas. Portanto, o processo de modernização da estrutura agrícola visava superar o modelo de produção tradicional através da alteração técnica da base produtiva. Esse pacote tecnológico permitiu a transferência de recursos da agricultura para o setor urbano-industrial, mas também se beneficiou de uma série de subsídios (insumos químicos, fertilizantes e aquisição de máquinas e incrementos), mas por outro lado, também promoveu a dependência do setor agrícola em relação ao mercado internacional.

É necessário ressaltar que esse conjunto de subsídios não atingiu de forma homogênea todos os produtores e regiões do país, apenas privilegiou os sujeitos que tinham mais acesso ao crédito e utilizavam da tecnologia moderna, normalmente representada pelos grandes proprietários e empresários rurais. A política de crédito rural também não atingiu completamente os objetivos definidos, pois conforme aponta Gonçalves Neto (1997) os recursos ficaram concentrados nas mãos de um pequeno número de produtores. Em relação a distribuição dos recursos por região, percebe-se que o crédito também ficou concentrado nas regiões mais capitalizadas do país.

Essas estratégias políticas e econômicas se delineiam na criação das linhas de crédito para a agricultura, a política de preços mínimos, o seguro agropecuária, assistência técnica e extensão rural, investimento em pesquisa agropecuária e condições especiais no seguro agropecuário, todos associados ao pacote de modernização. Todas essas medidas estavam atreladas ao projeto modernizador implementado pelo estado e associado aos interesses do setor industrial.

De modo geral, o Estado consegue transformar a agricultura brasileira, mas

não em sua totalidade, se caracterizando como um processo de modernização desigual (GONÇALVES NETO, 1997). Pois, o desenvolvimento do setor alterou a base técnica da estrutura produtiva agrícola, mas sem alterar os elementos da estrutura agrária, como a questão da concentração da terra. Apesar de tantas transformações no campo brasileiro, também, evidenciamos que a modernização não atingiu de forma completa as regiões menos desenvolvidas e os produtores rurais menos capitalizados.

Delgado (2012) mostra que os anos 1980 e 1990 são demarcados por fatos significativos e políticas conjunturais, no sentido de desmontar o projeto de modernização conservadora da era militar, sem contudo, estruturar condições econômicas e políticas para construir uma nova estratégia de desenvolvimento para a agricultura brasileira. O autor define esse período como uma transição entre dois projetos de economia política: “o da modernização conservadora da era militar”, 1965-1985 e o da “economia do agronegócio”, vigente a partir dos anos 2000 (DELGADO, 2012).

O autor faz uma análise do processo de desenvolvimento da agricultura brasileira desde a modernização conservadora até a reestruturação da economia do agronegócio, percorrendo os períodos de expansão e crise desse setor. Para qualificar sua análise Delgado (2012) apresenta dois elementos significativos no início e final da década de 1980 que demonstrarão a exaustão do modelo de crescimento econômico construído durante a ditadura militar no Brasil: a crise cambial de 1982 e a promulgação da Constituição Federal de 1988.

De acordo com o autor, a crise cambial de 1982 leva o sistema leva o Estado a improvisar saídas conjunturais para tentar reorganizar o sistema econômico, essas medidas conjunturais marcou o período do “ajustamento constrangido”. Já a promulgação da Constituição de 1988, transformou as condições políticas e jurídicas que norteavam as políticas agrícolas e agrárias do regime militar. Esses dois fatos alteram a estratégia econômica utilizada pelo Estado na época. Com a crise fiscal de 1999 há uma retomada da estratégia de expansão constrangida, mas baseada na economia do agronegócio (DELGADO, 2012).

Finalizamos essa seção evidenciando como o crédito agrícola subsidiado se tornou um instrumento fundamental para a modernização do setor agro brasileiro. Delgado (1985) e Gonçalves Neto (1997) mostram que a questão agrária nas décadas de 1960 a 1980 se pautou a partir do modelo de desenvolvimento associado ao capital estrangeiro e das políticas implementadas pelo governo brasileiro para estimular o desenvolvimento do setor agropecuário.

QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL: CICLOS, RUPTURAS E PERSPECTIVAS

A questão agrária discutida nesse texto aparece como uma questão estruturante das múltiplas dimensões da estrutura fundiária e dos conflitos por terra e território materializados no campo brasileiro. Entendemos a importância de compreender as raízes históricas dos conflitos por terra, mas também acompanhar a contemporaneidade da questão agrária brasileira, que atualmente se apresenta como um fundamento de legitimidade dos movimentos sociais (SAUER, 2017). Portanto, para entender a questão agrária no Brasil é necessário retomar os elementos da formação da estrutura fundiária – marcada pela concentração da propriedade da terra –, além da gênese e evolução das lutas pela terra e por reforma agrária no país.

Delgado entende a questão agrária e reforma agrária como conceitos interdependentes, mas autônomos. Ambos se reportam à estrutura agrária de um país ou região (DELGADO, 2017). A questão agrária é vista como uma leitura de problematização da estrutura da propriedade, posse e uso da terra. A reforma agrária engloba uma proposta política de reforma da estrutura agrária. “Podem não coincidir no tempo histórico determinado a relação original da questão agrária e da reforma agrária, relativamente a natureza contemporânea dos problemas centrais da estrutura agrária (DELGADO, 2017, p. 21)

Stédile (2005) demonstra que existem diversas leituras em relação ao conceito de questão agrária. A questão agrária pode ser interpretada de diversas formas, de acordo com a ênfase que se quer dar a diferentes aspectos do estudo da sociedade brasileira. Desse modo, entende-se a “questão agrária como o conjunto de interpretações e análises da realidade agrária de um determinado país.

De acordo com Martins (2006) a questão agrária pode ser lida e interpretada como uma questão essencialmente histórica, tendo sua própria materialidade, que não é tempo de governo. Por isso, entende-se que a questão agrária não está relacionada apenas à estrutura fundiária, mas envolve um conjunto de dimensões econômicas, sociais, culturais e ambientais que se materializam na agricultura familiar, nos problemas da fome, da exclusão e da precarização das relações de trabalho vivenciadas no âmbito do espaço rural brasileiro.

Existem múltiplas e diferentes leituras de como se desenvolveu a posse, a propriedade, o uso e a utilização das terras na sociedade brasileira. No entanto, os estudos acerca da realidade agrária brasileira são recentes. O tema da questão agrária entra em evidência a partir da década de 1960, devido à necessidade política e sociológica dos partidos políticos (STÉDILE, 2005).

Delgado (1997) reconstrói o cenário em torno do debate da questão agrária brasileira na sua configuração contemporânea, abordando o contexto histórico e político e as múltiplas concepções sobre a questão agrária em cada período. O

autor mostra que a questão agrária no Brasil surge a partir das demandas por reforma agrária sendo objeto de disputa no âmbito do debate político por diversas instituições, como o Partido Comunista Brasileiro (PCB), os setores reformistas ligados a Igreja Católica, a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e os economistas mais conservadores.

A tese do PCB apresentavam o viés marxista com um dos seus principais pensadores, Caio Prado Jr, que em suas análises questionava as relações fundiárias desiguais e a ausência de uma legislação trabalhista que protegesse as relações de trabalho no meio rural, destacando a tese de privilegiamento da defesa da legislação trabalhista.

Por outro lado, a tese de Alberto Passos observava o latifúndio brasileiro como uma espécie de feudalismo agrário, cuja transformação se daria não pelo capitalismo, mas pela política de reforma agrária.

A tese da CEPAL protagonizada por Celso Furtado, se preocupa com o problema da oferta de alimentos para as cidades e indústrias, se configurando como um problema estrutural do campo brasileiro, que justificaria a mudança na estrutura fundiária e nas relações de trabalho no campo, sem efetivamente conceber uma reforma agrária.

O pensamento católico, influenciado pela Doutrina Social da Igreja Católica se preocupava com a realidade agrária brasileira, caracterizada concentração de terra, injustiça e exclusão social. Delgado (2005) aponta que esse pensamento teve grande influência na luta política de organização do sindicalismo rural brasileiro, além da conceituação do direito de propriedade fundiária, oferecendo legitimidade a questão da função social da terra.

O pensamento conservador, protagonizado por Delfim Neto, vai contra a ideia de uma rigidez na oferta agrícola, propondo uma inconsistência em termos do debate da questão agrária na época. Tal tese desconsiderava a estrutura fundiária e as relações de trabalho como um problema econômico relevante, tendo em vista que a agricultura estaria cumprindo o seu papel no desenvolvimento econômico. Esse pensamento preconizava a realização do processo de modernização agrícola sem a existência de um projeto de reforma agrária.

De modo geral, entendemos que a questão agrária pode se materializar além da questão da estrutura produtiva, através de um viés político, que compreenda os conflitos, as lutas e as resistências dos povos que vivem no campo.

Durante a ditadura militar a pauta da reforma agrária praticamente desapareceu, dando lugar a políticas de modernização do campo, como o caso do crédito rural. Nesse período há um aprofundamento das relações técnicas entre a agricultura e a indústria com o setor externo, sob forte incentivo do Estado (DELGADO,

2005). A partir dessa postura adotada pelo Estado brasileiro incorporou-se o pacote tecnológico da Revolução Verde, considerados na época como sinônimo de modernidade, além do aprofundar as relações de crédito na agricultura.

Nos anos 1980, durante a transição democrática, a questão agrária entra em cena através da organização dos movimentos sociais de luta pela terra e por reforma agrária. Nesse contexto surge o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), a reorganização da Conferência Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), além do fortalecimento da Comissão Pastoral da Terra (CPT) e da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), além do surgimento de ONGs em apoio a essas lutas.

Do ponto de vista político o tema da reforma agrária reaparece por meio da discussão do I Plano Nacional da Reforma Agrária (1985-88) sob um novo ordenamento constitucional, com a inclusão de seus princípios na Constituição Federal de 1988, no qual se insere a função social da propriedade fundiária. A Constituição de 1988 é um marco político pois passou a considerar a diversidade de sujeitos de direitos que vivem nas zonas rurais, além de posteriormente oficializar a universalização do direito da aposentadoria rural, política distributiva importante para a composição da renda da população rural e a manutenção das famílias no campo.

Delgado (1997) escreve que no período posterior a Constituição de 1988, houve avanços de direitos sociais, incluindo direitos agrários, afirmando assim o compromisso com a igualdade, rompendo com o constrangimento no campo econômico, que manteve as situações de desigualdade social no Brasil.

Os anos 1990 marca o reconhecimento da categoria agricultura familiar por sua importância econômica e social, no que diz respeito a implementação de políticas públicas voltadas ao espaço rural. Em 1995/96 cria-se o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), sendo a primeira política de apoio a agricultura de pequena escala (SARON et al., 2017).

Ao debater a questão agrária na atualidade, Delgado (2012; 2017) situa os temas da questão agrária e da reforma agrária no campo conceitual da estrutura da propriedade e uso da terra em dado contexto histórico. A partir dessa premissa, o autor evidencia a relação direta da questão agrária e reforma agrária com a estrutura agrária. Ao caracterizar esse conjunto de elementos na atualidade o autor propõe demonstrar como se materializa o Cerne da Questão Agrária Atual, entendido como:

uma tendência muito forte da economia política de mercado em tratar a terra como se fora “uma mercadoria como outra qualquer”, não obstante a norma fundiária geral no direito constitucional que afirma explicitamente

o contrário (DELGADO, 2017, p. 14).

Delgado defende a necessidade de discutir a questão agrária a partir de elementos inerentes do seu período histórico. É importante compreender que há condições históricas distintas entre os anos 1960, o período pós-redemocratização e na atualidade (DELGADO, 2017).

O conceito chave é o de estrutura agrária, no sentido jurídico e socioeconômico – dos direitos de propriedade posse e uso da terra”. A estrutura desses direitos (compreendida como o regime fundiário em vigor) que configura as relações sociais relativas à propriedade, posse e uso da terra (DELGADO, 2017, p. 15).

Ao questionar a situação da questão agrária atual Delgado (2017) pressupõe duas mudanças significativas e contraditórias em relação à estrutura agrária brasileira atual:

I – mudança conceitual forma do direito de propriedade fundiária rural, configurada desde a Constituição de 1988 pelos critérios expressos de sua função social e ambiental legitimadora (Art. 5, XXIII, combinado com o Art. 186); acrescida das salvaguardas aos direitos territoriais dos povos indígenas (Art. 231) e ainda das comunidades quilombolas (ADCT – Art. 68). II – um novo ciclo de economia política, claramente configurado nos anos 200, mediante reestruturação de uma economia política do agronegócio, com expressa estratégia de captura da renda e de riqueza fundiária, segundo critérios estritos da completa “mercadorização” dos espaços territoriais (DELGADO, 2017, p. 17).

De acordo com Delgado (2005; 2012; 2017) existem evidências de uma hegemonia política da economia do agronegócio com tendência à concentração fundiária como estratégia de acumulação capitalista. Delgado aponta elementos de uma reestruturação do projeto de modernização da agricultura nos anos 2000.

Esse projeto articulado externamente pela “reprimarização” do comércio exterior brasileiro organiza-se internamente como pacto de poder entre as cadeias agroindustriais, grande propriedade fundiária e o Estado, sob a forma de uma hegemonia política, contando com forte aparato ideológico (mídias, academia, burocracia) de certa forma dispensável durante o regime militar. Conta também com uma sólida bancada ruralista, que era também dispensável no período dos governos militares (DELGADO, 2017, p. 19).

Há nesse contexto uma tendência de mercadorização da natureza, tendo na terra uma “mercadoria como outra qualquer”. Para Delgado (2017, p. 20), o cerne da reforma agrária define-se como a “desmercadorização” da terra, assim como o cerne da política do Estado do bem-estar é a “desmercadorização” do trabalho humano.

A partir disso, Delgado (2017, p. 20) ressalta que no caso da reforma agrária brasileira, se não houver “mudança do regime de propriedade mercantil (Art. 186 C.F.), não se muda a estrutura agrária, ao contrário, conduz-se o Programa de Assentamentos ou para a mercadorização ou para a desativação”.

Nesse sentido, “temos, portanto, o impasse da questão agrária recriado nos anos 2000, sob vigência de uma reforma agrária, residual, caminhando para a desativação ou para regulação pelo mercado de terras, dominado pelo capital financeiro” (DELGADO, 2017, p. 22)

Contudo, a reforma agrária sempre foi um tema polêmico, não só pela defesa ou rejeição do modelo, como também pela polissemia e multivocidade que marcaram a construção e a trajetória dessa bandeira política (BARONE; FERRANTE, 2017).

Para concluir, acreditamos que a reforma agrária é uma das saídas viáveis para a resolução dos problemas agrários no Brasil, possibilitando as famílias a acessar a terra com condições básicas para sua permanência e produção.

A POLÍTICA DE ASSENTAMENTOS RURAIS NO BRASIL

Os assentamentos rurais no Brasil configuram-se como resultado da política de reforma agrária materializada a partir da pressão e da luta dos camponeses, de agricultores familiares e de trabalhadores rurais sem terra em busca do direito à terra e de uma sociedade mais justa. Segundo Bergamasco e Norder:

O termo assentamento apareceu pela primeira vez no vocabulário jurídico e sociológico no contexto da reforma agrária venezuelana, em 1960, e se difundiu para inúmeros outros países. De forma genérica, os assentamentos rurais podem ser definidos como a criação de novas unidades de produção agrícola, por meio de políticas governamentais visando o reordenamento do uso da terra, em benefício de trabalhadores rurais sem-terra ou com pouca terra (BERGAMASCO; NORDER, 1996, p. 8).

Ao discutir sobre os impasses da reforma agrária no Brasil do início do século XXI, Barone e Ferrante (2017) mostram que há diversas possibilidades de uma ressignificação da reforma agrária, devido à multiplicidade de sujeitos e organizações que lutam por terra, território e cidadania, a diversidade cultural e uma nova relação com o meio ambiente, proposto por paradigmas mais sustentáveis,

como a agroecologia. Portanto, essa reconfiguração se dá

nessa busca/ disputa por espaços de mais participação cidadã, inclusão socioeconômica e sustentabilidade no meio rural, numa escala territorial (portanto, circunscrevendo territórios) que ultrapassa em muito o recorte formalmente expresso pela dicotomia rural-urbano (BARONE; FERRANTE, 2017, p. 25).

Ao fazer uma análise qualitativa desse processo, os autores entendem a reforma agrária a partir do seu sentido polissêmico, sendo vista como uma luta social, como projeto/utopia e como uma política pública. Por meio de um acompanhamento contínuo e sistemático da realidade social dos assentamentos de algumas regiões do Estado de São Paulo, os autores compreendem essa evolução a partir da categoria analítica de “trama de tensões sociais” materializadas por relações complexas e singulares entre os atores (assentados; trabalhadores rurais) e as agências que se configuram em torno da política pública.

Tal trama se constitui historicamente pelo confronto dos agentes e das agências que se (dis)põem num campo específico, qual seja, o campo sociopolítico gerado a partir das distintas demandas por reforma agrária no país (BARONE; FERRANTE, 2017, p. 26).

Para entender esses impasses os autores discutem a reforma agrária e a política de assentamentos rurais a partir de três grandes ciclos, no contexto do período democrático, evidenciando três picos, que corresponde a momentos de intensificação e refluxo de assentamentos. De acordo com os dados apresentados no texto, o primeiro ciclo tem início em 1986, em que há um salto no número de famílias assentadas. Este ciclo vai até o ano de 1994 (perpassando pelos governos de Fernando Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1993-1994)).

O segundo ciclo corresponde aos mandatos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) em que há um crescimento do número de movimentos dos sem-terra e atinge o máximo em 1997, quando entra em desaceleração até o ano de 2003, primeiro ano do governo Lula.

A intensa mobilização dos trabalhadores rurais marca o período, assim como a pressão internacional advinda do impacto das chacinas de Corumbiara e Eldorado dos Carajás (ambas no Estado do Pará). Em resposta às pressões, mesmo que em meio à oposição de parcela dos movimentos de luta pela terra (principalmente o MST), o governo federal assenta cerca de 400 mil

famílias no período (BARONE; FERRANTE, 2017, p. 28)

Baseando-se em dados da Rede DATALUTA os autores mostram que no terceiro ciclo, correspondente ao período do governo Lula (2003-2010), foram assentadas cerca de 300 mil famílias sem-terra.

partindo de um patamar relativamente baixo (23 mil assentados em 2003), o governo assenta um número crescente de famílias nos anos entre 2004 e 2006 (sendo o pico em 2005, com 79 mil assentados, seguido de 74 mil, em 2006) - o que corresponde ao primeiro mandato de Lula. No seu segundo governo, no entanto, o ritmo de assentamento cai bastante, repetindo a performance do segundo governo FHC e definindo um viés de baixa que se mantém até os anos iniciais do governo Dilma (2011-2014) (BARONE; FERRANTE, 2017, p. 28).

Buscando compreender os baixos índices de distribuição de terras para fins de reforma agrária no país, Barone e Ferrante (2017) se baseiam na hipótese de que estamos no final de um ciclo. Uma das possíveis explicações para a queda do número de famílias assentadas seria o alinhamento político e a estreita relação entre os movimentos sociais e o governo federal. Também é apontado o fato de o Brasil ter passado por uma conjuntura econômica favorável no período com forte incremento do emprego e renda.

A partir desse alinhamento dos movimentos sociais com o governo Lula, constata-se um processo de desmobilização da luta pela terra e pela reforma agrária no período (BARONE; FERRANTE, 2017). De acordo com os autores a hipótese do fim de ciclo da reforma agrária se configura a partir do contexto social, político e econômico da gestão Lula (2003-2010) em que a diminuição do número de assentamentos e de famílias está relacionada:

a combinação do baixo nível de desemprego, incremento da renda das classes trabalhadoras e um governo – o do PT – com uma grande capacidade de interlocução e de hegemonia sobre os movimentos e organizações de trabalhadores rurais consolidou uma tendência de diminuição da pressão por novos assentamentos (BARONE; FERRANTE, p. 33).

Desse modo os autores buscam refletir sobre a questão de a reforma agrária ser, no atual quadro histórico que o Brasil atravessa, avanço ou retrocesso (BARONE; FERRANTE, 2017). Por isso, justifica-se a necessidade de se reavaliar as dimensões da questão agrária presentes no “Brasil moderno”, tendo em vista que

Essa dúvida pode ser compreendida como constitutiva da ambiguidade que caracteriza a modernização (processo socioeconômico) e a modernidade (processo sociocultural) brasileiras. Temos que a modernização da agricultura no país deve ser reavaliada posto que, ainda no Século XXI, incorpora – às vezes como fator central do processo de valorização do capital – práticas extremamente perversas e regressivas (devastação ambiental, trabalho forçado, expropriações violentas etc.), próprias de um processo de acumulação primitiva que na realidade brasileira, não é apenas um estágio inicial do capitalismo (uma acumulação originária, delimitada cronologicamente pelo limiar da industrialização e/ou da acumulação capitalista stricto sensu), mas um elemento estrutural (e estruturante) das relações de produção notadamente (mas não exclusivamente) no setor primário da economia brasileira (BARONE; FERRANTE, 2017, p. 34)

Os autores avaliam a modernidade brasileira como anômala e confusa, tendo em vista que apesar do padrão de agricultura se apresentar como moderno, ele ainda se utiliza de práticas típicas da acumulação primitiva, como a devastação da natureza, trabalho forçado e expropriação. Os mesmos agentes que se dizem “modernos” lançam mão de políticas regressivas, aliando-se aos setores mais atrasados da sociedade brasileira. Ainda, citando Martins (2000) “seria nas fissuras da ordem patrimonial brasileira que se insinuaria a modernidade no Brasil”. Desse modo, “a reforma agrária carrega, dado essa anomalia frente à modernidade clássica, essa ambiguidade de ser passado e futuro” (BARONE; FERRANTE, 2017, p. 35).

Nesse contexto de desmobilização das lutas por terra, território e reforma agrária os autores reconhecem a importância das ações de novos sujeitos (povos indígenas, comunidades quilombolas, posseiros e ribeirinhos etc.) que estão protagonizando as lutas no campo brasileiro.

Porto-Gonçalves et al. (2015) evidenciam o crescimento de mobilizações de outros segmentos sociais – além de trabalhadores rurais sem-terra – na luta por terra e território no Brasil contemporâneo. Entendem-se as questões indígena e quilombola como paralelas e interligadas a questão agrária, haja vista que elas se dão em áreas que o agronegócio tem interesse de se territorializar.

Portanto, além dos trabalhadores sem-terra, outros personagens entram em cena na luta pela terra do século XXI, como os indígenas, quilombolas e ribeirinhos. Desse modo, “a luta pela terra (e por uma ressignificada reforma agrária) parece que continua transformando sem-terra em indígenas e indígenas em sem-terras” (BARONE; FERRANTE, 2017, p. 37).

Há nesse contexto um processo de recriação e manutenção de agriculturas alternativas, de transições agroecológica, significando um caminho para o desenvolvimento de unidades produtivas relacionadas a valorização da segurança e seguridade alimentar. Outro elemento verificado pelos autores é que “na interface desses dois elementos (luta pela terra e agriculturas alternativas) desenvolve-se atualmente uma luta por uma reforma agrária periurbana – juntamente com a questão agrária e urbana” (BARONE; FERRANTE, 2017, p. 38). Há experiências de luta e de assentamentos nas regiões metropolitanas de Campinas e de São Paulo, brechas para alternativas como a agricultura urbana e agroecologia. A reforma agrária também ganha novo significado no contexto dos assentamentos PDS (Projeto de Desenvolvimento Sustentável), modelos difundidos no contexto da região Amazônica, mas recriados em outros territórios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os autores discutidos nesse texto mostram o quanto a política agrícola esteve condicionada pela estrutura produtiva, em que o processo de modernização conservadora alterou a base técnica mas, sem transformar a estrutura agrária. Nesse período, a agricultura brasileira esteve em um ciclo de modernização técnica e de crescimento. Essa modernização conservadora teve como principal instrumento o crédito rural, que associado a outras medidas implementadas pelo Estado, tinham como objetivo aumentar a produtividade da terra e modernizar o espaço rural brasileiro.

Ao discutir as questões relativas ao desenvolvimento do campo brasileiro, percebe-se que mesmo com as mudanças decorrentes do processo de modernização agrícola, muita coisa não se alterou em relação a questão agrária, mantendo ainda a alta desigualdade na estrutura fundiária do país.

Em relação a política fundiária recente vimos que a Constituição Federal de 1988 se define como um marco histórico e social, pois trouxe avanços no campo dos direitos, inclusive do direito agrário, ao incluir o princípio da função social da propriedade fundiária, conceito herdado do antigo Estatuto da Terra de 1964. Na função social da propriedade fundiária de 1988 entram os critérios do aproveitamento racional e adequado, a preservação ambiental e o bem-estar nas relações de trabalho, compondo assim indicadores de exploração econômica, ambientais e de relações de trabalho.

Apesar de todo avanço na legislação agrária por meio da Constituição de 1988, Delgado (1997) destaca a condição de frouxidão da política fundiária por meio do Estado, no que diz respeito a sua execução que se afasta das regras do direito da propriedade. Há um distanciamento das políticas executadas pelo Estado em face

dos princípios do direito que conferem a legitimidade do direito de propriedade no Brasil. Portanto, há uma descontinuidade entre o princípio jurídico (da função social de propriedade) e o prático político do Estado, caracterizando-se por uma frouxidão da política fundiária, no que diz respeito a sua execução concreta que se afasta das regras do direito de propriedade (DELGADO, 1997).

Não existe um consenso no que diz respeito a reforma agrária no país, há os que acreditam que não tem mais sentido prático numa política de reforma agrária e outros que acreditam que a reforma agrária pode ser um modelo transformados da sociedade. Há uma polissemia de sentidos e interpretações, que englobam uma diversidade de sujeitos e de lutas que se materializam na estrutura social brasileira, marcada pela concentração de terras e excludente processo de desigualdade social.

REFERÊNCIAS

BARONE, Luís Antônio; FERRANTE, Vera Lúcia Silveira Botta. Reforma agrária no século XXI: bloqueios e perspectivas. In: DELGADO, Guilherme Costa; BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira (orgs.) **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017. p. 22 – 39.

BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira; NORDER, Luis Antonio Cabello. **O que são assentamentos rurais**. Coleção Primeiros Passos. Brasiliense, São Paulo, 1996.

NETO, Wenceslau Gonçalves. **Estado e Agricultura no Brasil**. Editora Hucitec, São Paulo, 1997.

DELGADO, G. C. **Capital financeiro e agricultura no Brasil**. São Paulo: Ícone/UNICAMP, 1985.

DELGADO, Guilherme. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. In: JACCOUD, Luciana. **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005. p. 51-90.

DELGADO, G. C. **Do capital financeiro na agricultura à economia do agonegócios: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2012.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter et al. Bye bye Brasil, aqui estamos: a reinvenção da questão agrária no Brasil. **Caderno de Conflitos no Campo 2015**. Goiânia: CPT, 2015.

SAUER, Sérgio. Movimentos e organizações sociais no Brasil rural contemporâneo: questões e desafios. In: DELGADO, Guilherme Costa; BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira (orgs.). **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017. p. 367-396.

SARON, F. A.; NEVES NETO, C. C.; HESPANHOL, A. N. As dificuldades de implementação dos programas de apoio à agricultura familiar no Brasil. **Boletim de Geografia**. Maringá, V. 35, Nº 1, p. 1-16, 2017.

STÉDILE, João Pedro. **A Questão Agrária no Brasil: o Debate Tradicional: 1500-1960**. São Paulo. Editora Expressão Popular: 2005. p. 15 – 31.