

**REFORMA AGRÁRIA E MODERNIZAÇÃO DA AGRICULTURA: CONTRIBUIÇÕES  
PARA A AVALIAÇÃO DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA**

[mtito1@hotmail.com](mailto:mtito1@hotmail.com)

*Apresentação Oral-Políticas Sociais para o Campo*

MARIO BARROS ALMEIDA; MARIO MIGUEL AMIN; CARLOS DE SILVA SOUZA.  
UNIVERSIDADE DA AMAZONIA, BELEM - PA - BRASIL.

**REFORMA AGRÁRIA E MODERNIZAÇÃO DA AGRICULTURA: CONTRIBUIÇÕES  
PARA A AVALIAÇÃO DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA**

**GRUPO 11 - Políticas Sociais para o Campo.**

**RESUMO:** A discussão sobre a importância da reforma agrária é sempre um assunto muito pautado nas discussões acadêmicas e políticas no Brasil. Uma das questões mais prementes neste campo é aquela que tem por interesse entender quais os motivos que levam a reforma agrária brasileira vir sendo implementada há quase 40 anos no Brasil e não apresentar perspectivas de alcance de seus objetivos de desconcentrar terra e de proporcionar melhorias na qualidade de vida no campo. O presente trabalho discutiu esta questão discorrendo sobre as causas deste fenômeno, identificando na ausência de uma verdadeira modernização agrícola um dos fatores mais relevantes para compreender o relativo fracasso da reforma agrária no Brasil. Para isto desenvolveu-se um modelo teórico, baseado nos conceitos de “desenvolvimento equilibrado” e de “modernização da agricultura” que possibilitasse identificar os fatores primordiais (econômicos e político-institucionais) que garantissem o sucesso da reforma agrária como vetor de desenvolvimento rural. Com base neste modelo, analisou-se experiências internacionais, especialmente as dos países do leste asiático. Percebeu-se que em todos eles foram postos em prática os fatores fundamentais sublinhados no modelo. Em seguida aproximou-se o modelo das ações implementadas no Brasil. O resultado foi revelador: de um lado percebeu-se que a experiência brasileira de reforma agrária deu-se à margem do processo de desenvolvimento nacional (baseado na industrialização pelo processo de substituição de importações e no papel subsidiário do setor agrícola) e, de outro, os resultados mostraram que esta experiência revela a face de uma reforma agrária incompleta e incapaz de gerar desenvolvimento agrícola, pois não é acompanhada da execução correta dos fatores fundamentais destacados no modelo. Deste quadro resulta como conclusão que para atingir seus objetivos preconizados no modelo construído, a reforma agrária precisa ser guiada pelo viés da modernização agrícola que abranja não só a pequena parcela dos grandes proprietários rurais, mas que seja a base da produção dos trabalhadores rurais como um todo. Isto significa ultrapassar a concepção de ser apenas distribuidora de recursos fundiários para ser efetivamente garantidora de todos os tipos de recursos necessários para o desenvolvimento econômico.

**Palavras-chave:** Reforma agrária, Modernização da agricultura, Experiência Internacional, Experiência brasileira, Inca.

**ABSTRACT:** The discussion about the importance of land reform is always an issue highly debated in the Brazilian academic and government places. One of the most pressing issues in this area is the one related with the interest of understanding the reasons behind the argument of why is taking the Brazilian agrarian reform almost 40 years to be implemented and that there are not prospects for reaching its goals of reducing land concentration and to improve the quality of life in the farm. This study discussed this issue explaining the causes of this phenomenon, identifying the absence of a real agricultural modernization as one of the most relevant factors for understanding the failure of the agrarian reform in Brazil. To achieve this objective it was developed a theoretical model, based on the concepts of "balanced development" and "agriculture modernization" that would identify the key factors (economic, political and institutional) to ensure the success of land reform as a vector for rural development. Based on this model, it was analyzed both the international experiences, especially those in the East Asian countries. It was observed that the basic factors of the model were implemented in all the countries. The same model was also applied to analyze the agrarian reform in Brazil. The result revealed that the Brazilian land reform took place outside the process of national development (based on the industrialization process of substitution of imports and the subsidies role of the agricultural sector). Also, the results indicated that this experience shows an agrarian reform incomplete and incapable of generating agricultural development because it is not accompanied by the correct implementation of the key factors highlighted in the model. In this context, it can be concluded that to achieve the goals discussed in the model defined, the land reform must be guided by the agricultural modernization that takes care not only of the small portion of large landowners, but it also has to be the basis for the production of farm workers as a whole. This means that it is necessary to be not only a distributor of land resources but to be an effective distributor of all the types of resources needed for economic development.

**Key words:** Land reform, Agriculture modernization, International experience, Brazilian experience, Incra.

## 1. INTRODUÇÃO

O problema da ausência de acesso à terra pelos trabalhadores rurais pobres tem persistido em muitos países em desenvolvimento não obstante as numerosas iniciativas de reforma agrária. Depois de estar fora das agendas políticas desde os anos setenta do século passado, a discussão acadêmica e política sobre a reforma agrária tem voltado com maior intensidade.

Vários são os posicionamentos a respeito deste tema, os quais vão desde a necessidade de implementação da reforma agrária, como expressão da luta de classe no meio rural, até a defesa intransigente de seu anacronismo. Há, dentre estes posicionamentos, uma vertente que a coloca como fundamental para o desenvolvimento do setor agrícola, por meio da modernização da agricultura, e busca demonstrar o sucesso da reforma agrária em alguns países. É a partir dela que se tentará contribuir para a avaliação da experiência brasileira.

No processo de compreensão dos motivos que levam o Brasil a não realizar uma efetiva reforma agrária, mesmo possuindo um órgão específico para este fim desde 1970, constata-se que houve nações que conseguiram realizar a reforma agrária em pouco tempo e,

assim, deslancharam o próprio desenvolvimento de maneira decisiva. A questão de fundo neste trabalho, então, é a de averiguar quais os entraves que impediram e vêm impedindo a realização efetiva da reforma agrária no Brasil e de que forma estes obstáculos acabam por influenciar fortemente no processo de desenvolvimento do país. Até hoje, pelo fato do Brasil não ter promovido uma justa distribuição de terras e não ter fomentado políticas de apoio a formas de agricultura na base familiar, presencia-se um desenvolvimento no país que não é nem equilibrado e nem para todos.

Este trabalho está dividido em quatro partes. A primeira aborda a teoria que fundamenta a concepção econômica de reforma agrária, inserindo-a nos estudos que afirmam que o desenvolvimento do setor agrícola é o motor para o desenvolvimento da economia na sua globalidade, focando, por isso, os conceitos de “desenvolvimento equilibrado” e de “modernização da agricultura e transformação estrutural”.

A segunda parte aprofunda a elaboração de um modelo interpretativo de reforma agrária, enquanto referencial teórico, visando permitir o estabelecimento dos fatores fundamentais para que a reforma agrária seja um vetor de desenvolvimento agrícola. A terceira parte analisa a experiência de reforma agrária no Brasil a partir do modelo interpretativo construído, discutindo os fatores teorizados, avaliando se foram efetivados ou não no país.

Na conclusão são retomados os questionamentos levantados ao longo deste artigo, buscando identificar os motivos que levam a reforma agrária no Brasil a estar sendo implementada há tanto tempo sem apresentar sinais de que haverá término a médio prazo, considerando-a, à luz do modelo interpretativo proposto, como um processo de reforma agrária incompleta.

## **2. AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: CONSTRUINDO UM MODELO INTERPRETATIVO DA REFORMA AGRÁRIA**

A agricultura vem recebendo na história do pensamento econômico tratamentos diferenciados de acordo com a compreensão de sua importância nas relações econômicas concretas. A sua especificidade se dilui com o domínio do setor industrial, a partir do final do século XIX, reforçando seu papel subordinado na dinâmica econômica, no exercício de suas “funções” clássicas. Alguns teóricos, como Johnston (1961; 1967; 1977), Mellor (1962; 1966; 1995; 2001) e Schultz (1964), retomam a discussão da importância da agricultura na economia em meados da década de 60 do século passado, partindo da concepção do desenvolvimento do setor agrícola em si, nos moldes do chamado “desenvolvimento equilibrado”, especialmente ao interno das discussões sobre as possibilidades de superação da pobreza nos países de baixa renda.

Visando enfrentar as questões ligadas à importância da agricultura, da produtividade agrícola, da propriedade da terra e do ordenamento fundiário como pressupostos para a geração de riquezas de uma nação, é importante retomar este debate sobre o papel do setor agrícola na dinâmica do desenvolvimento econômico,

### **2.1 O Papel da Agricultura no Desenvolvimento Econômico**

O desenvolvimento econômico é o processo pelo qual uma população aumenta a eficiência com a qual ela satisfaz a demanda por bens e serviços e, assim, aumenta também o nível *per capita* de vida e de bem estar geral. Dentre as necessidades a serem satisfeitas, as mais

básicas são aquelas referentes à alimentação. O setor agrícola de uma economia, por isso, possui importante papel, especialmente porque garante a reprodução das pessoas, qualificando assim sua força de trabalho. Na presente seção desta pesquisa, discorre-se sobre a tese que demonstra que o desenvolvimento do setor agrícola potencializa o desenvolvimento de uma economia, numa dinâmica de inter-relacionalidade setorial.

### 2.1.1 Desenvolvimento Agrícola Como Motor do Desenvolvimento Econômico

Há certo consenso de que o processo de desenvolvimento encontra seu início no setor agrícola. Especialmente em países de baixa renda<sup>1</sup> o desenvolvimento da agricultura é a chave para atingir níveis mais altos de vida e de crescimento. O setor agrícola exerce o papel de indutor do desenvolvimento e de gerador de excedentes de capital e mão de obra, capazes de sustentar o surgimento e a manutenção do setor industrial. Este, por sua vez, cria condições para o aparecimento de um forte setor tecnológico-informacional, gerador de maiores competitividades no mercado internacional.

Como os países pobres têm sua base econômica no setor agrícola, os estudos com vistas a alavancar o desenvolvimento econômico destas nações sublinham que a potencialização do setor agrícola em determinadas condições pode induzir fortemente ao desenvolvimento econômico global.

#### 2.1.1.1 O Desenvolvimento Econômico Equilibrado

O pensamento de Bruce Johnston e de John Mellor baseia-se na idéia de que são errôneas as afirmações de que desenvolvimento é sinônimo de industrialização e de que existe dicotomia entre desenvolvimento agrícola e desenvolvimento industrial. Ao contrário, para eles, todo desenvolvimento econômico, para ser sustentável, deve, necessariamente, iniciar pelo desenvolvimento agrícola<sup>2</sup>. E esta influência não é uma via de mão única: se o setor agrícola, no início do processo, gera excedentes para financiar a indústria, nas etapas seguintes há uma profunda interação intersetorial, de modo que o fluxo de geração de excedentes de um financia o crescimento de outro.

Mellor (1995) preconiza o conceito de desenvolvimento equilibrado (*“balanced growth”*), no qual há um crescimento proporcional do setor agrícola e do não agrícola. Para ele, a agricultura não é subsidiária da indústria e nem esta cresce sem a participação daquela. O

---

<sup>1</sup> Estes países representam 1/3 da população mundial e possuem metade de sua população com renda inferior a US\$ 100,00. Da população economicamente ativa, 60 a 80% estão engajados no setor agrícola, onde são gerados 50% ou mais do PIB.

<sup>2</sup> Aliás, segundo Mellor (1995: p. 6), a partir da constatação de que o setor não-agrícola é um setor de crescimento rápido e que a agricultura é um setor de crescimento lento “muitos economistas concluíram que o setor não-agrícola requer a maior atenção das estratégias de desenvolvimento, muitas vezes às custas do setor agrícola”. No entanto, para o autor, a “agricultura pode ser um setor de crescimento lento, mas de grande tamanho e isto implica em grandes entradas e também em grandes *inputs* econômicos. (...) Nos estágios iniciais do desenvolvimento, a agricultura de fato possui grande quantidade de terra, de trabalho e de capital de um país de baixa renda (...) e seu peso na economia como um todo faz dele uma fonte potencial de efetiva demanda de bens de consumo. E, precisamente, por causa do grande número de pessoas envolvidas e de suas rendas modestas, seus padrões de consumo tendem a favorecer os produtos *labor-intensive* e domesticamente produzidos”. Mellor justifica, por isso, a necessidade de dar maior atenção ao setor agrícola no processo de desenvolvimento. (tradução nossa)

objetivo da agricultura é satisfazer a demanda alimentar, gerar entrada de divisas através da exportação, fornecer trabalho e capital para financiar a construção do setor industrial, além de contribuir para a demanda de bens industriais. É um papel crucial no desenvolvimento, já que é “ativo” e não instrumental.

Nos países de baixa renda, a grande questão, no entanto, é o financiamento deste aumento de produtividade, já que os recursos de capital são escassos e devem ser usados, por isso, de maneira balanceada.

Mellor (1962) afirma que o primeiro requisito de um programa de desenvolvimento agrícola em países de baixa renda é a identificação específica de seus variados recursos abundantes e dos escassos. Os recursos abundantes são aqueles tradicionais, compostos de **trabalho, capital e terra**. Já os recursos escassos compõem-se de instituições de incentivos para incremento da produção, programas que gerem novas técnicas e sistemas de produção, novos métodos e novos materiais, instituições de apoio à produção agrícola e educação técnica para que os agricultores façam escolhas certas.

### 2.1.1.2 As Fases da Agricultura no Desenvolvimento Equilibrado

Esquemáticamente, para Johnston-Mellor, o desenvolvimento econômico a partir da agricultura possui três fases: a inicial de elaboração das pré-condições, a do *labour intensive/capital saving* e a do *labour saving/capital intensive*, como pode ser observado na figura 1 abaixo:

Na fase inicial, o objetivo é colocar o agricultor e a empresa em condições de participar do desenvolvimento econômico. Significa formar o empreendedor, formar a empresa e aproximar o empreendedor da empresa, bem como dotar a economia nacional de legislação adequada e de instituições capazes de organizar e executar os processos necessários. É imperiosa a organização dos serviços, com o fim de romper o isolamento da empresa, por meio da instrução, do desenvolvimento dos serviços de mercado, da implementação de um eficaz sistema de transportes e de investimentos substanciais em instituições de pesquisa e desenvolvimento. É fundamental, como se observa na figura, **a reforma agrária** como instrumento de reorganização fundiária.

A segunda fase (*Labour Intensive/Capital Saving*) é a do uso intensivo de mão-de-obra e poupadora de capital. Nela, considerando que na agricultura o trabalho é o recurso com baixo custo de oportunidade e na indústria o capital tem alta produtividade, o uso destes recursos deve ser racionalizado por estes parâmetros. Neste momento do desenvolvimento, os fatores-chave são os *inputs* não-convencionais, tais como pesquisa, experimentação, divulgação, formação e assistência técnica (agronômica, de gestão, ambiental, etc.), acompanhados por novos *inputs* estratégicos, como sementes, modalidades eficientes de irrigação, entre outros.

Já na fase do *Labour Saving/Capital Intensive*, observa-se que o desenvolvimento econômico envolveu também a agricultura determinando neste setor escassez de trabalho e abundância de capital. Por isso, não existem mais limites para a adoção de tecnologias convencionais na agricultura e as políticas agrárias podem ser apenas regulatórias.

### 2.1.2 Modernização da Agricultura, Transformação Estrutural e Desenvolvimento do Setor Agrícola.

Para entender como acontece a transformação estrutural que leva à modernização da agricultura e como isso se relaciona com a reforma agrária, o ponto de partida é o pensamento de T. W. Schultz, consignado especialmente em sua obra *“Transforming traditional agriculture”* (1964). Este economista norte-americano dedicou-se à investigação dos efeitos da inserção de insumos modernos na agricultura tradicional de modo a transformá-la em fator de desenvolvimento econômico.

### 2.1.2.1 A Agricultura Tradicional

Em geral, os países de baixa renda possuem um setor primário atrasado, com o grosso da população vivendo na zona rural. De acordo com Johnston & Kilby (1977: p. 21), “este atraso caracteriza-se pelo baixo nível de produção de bens e serviços no campo, pelo baixo bem estar econômico em termos de nutrição, vestuário, habitação, educação e saúde não apenas dos que vivem no interior, mas também da maioria dos residentes urbanos”.

A agricultura do tipo tradicional é marcada, nestes países, pela baixa produtividade agrícola e pela baixa renda. Há um elevado grau de auto-suficiência das comunidades, com a utilização de tecnologias que passam de pai para filho, cujo conhecimento técnico aplicado à agricultura é o mesmo ao longo de gerações. O mercado é restrito e os produtos têm escassa circulação, dado que a produção é pequena e o sistema familiar inclui a produção também para o consumo. Há, ainda, um número elevado de pequenas propriedades, em geral com baixo nível de utilização de recursos. Isto se deve, entre outras coisas, ao baixo retorno de utilização do trabalho e do capital.

Em sua clássica obra, Schultz (1964: p. 33-52), diz que o “conceito de agricultura tradicional implica uma rotina já estabelecida por um longo período de tempo com respeito a todas as atividades produtivas” e que, em geral, os camponeses combinam de forma racional os fatores de produção: “há comparativamente poucas ineficiências significativas na distribuição dos fatores de produção na agricultura tradicional”<sup>3</sup> e, sob as condições em que vivem, “a pobreza observada não é uma consequência de qualquer ineficiência significativa na alocação dos fatores”<sup>4</sup>.

Assim, para Schultz, na agricultura tradicional, dadas às condições tecnológicas dos fatores à sua disposição, é **imperioso admitir que os agricultores são pobres, mas eficientes**.

### 2.1.2.2 Transformação Estrutural e Modernização da Agricultura

Schultz defende ainda que a chave do crescimento está no fornecimento de novos fatores lucrativos a baixos preços, baseados em novos conhecimentos incorporados em insumos e em pessoal qualificado; daí a importância de se investir na produção de insumos, na pesquisa pública e na educação rural. A mudança técnica deve ser reconhecida aí como um fator de produção que proporciona maiores aumentos de renda.

A partir desta constatação, a única maneira de aumentar a eficiência produtiva na agricultura seria a substituição dos "insumos tradicionais" por "insumos modernos", por meio do aporte de fatores externos, oferecidos a custos baixos ao agricultor, através de créditos subsidiados, acompanhados de assistência técnica. Para Schultz, a transformação da agricultura

---

<sup>3</sup> “There are no significant inefficiencies in the allocation of factors (in traditional agriculture)”. (tradução nossa).

<sup>4</sup> “The observed poverty is not a consequence of any significant inefficiencies in factor allocation”. (tradução nossa).

tradicional passa pela oferta de um conjunto de fatores mais proveitosos, pois desenvolver e oferecer tais fatores e aprender como usá-los eficientemente é uma questão de investimento, **tanto em capital humano quanto material.**

Neste sentido, a adoção das novas tecnologias permitiria a elevação da renda dos agricultores, através do aumento da produção e da produtividade, ou seja, as tecnologias modernas geram maior rendimento na agricultura e, conseqüentemente, maior bem-estar. Um dos elementos que melhor pode garantir não só a transição tranqüila da agricultura tradicional para a moderna, mas também o desenvolvimento do setor agrícola como um todo, é o **acesso à terra e a segurança da propriedade, que se concretiza com um planejamento de ações de reforma agrária.**

### **2.1.3 Reforma Agrária e Modernização da Agricultura**

Dado que o interesse principal deste trabalho recai sobre o papel da reforma agrária no desenvolvimento econômico, torna-se necessário entender de que forma esta estratégia deve ser implementada para que consiga a modernização da agricultura, considerando os autores estudados até aqui.

As nações que, na origem da dinâmica de seu desenvolvimento, introduziram ações planejadas de utilização da terra e investiram no incremento da produtividade agrícola foram as que mais rapidamente conseguiram desenvolver um setor industrial dinâmico e competitivo com centros urbanos dotados de alta produção de bens e serviços.

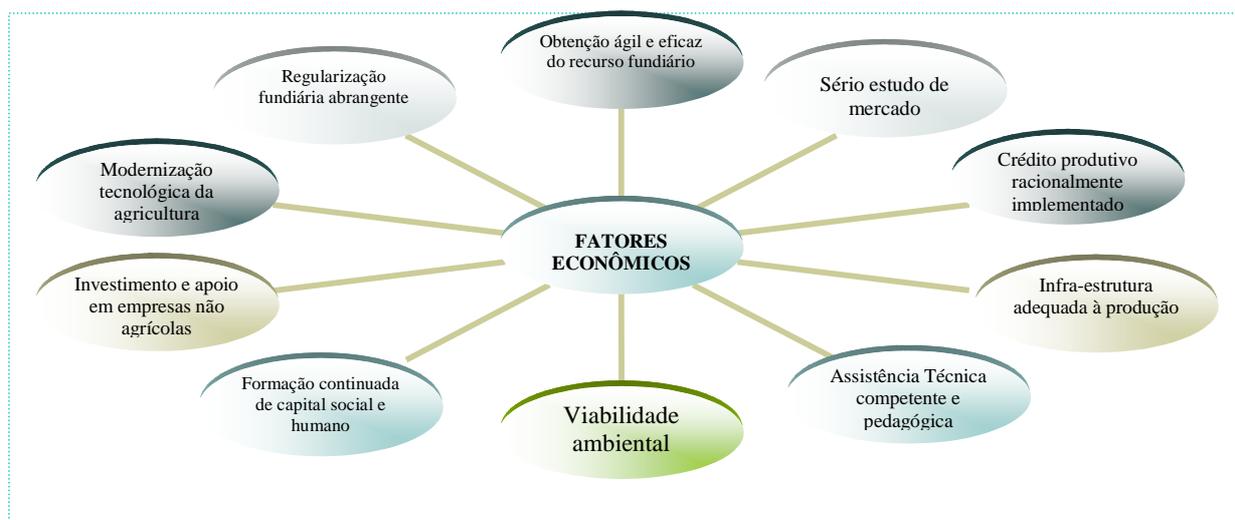
Alguns dos impedimentos apontados por Mellor (1966: p. 244) para a modernização agrícola de grupos tradicionais são a excessiva concentração fundiária e a má utilização da terra. A reestruturação fundiária e o direcionamento do processo produtivo no campo passam, então, a ser um dos pré-requisitos para que aconteça o desenvolvimento do setor agrícola. Johnston & Kilby (1977: p. 181) sublinham que “a reforma agrária constitui condição necessária para um desenvolvimento agrícola que assegure ampla participação da população rural e progresso satisfatório na direção das metas sociais do emprego e da distribuição de renda”.

De fato, para Schultz (1964), a modernização da agricultura concede à reforma agrária um papel fundamental, pois ela é identificada como “o requisito mais essencial” para a modernização, assim como a posse tradicional é o principal obstáculo para a formação do mercado baseado na agricultura.

## **3. Os fatores fundamentais da reforma agrária: aprofundando o modelo interpretativo**

### **3.1 Fatores Econômicos da Reforma Agrária**

Os fatores econômicos que concorrem para o sucesso do programa de reforma agrária podem ser apresentados na Figura 1 como segue:



**Figura 1: Fatores econômicos essenciais para o sucesso da reforma agrária.**

**Fonte:** Elaboração própria a partir de Schultz (1964), Johnston & Kilby (1977) e Mellor (1995).

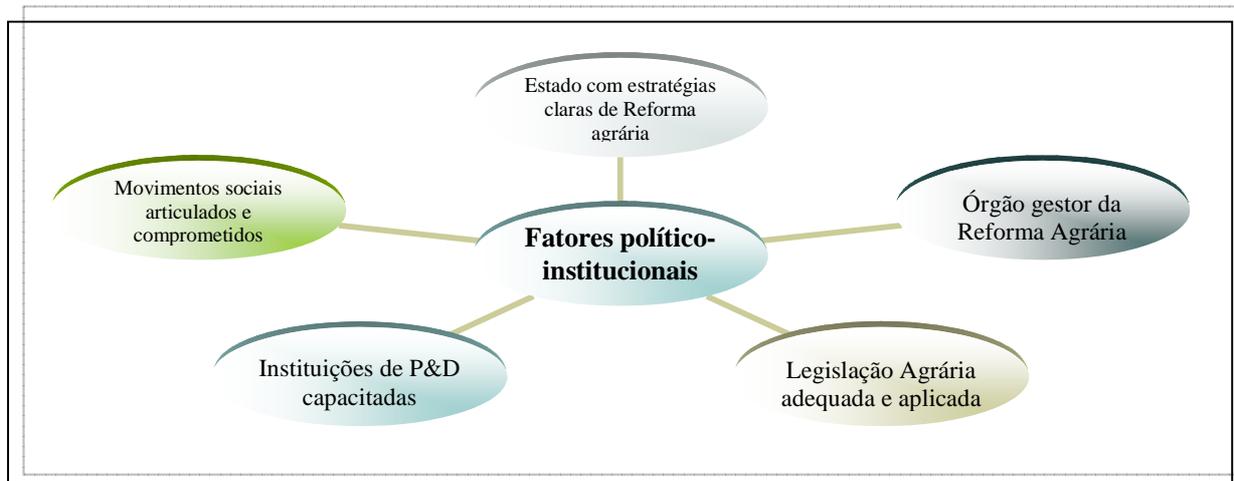
De acordo com a figura acima, a reforma agrária, para ser eficaz do ponto de vista econômico, precisa enfrentar a questão da concentração de sua estrutura fundiária. Dessa forma, ações de *regularização fundiária abrangente* permitem introduzir, cada vez mais, produtores e/ou empreendedores no campo. Por outro lado, a reforma agrária pressupõe um efetivo *processo de arrecadação de recurso fundiário* para atender às necessidades de trabalhadores rurais desprovidos dele. Assim, a sua *obtenção ágil e eficaz* garante que o processo será sério e, ao mesmo tempo, veloz.

Um *estudo de mercado efetivo que garanta viabilidade econômica e ambiental* é fator de suma importância. As ações devem ser integradas a um planejamento econômico sério de modo a garantir a viabilidade econômica e ambiental do processo de inserção do trabalhador rural na dinâmica do mercado. E é no processo de execução propriamente dita da reforma agrária que o economista deve estar presente e ativo.

O beneficiamento das famílias deve propiciar o surgimento de unidades familiares de produção viável, no qual haja disponibilidade e volume de recursos suficientes para resolver os problemas de *infra-estrutura* (água, luz, estradas, pontes, divisão de lotes, medição de áreas, etc.). A concessão de *crédito inicial* para as primeiras necessidades das famílias beneficiadas, bem como de *crédito produtivo*, deve se dar à luz de um conjunto de medidas interligadas como, por exemplo, o acompanhamento pedagógico de assistência técnica. Isto se concretiza por meio de investimento em *capital humano* (*saúde, nutrição, etc.*) e em *capital social* (*sociabilidade, associacionismo, participação política, etc.*). Além disso, incluída no processo de modernização da agricultura, a reforma agrária também deve estar inserida no processo de beneficiamento produtivo a partir dos *modernos insumos* à disposição.

### 3.2 Fatores Político-Institucionais da Reforma Agrária

Na construção do processo de reforma agrária que seja um efetivo vetor de desenvolvimento, os fatores político-institucionais são imprescindíveis. Estes fatores podem ser elencados de acordo com a Figura 2.



**Figura 2: Fatores político-institucionais essenciais para o sucesso da reforma agrária.**

**Fonte:** Elaboração própria a partir de Schultz (1964), Johnston & Kilby (1977) e Mellor (1995).

Da figura acima, pode-se destacar o papel do Estado no processo de reforma agrária, o qual precisa ter *estratégias bem definidas para implementar as ações de reforma agrária*. Neste sentido, os fatores acima elencados são, na verdade, expressões de suas responsabilidades no processo de reforma agrária.

No que diz respeito à existência de um *órgão executor da reforma agrária*, é importante ressaltar que suas linhas de ação precisam estar coerentemente inseridas nos postulados das políticas agrícolas e agrárias (consideradas como faces de uma mesma moeda). Este órgão deve ser dotado dos instrumentos e recursos necessários para cumprir o papel de, entre outros, gerenciar os recursos fundiários do país e garantir aos trabalhadores rurais o acesso à terra mediante a aplicação da legislação agrária que faça parte de um *corpus normativo* que defina o sistema de posse da terra e regulamente as relações no campo.

Para Johnston & Kilby (1977), o mais importante fator a condicionar a transformação estrutural é a existência de um grande estoque de *inovações técnicas*. A transferência desta tecnologia para as atividades agrícolas específicas necessita da capacidade de importá-las e, especialmente, da capacidade de criá-las e implementá-las. Por isso, o estabelecimento de *instituições de Pesquisa e Desenvolvimento* é fundamental para o sucesso do processo de modernização agrícola no âmbito geral e na reforma agrária em particular.

Além do mais, na dinâmica da reforma agrária, os movimentos sociais atuam como agentes impulsionadores e críticos de todo processo, sendo *atuantes, articulados e comprometidos*. *Atuantes* porque inseridos com voz ativa no processo decisório. *Articulados* porque se propõem a expressar os anseios dos trabalhadores rurais desprovidos de recursos fundiários e *comprometidos* porque representam o desejo de construir um paradigma de reforma agrária capaz de superar as desigualdades no campo.

#### **4. A REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL: AVALIAÇÃO À LUZ DO MODELO INTERPRETATIVO**

Tendo definido o modelo interpretativo que norteia a reflexão teórica sobre a reforma agrária e tendo discutido brevemente sua aplicação histórica, trata-se agora de voltar à pergunta central deste trabalho e buscar enfrentá-la: onde estão os entraves da reforma agrária no Brasil que não permitem com que ela seja um dos vetores estratégicos do desenvolvimento social (e sustentável), como lembrou Furtado (1998)?

Sendo assim, cabe analisar o processo de reforma agrária implementado no Brasil ao longo de sua história, de modo a compreender sua influência (ou não) neste processo.

#### **4.1 Aspectos históricos da questão agrária no Brasil**

Possui certo consenso entre os autores a idéia que desde o princípio o Brasil foi inserido na dinâmica do capitalismo mundial. Na origem dos problemas fundiários (e, por extensão, dos problemas derivados do subdesenvolvimento do país) está a especificidade do regime de apropriação das terras realizada pelos portugueses e do modelo de ocupação do território desde a chegada dos portugueses. Com efeito, o modelo do “exclusivo metropolitano” determinou a forma de organização fundiária do Brasil. A partir das capitâneas hereditárias consolidou-se não apenas a concentração de terras, mas também a relação latifúndio-minifúndio que viria a caracterizar tanto a estrutura fundiária quanto a dinâmica agrária brasileira.

Com o passar do tempo, sem uma legislação específica, o quadro fundiário torna-se cada vez mais tumultuado. Em 18 de setembro de 1850, foi editada a Lei nº. 601 (Lei de Terras), que representou um marco importante na legislação agrária do país e revelou-se uma legislação que manteve a concentração fundiária herdada do período colonial. Até o governo João Goulart, a estrutura de ocupação da terra permaneceu praticamente intacta, embora o Brasil tenha passado, ao longo do século XX, por mudanças diversas, tais como a industrialização e um acelerado processo de urbanização. Do lado dos trabalhadores rurais, as péssimas condições de vida e a sujeição ao poder dos grandes proprietários de terra, levaram à organização, em 1945, das Ligas Camponesas.

É deste movimento no campo que se construirá o primeiro efetivo marco legal da reforma agrária no país, a Lei 4.504. Conhecida como Estatuto da Terra, foi promulgada em 1964, oito meses após o início da vigência do Regime Militar. Esta lei traz algumas características do tipo de intervenção fundiária que se propunha no país e do modo de redistribuir a terra, mas nunca foi, efetivamente, posta em prática.

A discussão sobre a reforma agrária ressurgiu no bojo dos debates sobre a nova Constituição, no final da década de 80 do século passado, especialmente entre a bancada ruralista e os movimentos sociais. Mesmo assim, um dos grandes marcos do Estatuto da Terra, ou seja, a definição do conceito de “função social da terra”, foi integralmente assumido pela Constituição Federal de 1988 (CF 88), em seu artigo 186. A regulamentação destas definições constitucionais, no entanto, só foi realizada durante o governo Itamar Franco (1992-1994).

#### **4.2 O Incra e a Realização da Reforma Agrária no Brasil**

O presente *excursus* histórico encontra seu ponto mais importante com a consolidação da criação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Antecedido por uma série de órgãos, esta autarquia federal atua há 38 anos na execução da reforma agrária no país, mas seu percurso não tem sido dos mais fáceis, já que, ao longo de sua existência, passou

pela responsabilidade de vários ministérios, tendo sido, inclusive, extinto em 1987 e recriado em 1989.

Na década de 70, o incentivo à ocupação da Amazônia dada pela política da “terra sem homens para homens sem terra”, além de constituir-se numa forma de ocupar o vazio demográfico da região Norte face aos insinuantes (e insinuados) perigos à soberania nacional, gerou um incremento populacional considerável sem que a infra-estrutura e as condições de atendimento fossem adequadas. A fragilidade do próprio processo de ocupação da terra muitas vezes resultou no acirramento da problemática questão fundiária, pois enquanto o governo buscava, através de reforma agrária e colonização, difundir a agricultura familiar, milhões de famílias eram expulsas do campo devido à política de modernização conservadora (grandes projetos). Não foram, por isso, os pequenos proprietários que ocuparam as terras, mas as grandes empresas nacionais e estrangeiras. Tudo isso resultou no fracasso do processo colonizador e do tipo específico de reforma agrária implementada pelo Inca.

O processo de redemocratização política do país possibilitou, também, que fosse retomada certa discussão sobre a reforma agrária<sup>5</sup>. Os documentos que, pelo menos em tese, reafirmam a centralidade da reforma agrária para a resolução dos problemas ligados à concentração fundiária e o conseqüente aumento da pobreza no campo, são os dois Planos Nacionais de Reforma Agrária (PNRA). O primeiro foi lançado durante o governo Sarney e o segundo no governo Lula.

As metas do I PNRA eram ambiciosas, pois previa o assentamento de 1.400.000 famílias ao longo de cinco anos (no final do período, porém, menos de 90 mil foram assentadas). O grande problema do plano estava na definição de que a negociação com o proprietário, e não a desapropriação, era a principal fonte de obtenção de terras. Estabeleceu-se, mais uma vez, uma séria barreira à diminuição da concentração fundiária no país. No entanto, o plano inaugura um novo modo de fazer reforma agrária: não mais como colonização, mas como promoção de assentamentos da reforma agrária.

O governo Lula elaborou o II PNRA, sub-intitulado “Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural”, anunciado em novembro de 2003. Declarando que a reforma agrária é de urgente necessidade e possui um potencial transformador da sociedade brasileira, o plano tem como metas a garantia de acesso à terra, por meio do assentamento de famílias (400 mil), do crédito fundiário (130 mil) e da regularização fundiária (500 mil); e a promoção dos demais direitos fundamentais, como saúde, educação, energia e saneamento. A desapropriação de imóveis passa a ser a fonte prioritária de obtenção de terras.

### **4.3 Análise da Reforma Agrária no Brasil à Luz do Modelo Interpretativo**

De posse dos dados obtidos até este ponto, pode-se passar agora à análise propriamente dita do processo de reforma agrária desenvolvido no país. A discussão se dará a partir dos fluxogramas explicativos da terceira seção deste trabalho.

#### **4.3.1. Os Fatores Econômicos da Reforma Agrária no Brasil**

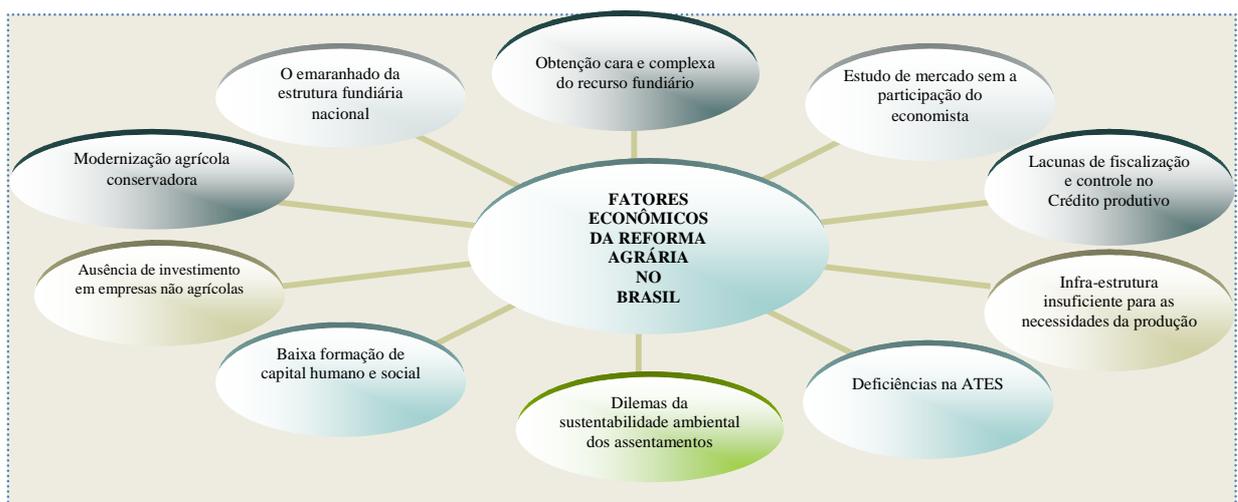
---

<sup>5</sup> Vale referir, para efeito de análise, que, ainda em 1984, quase ao final do regime militar, a Lei nº 7.231, de 23 de outubro, transfere do Inca para o Ministério da Agricultura a competência de promover o desenvolvimento rural, confundindo ainda mais o já confuso quadro agrário e agrícola do país. Acrescente-se a isso que o massacre de trabalhadores rurais na “curva do S” em Eldorado de Carajás (Pa), em 17 de abril de 1996, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2004), ocasionou a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), ao qual o Inca está presentemente subordinado.

A análise da experiência brasileira permite constatar que existem diversas diferenças entre o modelo proposto e a realizada implementada no Brasil, como se vê na Figura 3.

Da análise da figura, pode-se inferir que uma das diferenças claras do modelo interpretativo para a implementação concreta da reforma agrária no Brasil é a persistência de *forte concentração fundiária*. A estrutura fundiária brasileira é, sem dúvida, um dos principais fatores responsáveis pela desigualdade social e pela formação desordenada de cinturões de miséria em médias e grandes cidades. O quadro fundiário nacional caracteriza-se por um *emaranhado de indefinições fundiárias*, onde, em muitos casos, não é possível afirmar a dominialidade do imóvel rural (público ou privado) e dizer quem é de fato o legítimo proprietário de um imóvel (ou seja, quem possui título válido). Isto resulta na dificuldade de organizar as ações fundiárias e no estabelecimento de conflitos de competências, entre as agências governamentais.

No processo de reforma agrária brasileira, a *obtenção do recurso fundiário é cara e complexa e o processo de criação de um Projeto de Assentamento é extenso e dificultoso*. A desapropriação de terras como forma prioritária de incorporação de recursos fundiários com vista ao assentamento de famílias é longo e burocrático. Entre avaliação do imóvel, pagamento em TDAs, incorporação do recurso fundiário e efetivo assentamento, o tempo passa célere. Enquanto o processo caminha lentamente, o número de trabalhadores rurais sem terra aumenta rapidamente.



**Figura 3: Os fatores econômicos da reforma agrária no Brasil**

Fonte: Elaboração própria.

Outro aspecto de discrepância entre o modelo interpretativo e a realidade reside no fato que no Brasil o *estudo de mercado e de viabilidade ambiental é realizado sem a participação de um profissional das ciências econômicas*, e está a cargo de um perito federal agrário (engenheiro agrônomo). A tarefa de avaliar a sustentabilidade econômica e ambiental deveria ser do economista ou, pelo menos, de uma equipe na qual o profissional das ciências econômicas tenha um papel preponderante.

Nota-se também que, nos Projetos de Assentamentos do Incra, a *infra-estrutura é insuficiente para as necessidades da produção*. Leite *et al.* (2004, p. 95) afirmam que os dados pesquisados indicam a existência de problemas como a falta de água ou de utilização de água de má qualidade. Além disso, os autores asseveram que, “de uma forma geral, as condições das estradas nos assentamentos estudados (internas e ‘externas’) são precárias, existindo dificuldades de comunicação. A situação é mais crítica nas épocas de chuva, agravando tanto as condições de acesso a serviços de saúde e educação, e possivelmente, gerando dificuldades para a comercialização da produção”.

Um dos maiores entraves para o sucesso do programa de reforma agrária no Brasil reside na *ausência de continuidade, de recursos e de controle do crédito produtivo e na assistência técnica dos assentamentos (ATES)*. A execução da reforma agrária possui também um Programa de Assistência Técnica, Social e Ambiental (ATES) que, segundo o MDA (2006b), funciona de forma *descentralizada*, através de parcerias do Incra com instituições públicas, entidades privadas e organizações não-governamentais. Considerando-se agregadamente o montante dos créditos de instalação e dos créditos produtivos propriamente ditos (Pronaf e ATES), a evidência é de que ele acaba por gerar um fluxo significativo de recursos monetários para a economia local, ocasionando impacto significativo.

Mas o maior problema não está no montante dos recursos destinados e nem na sua distribuição. Ele reside na aplicação, na fiscalização e no controle de sua aplicação. Há também o fato de que nem sempre os assentados possuem capacitação básica (grau mínimo de instrução) para acompanhar a aplicação das tecnologias incentivadas pelos técnicos e da desmotivação destes para repassar seus conhecimentos, pedagogicamente, por falta de recebimentos de seus proventos. Além disso, em muitos casos, na prática, a assistência restringe-se tão somente à questão técnica (ou seja, agrônômica), sendo deixada de lado à assistência social (que englobaria as questões de saúde e de previdência social, por exemplo) e a assistência ambiental.

Aliado a este aspecto encontra-se outro sério entrave ao sucesso da reforma agrária no Brasil. Trata-se do *processo deficiente de formação de capital humano e social* dos projetos de assentamento. No que diz respeito à *formação do capital humano*, especialmente no campo educacional, os assentados da reforma agrária contam com o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera). Mas os resultados são ainda incipientes. Como as empresas prestadoras de ATES não conseguem repassar de forma pedagógica os conhecimentos técnicos aos assentados, tem-se um quadro de baixa formação de capital humano.

E daqui se pode perceber que o *investimento em capital social* fica prejudicado, na medida em que o assentamento não consegue se constituir em espaço de realização pessoal, nem de promoção de redes de relacionamento do indivíduo com o coletivo, de acordo com Putnam (1996). Nota-se também que os assentamentos têm dificuldades para manter a coesão social, a negociação em situação de conflito e a prevalência da cooperação sobre a competição.

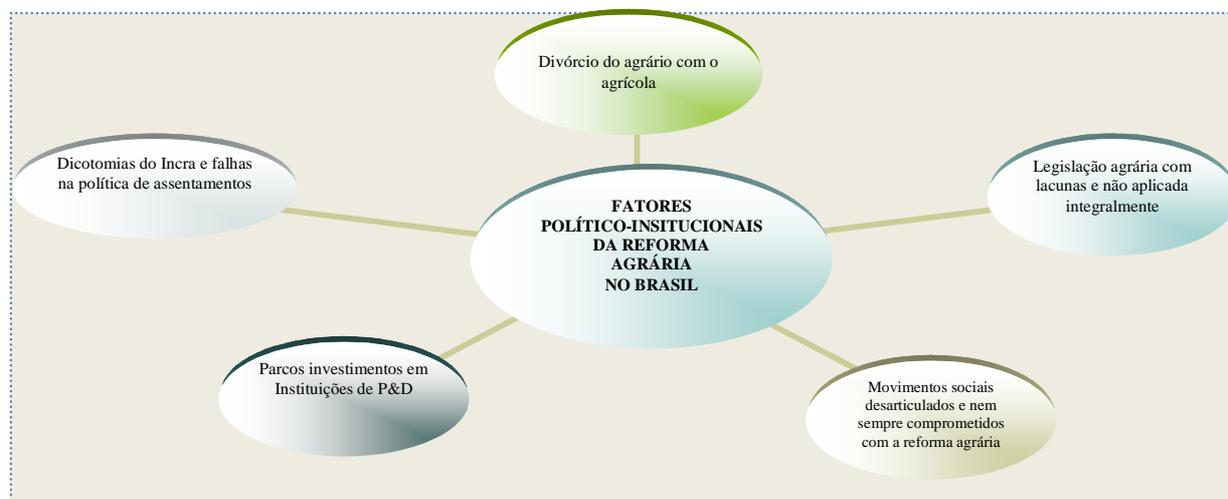
O quadro comparativo revela também a *ausência de investimentos e de apoio à formação de empresas não agrícolas* no processo de reforma agrária no Brasil. Não houve ações concretas no sentido de dotar os assentamentos (ou as regiões onde estão inseridos) de uma rede de empresas e prestadoras de serviços não agrícolas. Implantados sob uma visão limitada de espaço geográfico, os assentamentos transformaram-se em redutos longínquos (geograficamente e culturalmente) e em “ilhas” desvinculadas da realidade local e regional.

A comparação entre o modelo interpretativo e a realização da reforma agrária no Brasil revela, talvez, o maior dos entraves ao sucesso do programa brasileiro: *a modernização tecnológica que se deu no país foi de cunho conservador, ou seja, o desenvolvimento industrial foi desacompanhado de um desenvolvimento agrícola global*. A reforma agrária, quando houve, só aconteceu depois que a industrialização já estava instalada. De acordo com Buainin e Pires (2003), a industrialização brasileira não produziu um rompimento com as forças conservadoras do latifúndio. A modernização decorrente deste processo de busca imediata de industrialização do país teve como uma de suas estratégias a modernização do latifúndio, pois não haveria necessidade de mudança na estrutura fundiária<sup>6</sup>.

Nesta modernização “à brasileira” é que se insere a reforma agrária no Brasil. Como o desenvolvimento brasileiro foi calcado no desenvolvimento da indústria e a modernização da agricultura no país se deu sem a desconcentração da estrutura fundiária, o resultado foi a continuidade de um processo de desigualdade crescente. A reforma agrária no Brasil é resultante também desta implementação desfocada da teoria da modernização da agricultura<sup>7</sup> e da falta de um planejamento global de desenvolvimento.

#### 4.3.2 Os Fatores Político-Institucionais da Reforma Agrária no Brasil

A análise comparativa dos fatores político-institucionais do modelo interpretativo com a experiência brasileira revela, diversas diferenças, conforme se pode constatar na figura 4.



**Figura 4: Os fatores político-institucionais da reforma agrária no brasil**

<sup>6</sup> Segundo Teófilo (2001: p. 8), “os setores liberais ou conservadores sustentavam que não havia necessidade de transformações na estrutura de propriedade da terra do Brasil e que a mesma se democratizaria após atingir um determinado nível de crescimento econômico, seguindo a teoria do economista Simon Kuznetz (...) Há pouco tempo, no entanto, importante pesquisa realizada pelo Banco Mundial foi capaz de refutar a hipótese de Kuznetz (...) Esta pesquisa revelou a importância da desconcentração de ativos já na partida como fator que pode sustentar o ciclo longo de crescimento econômico, sendo a terra um dos principais ativos definidores desta potencialidade”.

<sup>7</sup> Santos (1987: p. 703), em artigo em que discute a modernização brasileira sob o prisma da mudança técnica, afirma que o processo de modernização no Brasil “procurou moldar-se exatamente à estrutura agrária existente, transferindo no tempo e, inclusive, agravando os problemas que existiam desde a época colonial” e que “dada a estrutura agrária que prevalece na agricultura brasileira, a continuação da utilização das mesmas políticas que orientaram tal processo de modernização, tem que ser bastante questionada”.

**Fonte:** Elaboração própria.

Da análise da figura acima, pode-se concluir que uma das diferenças claras do modelo interpretativo para a implementação concreta da reforma agrária no Brasil é a persistência do *divórcio entre o agrário e o agrícola*. Motta (2005, p. 357-358) sustenta que “se for possível separar política agrária e política agrícola, no contexto do universo rural, pode-se afirmar que, no Brasil, foram os fracassos da primeira que imprimiram um determinado padrão de desenvolvimento econômico”<sup>8</sup>.

Outro aspecto relevante na análise comparativa das figuras acima se refere às *dicotomias do Incra e aos questionamentos sobre a política de assentamentos*. Mesmo sendo uma autarquia federal voltada para a realização da reforma agrária no país, o Incra vem sofrendo as influências dos vieses políticos ao longo de sua história. Apesar de possuir um corpo técnico de servidores capacitados, a força de trabalho é insuficiente e, em sua grande maioria, está à beira da aposentadoria, revelando uma baixa taxa de renovação do quadro. Acrescente-se a isso o risco constante de “aparelhamento político-partidário” das atividades institucionais. Há, também, uma forte crítica ao processo de reforma agrária a respeito do processo de colonização e do assentamento de famílias em terras públicas, passando-se de um reforma estrutural para uma política meramente compensatória.

---

<sup>8</sup> Esta discussão sobre a distinção entre política agrária e política agrícola, no Brasil, encontra-se institucionalizada principalmente em função de existirem dois ministérios diversos para atender, prioritariamente, o mundo rural. De um lado, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA, ao qual está ligado o Incra). De outro, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) que atua na construção e implementação da política agrícola nacional.

Um aspecto relevante que pode ser notado no quadro comparativo é o fato de que a *legislação agrária brasileira contém graves lacunas e não é aplicada integralmente*, permanecendo, em muitos casos, letra morta. Estas lacunas, entre outros fatores, são creditadas ao jogo de forças no âmbito das disputas políticas travadas na própria construção dos marcos legais. Como resultado daquele divórcio existente entre o agrícola e o agrário no Brasil, já discutido anteriormente, a legislação agrária foi sendo estabelecida ao sabor dos interesses dos grupos dominantes, especialmente das organizações e instituições ligadas aos grandes proprietários rurais.

Percebe-se também que a reforma agrária no Brasil conta com *parcos investimentos em instituições de P&D*. A avaliação da situação brasileira no que diz respeito a investimentos em conhecimento mostra que estes são bastante modestos. Com processos de inovação limitados, é baixo o grau de colaboração nas atividades inovativas. Esta realidade é ainda acrescida da ausência de articulação entre empresas e institutos de pesquisa. Tem-se, então, um quadro preocupante para a disseminação das inovações tecnológicas no meio rural, em especial nas áreas reformadas.

Dentre os fatores político-institucionais elencados acima, um dos mais problemáticos na execução da reforma agrária no Brasil, é a existência de *movimentos sociais desarticulados e nem sempre comprometidos com o desenvolvimento rural global*. A luta pelo acesso à terra e a implementação (parcial ou integral) de políticas de distribuição de ativos fundiários, é, invariavelmente, acompanhada de uma forte dose de conflitos políticos. Os movimentos sociais rurais exercem um papel preponderante no processo de dinamização da reforma agrária no Brasil. Buscando representar os trabalhadores rurais, estas entidades entendem a reforma agrária como a derrota do latifúndio e do sistema de exploração do homem do campo. As ações consideradas por muitos como “violentas” ou “fora-da-lei”, seriam, para os líderes dos movimentos sociais, modos de chamar à atenção da sociedade para o drama de trabalhadores rurais desprovidos de terra e pressionar o Estado a realizar as ações que resultariam na mudança de uma estrutura econômica injusta. Estas ações são planejadas de modo a manifestar a força de suas organizações e de galgar, cada vez mais, posições que o permitam barganhar facilidades na tomada de posse dos recursos fundiários. Como numa guerra, avança-se e recua-se de acordo com o posicionamento do inimigo e fixa-se posição a partir da análise dos passos do adversário.

Se se fizer uma comparação com a legislação que rege a execução da reforma agrária no Brasil (em especial com as normas do Incra) e o modo de executar concretamente as ações específicas (obtenção, destinação, implantação de projetos de assentamentos, etc.) perceber-se-á que o processo parece estar invertido. É como se a reforma agrária brasileira estivesse de “cabeça para baixo”, na qual para sustentar a ação dos movimentos sociais, que pautam os imóveis a serem destinados como recursos fundiários e os ocupam antes de qualquer vistoria, o órgão fundiário fica sempre em uma postura submissa às prerrogativas de cada movimento.

Neste contexto, não é possível definir o tipo de assentamento ou até mesmo as principais atividades produtivas a serem implementadas, pois a ocupação é, na maioria das vezes, acompanhada pela imediata utilização da terra (através de roçados) e pela divisão de lotes, sem os critérios definidos por lei. Por este viés, pode ser entendido porque muitos assentamentos de reforma agrária não conseguem garantir a sustentabilidade econômica e muito menos a sustentabilidade ambiental. O insucesso do empreendimento é muito provável.

Similarmente com o que foi concluído com relação aos fatores econômicos, aqui também se percebem grandes diferenças entre o que foi preconizado na teoria e o que foi

implementado na prática. Isto confirma que a reforma agrária no Brasil segue critérios que, à primeira vista, estão em sintonia com os pressupostos econômicos com vistas ao desenvolvimento, mas que – sob um olhar mais aguçado – distancia-se deste objetivo para serem pautados pelo jogo de forças políticas que lutam pela hegemonia de poder.

## 5. CONCLUSÃO

Para responder de maneira mais suficiente possível ao questionamento que permeia esta pesquisa, buscou-se relacionar a reforma agrária com o processo de desenvolvimento econômico baseado na modernização do setor agrícola.

Do que foi discutido sobre o pensamento de Mellor, Johnston e Schultz, entre outros, ficou claro que para alcançar uma industrialização exitosa, um país precisa resolver os problemas associados com a geração, transferência e uso do excedente agrícola. E este fator está diretamente ligado à transformação estrutural da agricultura tradicional por meio de sua modernização.

O que se pode concluir, após ter analisado o tipo de modernização praticada no Brasil, é que ela possuiu um caráter localizado e setorizado. E teve estas características porque se deu nos moldes de uma submissão do desenvolvimento agrícola à industrialização por substituição de importações, numa dinâmica de modernização conservadora. Compreendida nesta abordagem mais ampla do desenvolvimento (social, sustentável, etc.), a execução da reforma agrária, para utilizar as palavras de Barraclough (2001), implica em pensar não somente os *sistemas de domínios de terras (land tenure)*, mas, fundamentalmente, o funcionamento do *sistema agrário* como um todo. Ou seja, significa aliar a distribuição de terras a um conjunto de políticas que garantam competitividade aos seus beneficiários, à luz do pensamento de Johnston-Mellor-Schultz.

Diante deste quadro, o que dizer sobre a implementação concreta da reforma agrária no Brasil? Como avaliá-la? Alguns autores utilizam o conceito de “reforma agrária parcial” (Le Coz, 1976) para expressar uma reforma em que apenas algumas regiões de um país são atingidas. Bursztyn (1984, p. 132), vai mais além e consigna o conceito de *contra-reforma*. Para ele, as transformações mais substanciais na estrutura agrária deram-se em espaços determinados, onde alguns setores se enquadram no conceito de reforma parcial e outros no de contra-reforma, ou seja, de reação às ações de reforma agrária.

Levando em conta estas idéias e modificando-as ligeiramente, considero que a Reforma Agrária posta em prática no Brasil não seja um fracasso, nem seja extemporânea, mas também não é o sucesso que alguns possam divulgar. Mesmo levando em consideração que a realidade dos assentamentos não é homogênea e que se encontram histórias de sucessos e eficácia em algumas experiências, **acredito, em uma análise global, que no Brasil a reforma agrária possa ser definida como “reforma agrária incompleta”**. Mesmo sendo executada há quase quarenta anos, ela carece de alguns elementos fundamentais, elencados ao longo deste trabalho, pois não consegue atingir o todo do País (*reforma agrária parcial*). Quase sempre é realizada com ações pontuais, como resultado de pressões, às vezes violentas, dos movimentos sociais e de reações, também às vezes violentas, dos proprietários de terras (*contra-reforma*).

Com efeito, dizer que a reforma agrária no Brasil é incompleta significa reconhecer que, de um lado, existem elementos positivos que vêm se estabelecendo ao longo de sua execução e, de outro, sérias lacunas a serem preenchidas. No lado dos elementos positivos, há que se reconhecer, por exemplo, que o Brasil vem criando e está ampliando políticas de acesso à

terra, combinadas com o apoio à produção e com o acesso a direitos, como crédito subsidiado, seguro, programa de comercialização, assistência técnica, educação e recursos para investimentos em infra-estrutura. Os assentamentos da reforma agrária possibilitam maior acesso a empregos. Conforme Leite *et al.* (2004) e Medeiros e Leite (2004), além de criar, em média, três ocupações por unidade familiar no próprio estabelecimento, exclusive as atividades desenvolvidas fora do lote, os projetos de reforma agrária também geram trabalho para terceiros, quando se considera a contratação de mão-de-obra externa pelos assentados em 36% dos lotes pesquisados.

No entanto, a reforma agrária é incompleta no Brasil justamente porque estes avanços reconhecidos são pequenos se comparados ao que propõem as regulamentações e normas que regem o processo no Brasil. Além do mais, nem sempre são sustentáveis. É uma reforma que não garantiu, nem garante ainda, inteiramente, os direitos de propriedade dos seus beneficiários; não permitiu, nem permite ainda, o acesso ao crédito e ao investimento, comprometendo o desenvolvimento dessas novas unidades. Em suma, uma reforma que, por isso, não realiza seus objetivos de ser vetor de desenvolvimento como um todo.

Desta forma, é uma reforma agrária que não garante sustentabilidade aos trabalhadores rurais assentados porque, dentre outras coisas, não promove o acesso à capacitação empresarial do trabalhador rural assentado, não está calcada em estudos sérios de mercado para determinar o tipo mais viável de produtos e o modo mais adequado de produção, não estabelece uma relação direta entre o recurso financeiro investido no assentamento e a assistência técnica devida e, além disso, por causa de assentamentos localizados muito distantes dos centros urbanos, tornam-se periferias rurais sem atendimento de políticas públicas complementares.

É incompleta, pois, por muitas vezes, o aporte de recursos, mesmo vindo aumentando ao longo dos últimos anos, se perde no emaranhado de procedimentos nem sempre claros e de resultados quase sempre duvidosos. É também incompleta porque o programa de assentamentos, por mais virtuosos que sejam na teoria, na prática carecem de acompanhamento contínuo e, por demorarem a dar resultados concretos, apresentam sérios problemas de gestão dos recursos e, conseqüentemente, de produtividade e sustentabilidade. Além disso, o próprio fato de estar calcada no programa de assentamento faz com que a reforma agrária – como foi visto anteriormente – não consiga atingir grande parte dos trabalhadores rurais.

Se é verdade que, para ser completa, a reforma agrária – nas palavras de Leite (2006) – deve ser entendida não somente como uma política de distribuição de ativos fundiários (*land reform*), mas como um processo mais geral (*agrarian reform*) que envolve o acesso aos recursos naturais, ao financiamento, à tecnologia, ao mercado de produtos e de trabalho e, especialmente, à distribuição do poder político, pode-se dizer que este é um objetivo ainda distante.

Assim, se a reforma agrária é um aspecto importante no desenvolvimento econômico dos países porque, como se indicou acima, a pobreza e desigualdade têm efeitos diretos e indiretos sobre o crescimento econômico, advindos da incorporação dos pobres ao mercado e ao mundo dos contratos, é o caso de afirmar que ela de fato não aconteceu (ainda) no país ou, então, que ela não foi implementada como deveria ser.

Em última instância fica claro que mais do que desconcentrar ativos fundiários, do que distribuir renda através das ações específicas, do que promover o incremento da produtividade e da dinamização do setor agrícola, a reforma agrária é uma estratégia de **desenvolvimento humano**, ou seja, de promoção de cidadania, de inclusão social e de valorização de trabalhadores rurais que, desprovidos de terra, viviam à margem do desenvolvimento econômico nacional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARRACLOUGH, S. **A reforma agrária nos países em desenvolvimento: o papel do estado e de outros agentes.** In: TEÓFILO, E. (ed.) **A economia da reforma agrária: evidências internacionais.** Brasília: NEAD/MDA, 2001.
- BURSZTYN, M. **O poder dos donos – planejamento e clientelismo no Nordeste.** Petrópolis: Vozes, 1984.
- FRANÇA, Caio Galvão e SPAROVEK, Gerd. **Assentamentos em debate.** Brasília: MDA/NEAD, 2005.
- JOHNSTON, Bruce F. e KILBY, Peter. **Agricultura e transformação estrutural. Estratégias econômicas de países em desenvolvimento.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977.
- JOHNSTON, Bruce F. e SOUTHWORTH, Herman M. **Agricultural development and economic growth.** Ithaca: Cornell University Press, 1967.
- JOHNSTON, Bruce F. & MELLOR, J.W. **The role of agriculture in economic development.** In *American Economic Review*, v. LI, n. 4, p. 566-593, Sept. 1961.
- LE COZ, J. **Le riforme agrarie.** Milano: Il Saggiatore, 1976.
- LEITE, S. *et al.* **Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro.** São Paulo/ Brasília: Ed. Unesp/Nead. 2004.
- MELLOR, J.W. **Agricultural development: so many successes, such excellent results.** Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Agriculture on the road to industrialization.** Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995.
- \_\_\_\_\_. **The economics of agricultural development.** Ithaca: Cornell University Press, 1966.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **II Plano Nacional de Reforma Agrária. Paz, produção e qualidade de vida no meio rural .** Brasília: MDA / INCRA / NEAD, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Desenvolvimento agrário como estratégia: balanço MDA 2003-2006.** Porto Alegre: NEAD, 2006b.
- MOTTA, Márcia (org.). **Dicionário da Terra.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna.** Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- SANTOS, Roberto F. dos. **Processo de modernização da agricultura brasileira: um teste da hipótese da inovação induzida.** In: *Revista Pesquisa e Planejamento Econômico* nº 17 (3), dez. 1987. Rio de Janeiro. P. 679-710.
- SCHULTZ, Theodore W. **Transforming traditional agriculture.** New Haven: Yale University Press, 1964.
- \_\_\_\_\_. **O Capital Humano: Investimentos em educação e em pesquisa.** Rio de Janeiro: Zahar, 1973
- SPAROVEK, Gerd. **A qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira.** São Paulo: Páginas & Letras Editora e Gráfica, 2003.

TEÓFILO, Edson (org). **A economia da Reforma Agrária: evidências internacionais**. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural / Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável / Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2001.