

Reforma Agrária e Desenvolvimento: perspectivas para
a superação estrutural da pobreza
*Land Reform and Development: perspectives for the structural
overcoming of poverty*
*Reforma Agraria y Desarrollo: perspectivas hacia la
superación estructural de la pobreza*

Reshad Tawfeiq* e Lenir Aparecida Mainardes da Silva**

RESUMO

O presente artigo aborda a condição de pobreza enquanto decorrência direta das estratégias dos Estados nacionais em relação ao enfrentamento da questão agrária. Pressupõe-se, assim, que as tensões e disputas pelo acesso à terra não se encontram isoladas ou deslocadas de um contexto de preocupações mais amplas e abrangentes. Estas envolvem diversos pontos, que estão relacionados principalmente às formas e níveis de intervenção do Estado nas atividades econômicas e na limitação de direitos clássicos, como o direito à propriedade. Neste sentido, portanto, e a partir do método hipotético-dedutivo, o artigo busca identificar a relação entre os heterogêneos resultados desenvolvimentistas dos Estados nacionais com as formas e estratégias adotadas para o enfrentamento da questão agrária, destacando o caso brasileiro. Com isto, pretende-se enfatizar também a reforma agrária como base material dos processos de desenvolvimento e condição primária para a superação da pobreza.

Palavras-chave: Questão agrária. Reforma agrária. Desenvolvimento. Direito de propriedade. Pobreza.

ABSTRACT

This article addresses poverty as a direct outcome of the national States' strategies regarding the tackling of the land reform issue. Therefore, it is assumed that tensions and disputes over the access to land cannot be isolated or detached from a context of broader concerns. Such concerns encompass several points, which are mainly related to the ways and levels of State intervention in economy and the restriction of classic rights, such as the right to property. In this regard, however, and starting from the hypothetico-deductive method, this article aims to identify the relation between the diverse developmentalist results of the national States

* Advogado, Mestre em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), Ponta Grossa, Paraná, Brasil, e Doutorando na mesma área e universidade. Professor de Direito na Sociedade Educativa e Cultural Amélia. E-mail: reshad@hotmai.com

** Graduação em Serviço Social, Mestrado e Doutorado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, São Paulo, Brasil. Atualmente é professor adjunto da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), Ponta Grossa, Paraná, Brasil. E-mail: lenirmainardes@gmail.com

Artigo recebido em maio/2017 e aceito para publicação em nov./2017.

and the strategies adopted to face the agrarian issue, focusing on the Brazilian case. With that, there is also an intent to emphasize the land reform as a material foundation for the development processes and the primary condition for overcoming poverty.

Keywords: Agrarian issue. Land reform. Development. Right to own property. Poverty.

RESUMEN

El presente artículo aborda la condición de pobreza como consecuencia directa de las estrategias de los Estados Nacionales en relación a los conflictos ocurridos en el ámbito agrario durante el periodo de la reforma. Visto de este modo, es posible presuponer que las tensiones y disputas por el acceso a la tierra no se encuentren aisladas o desarticuladas de un contexto de preocupaciones mucho más amplias, puesto que las mismas involucran diversos puntos que están principalmente relacionados a las formas y niveles de intervención del Estado en las actividades económicas y en la limitación de derechos básicos, como el derecho a la propiedad, por citar un ejemplo. En este sentido, con el desarrollo de la investigación a partir del método hipotético deductivo, el presente artículo tiene por objetivo identificar la relación entre los heterogéneos resultados desarrollistas de los Estados Nacionales con las formas y estrategias adoptadas para el abordaje de la problemática agraria, teniendo como destaque al caso brasileño. Con esto, se pretende también dar énfasis a la reforma agraria para tratar de entender su concepción como base material de los procesos de desarrollo y condición primaria para la superación de la pobreza.

Palabras clave: Sector agrario. Reforma agraria. Desarrollo. Derecho a la propiedad. Pobreza.

INTRODUÇÃO

O presente artigo aborda a condição de pobreza enquanto decorrência direta das estratégias dos Estados nacionais em relação ao enfrentamento da questão agrária.¹ Pressupõe-se, assim, que as tensões e disputas pelo acesso à terra não se encontrem isoladas ou deslocadas de um contexto de preocupações mais amplas e abrangentes.

Estas envolvem diversos pontos, que estão relacionados principalmente às formas e níveis de intervenção do Estado nas atividades econômicas e na limitação de direitos clássicos, como o direito à propriedade.² Parece haver, então, uma forte relação entre as formas e níveis de intervenção do Estado com os processos de desenvolvimento da sociedade.

Essas formas e níveis exigem, contudo, um posicionamento claro dos Estados nacionais acerca da questão agrária, o que, em outras palavras, permite afirmar que as soluções (ou a ausência delas) apontadas pelos Estados para o enfrentamento da questão agrária possuem um forte e direto impacto nos níveis de bem-estar social e de seu contraponto, que é a pobreza.

Desta forma, torna-se plenamente possível inferir que os projetos de desenvolvimento liderados pelos Estados nacionais não se apresentam de forma homogênea, dados os variados modos de enfrentamento da questão.

Neste sentido, o presente artigo busca identificar a relação entre os heterogêneos resultados desenvolvimentistas dos Estados nacionais com as formas e estratégias adotadas para o enfrentamento da questão agrária, destacando-se o caso brasileiro.

Pretende-se, ademais, destacar a reforma agrária como base material dos processos de desenvolvimento e condição primária para a superação da pobreza.

Para isto, o artigo utiliza o método hipotético-dedutivo como método de abordagem, partindo-se do problema mencionado para verificar as hipóteses ou soluções provisórias oferecidas, presentes no objetivo geral. O método hipotético-dedutivo, por sua vez, inicia-se pela percepção de uma lacuna nos conhecimentos, acerca da qual se formulam hipóteses e, pelo processo de inferência dedutiva, se testa a predição da ocorrência de fenômenos abrangidos pela hipótese (MARCONI; LAKATOS, 2003, p.106).

¹ Importa destacar, desde logo, que a questão agrária envolve toda a gama de problemas e as disputas sociais pelo uso, pela posse e pela propriedade da terra, tanto no plano teórico quanto no plano material. Ademais, a reforma agrária, no seu sentido mais amplo, consiste na ação de redefinir a ordem jurídica e material que regulamenta o uso, a posse e a propriedade da terra, de forma a permitir a resolução ou a atenuação da questão agrária, por meio de diversas formas. Num sentido mais histórico e político, a reforma agrária significa a redefinição da estrutura fundiária com o objetivo de promover uma distribuição mais justa da terra para conferir melhores condições e oportunidades para todos os membros da sociedade.

² “A força do instituto da propriedade é explicada pelo caráter místico adotado em Roma, que dava à propriedade e a tudo que a ela se referia uma aura de poder e domínio pleno, aos quais se somava ainda o poder ilimitado do cidadão romano sobre a coisa, como encontramos no brocardo romano: *Qui dominus est soli, dominus este usque ad coelum et usque ad inferos* (Aquele que é dono do solo, dono é até o céu e até o inferno).” (STEFANIAK, 2003, p.41).

No presente caso, levando em conta que o estudo parte da conjectura baseada na hipótese de que a reforma agrária se apresenta como a base material dos processos de desenvolvimento e condição primária para a superação da pobreza, e, assim, uma eficiente estratégia adotada para o enfrentamento da questão agrária, identifica-se no método hipotético-dedutivo o melhor método para se atingir o objetivo proposto. Assim, percebe-se uma lacuna nos conhecimentos e formula-se uma hipótese que será testada por um processo de inferência dedutiva, justificando-se a eleição do método hipotético-dedutivo.

Como instrumentos/técnicas de pesquisa, utiliza-se a revisão bibliográfica com a finalidade de verificar os principais autores e trabalhos publicados que discutem o assunto para delimitar o problema em questão e verificar as hipóteses levantadas. Destaca-se ainda que, neste trabalho, a revisão bibliográfica consistiu numa atividade norteadas pelos problemas e pelo contexto de expectativas levantadas (MARCONI; LAKATOS, 2003, p.97).

A relevância do prévio levantamento bibliográfico justifica-se na medida em que é possível identificar os principais trabalhos científicos já publicados sobre o tema, revestidos de importância por fornecerem conceitos, visões e dados atuais sobre o estudo proposto. Por meio da realização de pesquisa bibliográfica e documental, buscar-se-á analisar os principais entraves à política de redefinição fundiária no Brasil e seus mecanismos, aqui chamados de “antirreforma”, bem como sua relação com o fenômeno da pobreza.

1 A REFORMA AGRÁRIA ENQUANTO BASE MATERIAL DOS PROCESSOS DE DESENVOLVIMENTO

A problematização da questão agrária, nos moldes como se propõe neste artigo, tem como pressuposto uma íntima preocupação quanto ao papel do Estado na promoção do bem-estar da sociedade e de seu desenvolvimento, conceito que será delimitado neste trabalho.

Conforme se destacou, importa ter em mente que a questão agrária e as tensões e disputas pelo acesso à terra não se encontram isoladas ou deslocadas de um contexto de preocupações mais amplas e abrangentes, que exigem um posicionamento claro do Estado acerca da questão agrária, revelando sua importância e justificando sua escolha como objeto mais amplo de estudo.

Assim, torna-se plenamente possível inferir que os projetos de desenvolvimento liderados pelo Estado não se apresentam de forma homogênea, dados os variados modos de enfrentamento da questão pelos diversos Estados existentes. Para exemplificar o que aqui se quer afirmar, recorre-se ao caso da Coreia do Sul, que, nos anos 1970, avançou economicamente a partir de uma reforma agrária prévia ao seu projeto desenvolvimentista, tendo como principal efeito a desarticulação da elite agrária e a viabilização de maior autonomia ao Estado na implementação de suas políticas.³

³ Em relação aos países centrais, a Coreia do Sul e o Brasil são chamados de *late-comers* no processo de

Estudiosos consagrados da questão agrária no Brasil também reconhecem o sucesso do modelo sul-coreano de redistribuição da riqueza a partir da reorganização da estrutura fundiária.⁴

Ademais, no caso coreano, de acordo com Celia Lessa Kerstenetzky, o principal efeito deste tipo de reforma consistiu na desarticulação da elite agrária e do modo de vida agrário tradicional, viabilizando, desta forma, importante mobilidade social com a migração de jovens para as cidades, atraídos pelos novos empregos e oportunidades. Deste modo, a partir do enfraquecimento das elites tradicionais coreanas, pode o Estado contar com grande autonomia para conceber políticas públicas modernas, com novas iniciativas.

Com isto, ganha força a ideia de que a reforma agrária contribui para os processos de desenvolvimento, porque permitiria aos Estados determinarem de forma mais autônoma e eficiente os fins aos quais se destina a terra, em consonância com os objetivos mais amplos. Por outro viés, o pensamento pode ser sintetizado da seguinte forma: existe uma relação direta entre concentração fundiária e subdesenvolvimento social, uma vez que a intervenção pública via ampliação do acesso à terra e a concessão de crédito se justificaria para promover os processos de desenvolvimento, pois “[...] ao favorecer a desconcentração da riqueza, a intervenção pública contribuiria para viabilizar a participação nos mercados e em igualdade de condições de grupos em desvantagem que então veriam seus valiosos projetos produtivos finalmente realizados” (KERSTENETZKY, 2012, p.40-41).

No caso brasileiro, foco central deste trabalho, a historiografia aponta para o fato de o Estado ter ignorado uma distribuição de fundo e optado por vocalizar preferencialmente interesses dos grandes proprietários rurais, que concentraram suas bases de riqueza e consolidaram seu domínio (KERSTENETZKY, 2012, p.40-41). Contudo, há uma disparidade de explicações teóricas mais gerais para este fenômeno, e, por outro lado, também uma omissão em relação a análises mais específicas e precisas, principalmente sobre as condições e mecanismos em que estes interesses restaram vitoriosos.

São esses fatores, portanto, que se consubstanciam no problema deste trabalho, sendo necessário, então, compreender de forma mais precisa a relação entre reforma agrária e os processos de desenvolvimento.

desenvolvimento, porque ambos demoraram em pôr em prática seus projetos desenvolvimentistas. Ainda em relação à não homogeneidade dos processos tardios de desenvolvimento, Celia Lessa Kerstenetzky classifica-os em dois estilos: de “bem-estar seletivo” (focado em grupos específicos) e de “bem-estar inclusivo” (focado em investimentos sociais universais). Nesta classificação, Coreia do Sul e Brasil são dois exemplos de modelo seletivo, mas há diferenças importantes entre eles: a Coreia se apoiou mais nas famílias e no mercado de trabalho para a provisão de bem-estar, concentrando o gasto público em educação, onde investiu fortemente. Já o Brasil se apoiou mais na proteção social pública (seguro social), com escassos investimentos em educação e saúde. Verificar-se-á, mais adiante, que as diferentes estratégias adotadas por estes países em relação à questão agrária também pode ser um dado decisivo nos resultados atingidos por ambos. Cf.: Kerstenetzky (2012, p.42-43).

⁴ Ver Veiga (1989, p.8). Outros exemplos exitosos de reforma também são discutidos em: VEIGA, José Eli da. Fundamentos do agrorreformismo. In: STÉDILE, João Pedro (Org.). **A questão agrária no Brasil: o debate na década de 1990**. São Paulo: Expressão Popular, 2013, p.83-86.

2 A RELAÇÃO ENTRE ACESSO À TERRA E DESENVOLVIMENTO

Enfatizou-se, desde o início, que as tensões e disputas pelo acesso à terra não se encontram isoladas de um contexto de preocupações mais amplas e que parece haver uma relação muito estreita entre a desconcentração das grandes propriedades e os processos de desenvolvimento, dentre eles o desenvolvimento econômico, social, cultural. A presença de todos estes elementos resulta na formação de um processo mais amplo e completo, chamado de “desenvolvimento humano”.

Neste momento, cabe esclarecer melhor as bases desta relação, tendo por pressuposto o conceito de desenvolvimento humano como sendo um processo de ampliação das escolhas das pessoas para que elas tenham capacidades e oportunidades para serem aquilo que desejam ser (SEN, 2011, p.333-343).

Não se olvida, também, de que atualmente o desenvolvimento é um conceito multidimensional, que não envolve mais aspectos puramente econômicos, relativos ao crescimento econômico, que, embora necessário, tem um valor apenas instrumental num processo que é mais amplo, como se mencionou. Este processo de alargamento das escolhas das pessoas e de aumento das capacidades e oportunidades também não pode estar mais desvinculado da dimensão ambiental. Ao desenvolvimento visto na sua complexidade, e ao qual se designa o adjetivo de “humano”, pode-se afirmar que seus objetivos são sempre sociais, éticos e ambientalmente condicionados (SACHS, 2008, p.71). O contrário de desenvolvimento humano – subdesenvolvimento humano –, ou o êxito em apenas uma de suas dimensões (como a econômica, por exemplo) são a causa principal da pobreza estrutural dentro de uma determinada sociedade.⁵

O Brasil, por outro lado, ainda ostenta sinais históricos que remetem ao seu processo de colonização, que destinou, ao longo dos séculos, um marcante papel de produção e suprimento de bens primários necessários ao atendimento dos interesses externos. Esta lógica de colonização, além de conformar e constituir uma estrutura econômica voltada para a exportação, culminou em marcas sociais que continuam presentes, destacando-se, dentre elas, a pobreza, a concentração de renda e de terras, a desigualdade e a exclusão social.

De acordo com Lauro Mattei, as concepções mais abrangentes sobre o fenômeno da pobreza e do subdesenvolvimento sugerem que não se deve se restringir apenas à análise de privação da renda, mas também à privação de outros bens materiais e de acesso aos serviços sociais essenciais, especialmente nas áreas de saúde, educação, alimentação, nutrição, habitação e saneamento básico (MATTEI, 2017). Em função disso, é recomendável que esse fenômeno seja discutido para além das variáveis puramente monetárias, mesmo sabendo-se das dificuldades envolvidas na construção de indicadores que não sejam exclusivamente monetários. No Brasil, por não existir este tipo de indicador, vêm sendo estabelecidas linhas de pobreza a partir de um único indicador monetário: a renda *per capita* familiar mensal. Há, todavia, um conjunto de outros fatores relacionados às privações que também podem explicar as causas

⁵ A experiência brasileira ao longo do século XX falsificou a premissa de que bastaria ampliar os recursos econômicos para que os fins do desenvolvimento fossem atingidos. Cf.: Kerstenetzky (2012, p.259).

estruturais da pobreza e do subdesenvolvimento, como, por exemplo, a privação de propriedade: a terra é *sine qua non* material para a produção de qualquer riqueza.

A partir desta conjectura, funda-se uma discussão sobre a questão agrária e suas implicações sociais, pois se no passado colonial o caráter dessa exploração se encontrava assentado na grande propriedade privada da terra e no trabalho escravo, hoje ele permanece amparado na grande propriedade privada das terras e no trabalho livre, que é seu substrato de acumulação e de valorização. Este movimento condicionou e ainda condiciona grande parte da vida material do País. Os traços gerais dessa materialidade econômica se circunscrevem no tempo presente à exploração econômica agrícola em grandes propriedades, na monocultura e nas *commodities* que dominam o cenário produtivo agroindustrial do País, representando o modelo agrário de desenvolvimento no Brasil.

Lauro Mattei faz referência à pesquisa realizada pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA),⁶ no ano de 2011, sobre novos aspectos e facetas da pobreza, que comprova as evidências na direção desta abordagem ao mostrar que, na Região Centro-Oeste do Brasil, a pobreza não é apenas uma questão de renda, uma vez que ela tem sua maior expressão exatamente nas áreas de pecuária extensiva, que são espaços geográficos dominados pelos latifúndios e onde se observam elevados índices de concentração de terra.

Ainda, os estudos na região amazônica mostraram que os determinantes da pobreza naquela região dizem respeito à falta de dotação de recursos e às relações de trabalho. Sobre a dotação de recursos, o principal deles se consubstancia na falta de acesso à terra, ao passo que, no tocante às relações de trabalho, verificou-se que ainda permanecem formas de trabalho análogas à da escravidão.

No mesmo sentido o estudo de Sérgio Pereira Leite e Rodrigo Vieira Ávila, que indica que a reforma agrária e o pluralismo de atividades e culturas são vistas como políticas que poderiam reduzir significativamente o problema da pobreza e contribuir na melhoria da sustentabilidade ambiental, desde que estas alternativas não sejam subutilizadas, devido à falta de vontade política (LEITE; ÁVILA, 2017).

De acordo com dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o número de pessoas em condição de extrema pobreza no Brasil diminuiu radicalmente no período 2003-2014,⁷ sobretudo por meio de políticas de transferência de renda. Contudo, dentre as políticas públicas efetivadas pelos governos ao longo deste recente período, não se vislumbram reformas de caráter estrutural, como a agrária, por exemplo, tida aqui como imprescindível para a erradicação da pobreza não apenas em seus aspectos monetários mas também sociais, políticos e culturais.

⁶ O Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) é um organismo internacional, fundado em 1942, especializado em agricultura e bem-estar rural vinculado à Organização dos Estados Americanos (OEA). O principal objetivo do IICA é a realização de uma agricultura competitiva, sustentável e inclusiva para as Américas. Cf.: **O que é o IICA**. IICA Brasil. 2015. Disponível em: <<http://www.iicabr.iica.org.br/o-que-e-o-iica/>>. Acesso em: 12 mar. 2017.

⁷ O número de domicílios extremamente pobres passou de 5.533.843, em 2003, para 2.277.971, em 2014. Cf.: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Ipeadata. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

Ademais, os dados do IICA comprovam também que a pobreza tem se dado com maior ênfase nos espaços geográficos onde há maior concentração de terras.⁸ Mattei assinala que:

[...] a grande maioria das famílias residentes em áreas rurais e classificadas como extremamente pobres no Brasil se concentram na região Nordeste, com destaque para a parte do Semiárido. Nestes locais, destacam-se três fatores como determinantes da pobreza: a privação do acesso à água; a privação do acesso à terra; e a ocorrência sistemática das secas [...] (MATTEI, 2017).

Ainda com base no estudo de Mattei, em outro extremo do País, na Região Sul, afere-se que o fenômeno da pobreza rural tem maior expressão também nas microrregiões onde predominam os latifúndios, destacando-se os campos de Guarapuava-PR, as regiões das Missões e da Campanha-RS e o Planalto Serrano, em Santa Catarina. Nestes locais, o que se vê é um fenômeno correlacionado: as microrregiões com maior concentração de terras são exatamente aquelas que apresentam os maiores índices de pobreza rural (MATTEI, 2017).

Por outro lado, destaca-se que a concentração de terras e os processos de modernização da agricultura na forma de latifúndios em plantio direto de monoculturas voltadas para exportação representam um modelo que não agrava somente a questão social, mas também afeta a questão ambiental, já que a maioria das principais *commodities* produzidas no Brasil, por exemplo, não se destinam à produção de alimentos para consumo interno, mas sim de biocombustíveis e outros bens primários para o mercado externo, com graves resultados para o meio ambiente.

Isto porque já há muito tempo que a literatura especializada das ciências agrônomas comprovou que o padrão da monocultura afeta de forma significativa a qualidade do solo, causando diminuição da matéria orgânica, erosão e ocorrência descontrolada de doenças, pragas e plantas daninhas, que implicam a necessidade de uso extensivo de agrotóxicos, afetando de forma significativa a saúde humana, a biodiversidade, o ecossistema e os trabalhadores envolvidos diretamente na produção.

3 A REFORMA AGRÁRIA COMO POSSIBILIDADE DE SUPERAÇÃO DA POBREZA

A redefinição da estrutura fundiária com o objetivo de promover uma distribuição mais justa da terra relaciona-se, então, de forma direta com a diminuição da pobreza, com a segurança alimentar⁹ e com a sustentabilidade ambiental, estando mais próxima dos objetivos perseguidos pelo desenvolvimento humano, eis que se relaciona com aspectos que não são puramente econômicos.

⁸ Por outro prisma, segundo dados do IBGE, mais de 90% de toda a produção agrícola brasileira advém de áreas com menos de mil hectares. Cf.: Stédile (2011, p.90).

⁹ Outros autores corroboram esta afirmação, aduzindo que “[...] o problema da fome está diretamente relacionado com a injusta distribuição da propriedade da terra no Brasil, e a reforma agrária beneficiaria diretamente essas pessoas”. Cf.: Stédile (2011, p.61).

A partir da relação estabelecida, verifica-se que não se pode mais continuar a tratar e mensurar o problema da pobreza apenas por meio de meros indicadores monetários, abstraídos a partir da renda *per capita* familiar.

Neste viés teórico:

[...] a pobreza assume a característica de um processo histórico-estrutural marcado pelas contradições sociais ainda presentes na sociedade rural brasileira, ao mesmo tempo que se revela como um fenômeno multidimensional, que poderá ser mais bem compreendido quando se utiliza a abordagem das privações (MATTEI, 2017).

Para Alain De Janvry e Elizabeth Sadoulet, o acesso à terra constitui elemento fundamental para o desenvolvimento econômico, a redução da pobreza e, também, para a melhoria da sustentabilidade ambiental. Segundo estes autores, “a terra, então, passa a ser vista não apenas como um fator de produção, mas de riqueza, prestígio e poder” (DE JANVRY; SADOULET, 2017), ou seja, a “democratização”¹⁰ da propriedade ocasionaria não apenas um aumento dos ativos econômicos detidos pelos mais pobres, mas também o aumento do poder político e da participação social nos processos democráticos.

Compreende-se, desse modo, que a busca de soluções para a questão do subdesenvolvimento não pode estar dissociada dos marcos da estrutura agrária,¹¹ que é histórica no Brasil e representa um dos elementos determinantes da questão social da pobreza a ser erradicada:

Do contrário, teríamos de aceitar as teses conservadoras que estão ganhando espaço nos últimos anos, as quais afirmam que essa massa da população excluída – e que no âmbito governamental está sendo denominada de “pobreza extrema” – não deveria ser contemplada pelas distintas políticas para o meio rural do país devido ao baixo resultado produtivo apresentado. Segundo os defensores dessas ideias, para estes segmentos sociais deveriam ser destinadas apenas políticas de transferência de renda (MATTEI, 2017).

A reforma agrária, portanto, apresenta-se como pressuposto para o desenvolvimento humano mais próximo de sua plenitude,¹² trazendo benefícios diretos e indiretos: de forma indireta, são inúmeros os setores e grupos sociais beneficiados, especialmente no meio urbano, pelas transformações no sistema econômico que o desenvolvimento da agricultura acarreta, ampliando o mercado interno consumidor de bens produzidos na indústria e, portanto, criando mais empregos nas cidades; contudo, em geral, costuma-se lembrar apenas os beneficiários diretos da reforma agrária, que são as famílias de trabalhadores que irão receber as terras desapropriadas (STÉDILE, 2011, p.58).

¹⁰ No sentido da expansão de seu acesso ao maior número de pessoas que dela dependam para viver de forma digna, a expressão “democratizar a propriedade” é largamente utilizada pela literatura que trata da questão agrária como sinônimo de reforma agrária no seu sentido político.

¹¹ “A concentração da propriedade fundiária tem assim o duplo efeito: primeiro, o de conceber ao empreendimento agromercantil uma base territorial conveniente para a realização de seus objetivos; e, em seguida, de assegurar ao mesmo empreendimento a mão de obra indispensável de que necessita.” (PRADO JÚNIOR, 2014, p.317).

¹² Diversos são os estudos que têm se dedicado a esta relação. Ver: Leite; Ávila (2017).

Por força da grande concentração da propriedade fundiária que caracteriza a questão agrária brasileira, bem como as demais circunstâncias econômicas, sociais e políticas que direta ou indiretamente derivam de tal concentração, a utilização da terra se faz predominantemente e de maneira acentuada em benefício de uma reduzida minoria.

Decorrem daí os ínfimos padrões de existência desta considerável parcela da população brasileira – padrões materiais, e, como consequência, também culturais. Isso porque são sem dúvida estas circunstâncias que não somente condenam milhões de seres humanos a uma existência miserável e sem perspectivas, como ainda constituem o obstáculo principal e mais profundamente implantado no organismo social brasileiro ao desenvolvimento econômico e cultural (PRADO JÚNIOR, 2014, p.292).

São estes motivos, portanto, que pressionam para o retorno da questão agrária ao centro da agenda de discussões das políticas públicas, sobretudo para fins de erradicação da pobreza estrutural no Brasil.

CONCLUSÃO

A problematização da questão agrária, da forma como se propôs neste artigo, teve como pressuposto uma íntima preocupação em relação ao papel do Estado na promoção do bem-estar da sociedade e de seu desenvolvimento.

Verificou-se, neste estudo, que as diversas estratégias dos Estados nacionais para o enfrentamento da questão agrária implicam heterogêneos resultados desenvolvimentistas.

Estas estratégias dizem respeito principalmente às formas e níveis de intervenção do Estado nas atividades econômicas e na limitação do direito à propriedade. Desta forma, foram identificadas, basicamente, duas linhas de abordagem dos Estados nacionais sobre o enfrentamento da questão agrária.

A primeira busca efetivar a reforma agrária de modo profundo e prévio ao seu projeto desenvolvimentista, como no caso da Coreia do Sul, que, nos anos 1970, avançou economicamente a partir de uma reforma agrária que teve como principal efeito a desarticulação da elite agrária e a viabilização de maior autonomia ao Estado na implementação de suas políticas, abrindo caminho sobretudo para um processo de desenvolvimento ancorado não apenas num eixo puramente econômico, mas também em concepções de ordem social, política e cultural.

A segunda abordagem, diferentemente da primeira, enfrenta a questão agrária não a partir de uma reforma estrutural, mas sim por meio de políticas de caráter compensatório (políticas de transferência de renda), ou seja, sem nenhum compromisso político com a reorganização da estrutura fundiária a partir de sua base fundante.

O Brasil, neste cenário, pode ser considerado exemplo marcante da segunda abordagem, já que o Estado brasileiro ignorou uma distribuição de fundo e optou por

vocalizar preferencialmente políticas de natureza diversa, como as de transferência de renda. Esta opção estratégica, ainda, teve efeito marcante, pois conferiu substancial poder aos grandes proprietários rurais, que concentraram suas bases de riqueza e consolidaram seu domínio, culminando em marcas sociais que continuam presentes, das quais se destacam a pobreza, a concentração de renda e de terras, a desigualdade e a exclusão social.

A partir desta análise, cumpriu-se o objetivo proposto, pois se identificou a relação entre os heterogêneos resultados desenvolvimentistas dos Estados nacionais com as formas e estratégias adotadas para o enfrentamento da questão agrária. Além disto, ratificou-se hipótese de que a reforma agrária contribui para os processos mais eficientes e completos de desenvolvimento, porque permitiria aos Estados determinarem de forma mais autônoma e eficiente os fins aos quais se destina a terra, em consonância com os objetivos mais amplos, como ocorreu no caso sul-coreano, tendo em vista que a terra é *sine qua non* material para a produção de qualquer riqueza, conforme se destacou.

No Brasil, poder-se-ia permitir a construção de uma sociedade mais justa e solidária, que pudesse servir de substrato para o atendimento dos demais objetivos estabelecidos no artigo 3º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Isto sem mencionar, ainda, que a reforma agrária e o pluralismo de atividades e culturas se apresentam também como políticas com potencialidade de reduzir significativamente o problema da pobreza e contribuir na melhoria da sustentabilidade ambiental. A reforma agrária com o objetivo de promover uma distribuição mais justa da terra possui um papel fundamental na superação da pobreza, já que potencializa a segurança alimentar e a sustentabilidade ambiental, estando mais próxima dos objetivos perseguidos pelo desenvolvimento humano.

Do exposto, afere-se, então, que as diferentes soluções apontadas pelos Estados nacionais para o enfrentamento da questão agrária possuem um forte e direto impacto nos níveis de bem-estar social e de seu contraponto, que é a pobreza. Compreende-se, também, que a busca de soluções para a questão do subdesenvolvimento não pode estar dissociada dos marcos da estrutura agrária.

E é de se considerar, portanto, a necessidade de se ultrapassar a concepção meramente econômica de desenvolvimento para abranger concepções não apenas econômicas, mas também sociais, políticas e culturais, e sua articulação com o bem-estar, possíveis de serem alcançados por meio da reforma agrária. Há muito tempo Caio Prado Júnior já destacava que o nosso real desenvolvimento, para ter sentido em profundidade, deveria consistir numa outra proposta, a saber, na superação das atuais situações socioeconômicas herdadas do passado e, sobretudo, das estruturas agrárias que mantêm uma parte considerável da população em miseráveis condições de vida materiais, culturais, sociais e, em suma, humanas (PRADO JÚNIOR, 2014, p.288).

Por outro lado, parte-se também do referencial de que a concentração de terras é um fenômeno que não ocorre simplesmente em razão das dificuldades

relacionadas à extensão territorial de um país ou por outros motivos de ordem técnica,¹³ mas, sobretudo, em razão da estrutura das relações de poder,¹⁴ expressas historicamente de diversas formas.

Fato é que a elite agrária brasileira não foi desarticulada, como no caso da Coreia do Sul. E isto permite afirmar que houve um processo de consolidação do poder desta elite que deu êxito aos seus intentos antirreformistas, prejudicando uma projeção política de reforma agrária no cenário nacional brasileiro.

Entretanto, reafirma-se a necessidade de uma reforma agrária que seja comprometida com a efetiva elevação e humanização na base civilizatória de nossos dias e, em particular, com a reparação do baixo nível social da grande maioria da população brasileira e que diminua o abismo que separa as camadas da sociedade, circunstâncias estas que constituem fatores fundamentais para obstaculizar o desenvolvimento (PRADO JÚNIOR, 2014, p.288) na conotação que se tem trabalhado neste artigo.

Contudo, não deve a sociedade olvidar de que é necessário trazer novamente a questão agrária para o centro da agenda política, justamente por se saber que se trata de questão central e primária no que diz respeito aos processos de desenvolvimento.

¹³ João Pedro Stédile sintetiza e contesta de forma fundamentada os argumentos mais levantados por aqueles que se opõem à reforma agrária no Brasil, destacando os seguintes: 1) Afronta ao direito de propriedade; 2) A desapropriação não corrige a concentração; 3) Reforma agrária deve ser feita apenas nas terras públicas; 4) Os sem-terra desorganizam o agronegócio com suas ocupações; 5) Falta de estatísticas confiáveis; 6) Alto custo dos assentamentos; 7) Ausência de vocação agrícola e organização dos sem-terra; 8) Instabilidade jurídica no campo. Cf.: Stédile (2011, p.85-93).

¹⁴ Sobre uma abordagem mais profunda, ver: Porto-Gonçalves (2013).

REFERÊNCIAS

- DE JANVRY, A.; SADOULET, E. **Access to land and development**. Disponível em: <<https://www.ciaonet.org/attachments/6816/uploads>>. Acesso em: 18 mar. 2017.
- IICA - Instituto **Interamericano de Cooperação para a Agricultura. O que é o IICA**. IICA Brasil. 2015. Disponível em: <<http://www.iicabr.iica.org.br/o-que-e-o-iica/>>. Acesso em: 12 mar. 2017.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Ipeadata**. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 15 fev. 2017.
- KERSTENETZKY, C. L. **O estado de bem-estar social na idade da razão**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- LEITE, S. P.; ÁVILA, R. V. **Reforma agrária e desenvolvimento na América Latina: rompendo com o reducionismo das abordagens economicistas**. Disponível em: <<http://goo.gl/SvNjNL>>. Acesso em: 12 fev. 2017.
- MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- MATTEI, L **Pobreza rural: um fenômeno histórico relacionado à estrutura agrária**. Disponível em: <<http://goo.gl/kcuQWJ>>. Acesso em: 11 mar. 2017.
- PORTO-GONÇALVES, C. W. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. 5.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.
- PRADO JÚNIOR, C. **A revolução brasileira: a questão agrária no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- SACHS, I. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.
- SEN, A. **A ideia de justiça**. Tradução de Ricardo Doninelli Mendes e Denise Bottmann. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
- STÉDILE, J. P. **Questão agrária no Brasil**. 11.ed. São Paulo: Atual, 2011.
- STEFANIAK, J. N. **Propriedade e função social: perspectivas do ordenamento jurídico e do MST**. Ponta Grossa: UEPG, 2003.
- VEIGA, J. E. **A reforma agrária que virou suco: uma introdução ao dilema agrário do Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1989.
- VEIGA, J. E. Fundamentos do agrorreformismo. In: STÉDILE, J. P. (Org.). **A questão agrária no Brasil: o debate na década de 1990**. São Paulo: Expressão Popular, 2013.