

A REFORMA AGRÁRIA NA NOVA CONSTITUIÇÃO: AVANÇO(S) OU RETROCESSO(S)?*

Vera Mariza H. de MIRANDA COSTA**

RESUMO: Tem o presente artigo o objetivo de questionar os posicionamentos que visualizam, nos preceitos estabelecidos pela Constituição de 1988, obstáculos à execução da Reforma Agrária no Brasil. Nesse sentido procura precisar o significado da Reforma Agrária hoje, a partir das transformações por que passou a agricultura brasileira nas duas últimas décadas.

UNITERMOS: Reforma agrária na Constituição; modernização da agricultura e reforma agrária; questão agrária; assentamentos de reforma agrária.

I – A REFORMA AGRÁRIA PERANTE A NOVA CONSTITUIÇÃO

O tema “A Reforma Agrária perante a Nova Constituição” conduz, de imediato, à abordagem dos novos preceitos constitucionais, da perspectiva do Direito Agrário, podendo ainda sugerir a análise das questões presentes (ou ausentes) na Constituição de 1988, relativas à referida problemática, em confronto com os preceitos constitucionais anteriores, ou com a legislação agrária pré-existente, reguladora da matéria.

Estudos levados a efeito, desse ângulo, permitiriam a apreensão – ao “nível legal” – dos possíveis “retrocessos” e/ou “avanços” em relação aos preceitos legais anteriores, inclusive avaliando o que foi revogado pela Nova Carta e o que permanece em vigor da legislação anteriormente existente. Possibilitariam, ainda, captar obstáculos, “aberturas” e “brechas” à ação concreta, no momento atual, a partir, entre outros pontos, da localização e indicação dos limites e possibilidades legais para a implementação, no país, de um Plano Nacional de Reforma Agrária, considerando, inclusive, seus desdobramentos regionais.

* Este artigo constitui uma versão modificada de trabalho apresentado no IX ENGA (Encontro Nacional de Geografia Agrária) realizado em Florianópolis – SC, no período de 04 a 08 de dezembro de 1988, sob o Título: “A Reforma Agrária perante a Nova Constituição”.

** Departamento de Economia – Faculdade de Ciências e Letras – UNESP – 14800 – Araraquara – SP.

Enfim, levantariam questões e forneceriam informações importantes e úteis no sentido de subsidiar a ação política de segmentos da sociedade envolvidos pela problemática agrária.

Apesar da importância conferida a este tipo de abordagem e do reconhecimento de que as questões mencionadas não podem de forma alguma ser deixadas de lado, qualquer que seja o "corte" realizado no tratamento da Reforma Agrária, a análise aqui levada a efeito, sem desconsiderar as contribuições de caráter legal, estará centrada nas preocupações de ordem política e social por um lado e, por outro, no posicionamento teórico subjacente aos questionamentos e avaliações das novas prescrições relativas à Reforma Agrária. Assim, se os aspectos legais em diversos momentos serão considerados, não se pretende, no entanto, que o eixo da análise seja montado a partir deles, não se constituindo, pois, a abordagem aqui realizada, reflexão no campo do Direito Agrário.

A intenção, avaliada procedente para o momento, é de, a partir de algumas constatações, formular questões, dinamizando o debate no sentido de: a) situar o(s) significado(s) da Reforma Agrária no atual contexto brasileiro, em confronto com momentos anteriores; b) problematizar análises e pronunciamentos que, a partir da Nova Carta, concluem pela total impossibilidade de execução de uma Política de Reforma Agrária. Com isto pretende-se contribuir para a discussão e possível identificação tanto de novos campos de investigação quanto de estratégias de atuação por parte daqueles que reconhecem, presentemente, a procedência da Reforma Agrária.

II – PARÂMETROS PROPOSTOS PARA A AVALIAÇÃO DOS PRECEITOS CONSTITUCIONAIS REFERENTES À REFORMA AGRÁRIA

Sem retornar aos aspectos legais, de antemão deixados de lado pelas razões já expostas, convém lembrar que, efetivamente, se a Nova Constituição abre um capítulo especial* para tratar dos preceitos inerentes à Reforma Agrária, praticamente criando um novo espaço, no texto legal, inexistente nas constituições anteriores, no entanto mantém-se aquém das propostas presentes na legislação anterior ao estabelecer preceitos de forma vaga e pouco precisa no que se refere, por exemplo, à *função social* da terra, à *propriedade produtiva*, às *razões e critérios para desapropriação*.

Mesmo considerando-se o perfil conservador da Assembléia Nacional Constituinte, alguns dos estudiosos (5: 45) da questão agrária brasileira manifestaram-se surpresos com o "teor e grau de retrocesso" da Nova Constituição no tratamento dos problemas agrários, expressos de forma significativamente desproporcional se considerados alguns avanços relativos a outros temas inseridos na Nova Carta.

Admitidas as imprecisões e indefinições presentes no capítulo da Constituição de 1988: "Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária", julgamos necessária –

* Capítulo III – "Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária" do Título VII – *Da ordem Econômica e Financeira*, artigos 184 a 191 in (2).

para que se proceda à análise e avaliação do “direcionamento” imprimido à Reforma Agrária pela Nova Constituição – a explicitação dos parâmetros a partir dos quais situamos o “significado” e dimensionamos o “alcance” da Reforma Agrária no momento atual. Em nosso entender, a identificação de “avanços” a “retrocessos” está, quase sempre, associada à utilização de referenciais inadequados.

São os seguintes os parâmetros propostos:

– Qualquer análise que aborde a Reforma Agrária perante a Nova Constituição Brasileira deve partir do suposto de que não se trata de avaliar uma opção capitalismo/socialismo. Ao defender a implementação de políticas agrárias não se está optando por medidas necessárias nem para a continuidade nem para “concretização plena” do capitalismo ou, ao contrário, pela implementação gradual do socialismo, via Reforma Agrária, mas pelo “caráter mais aberto ou mais fechado do regime capitalista brasileiro. (...) É nesse contexto que se situa hoje a questão da Reforma Agrária. Trata-se de uma medida de caráter redistributivista e de *objetivos nitidamente sociais* (o grifo é nosso). A Reforma Agrária constitui a alternativa tecnicamente mais rápida, mais barata e mais eficaz de eliminar um lastro de pobreza absoluta que atinge 48% das famílias rurais, ou seja, aproximadamente três milhões e meio de famílias (cerca de 18 milhões de pessoas).” (9: 96).

– Como primeiro corolário do ponto anteriormente exposto, fica presente a posição de que a defesa da Reforma Agrária não se faz em termos econômicos. Deve-se romper com as interpretações que justificam a funcionalidade econômica da Reforma Agrária expressa, por exemplo, através da visualização de seus efeitos, elevando a produção de alimentos e/ou contribuindo para a ampliação do mercado interno. Desde que se admite que a economia brasileira e, portanto, a agricultura estiveram, desde o início, sob a égide do capital, ficam descartadas as “visões” interpretativas, em seus diversos matizes, dos “papéis” da agricultura e da contribuição da Reforma Agrária para a “concretização” do capitalismo no Brasil. Não se supõe que constitui tarefa da Reforma Agrária produzir alimentos “lubrificando”, assim, a economia brasileira; tampouco se considera procedente atribuir à pequena produção a condição de *locus privilegiado* para o abastecimento alimentar da população, em decorrência do que poderia estar a ela reservado um “papéis” especial no processo de implantação de políticas agrárias. Da mesma forma fica excluída, do campo de possibilidades, a intenção de “recriação” ou fortalecimento da pequena produção familiar independente, através da Reforma Agrária.

– Como segundo corolário do expresso no primeiro ponto, fica explicitado o reconhecimento de que a partir da modernização por que passou a agricultura nos anos 60, dita “dolorosa”, alterou-se o significado econômico e político da Reforma Agrária. Do ponto de vista econômico, sem que se tivessem processado alterações na posse e no uso da terra – avaliadas, no decorrer dos anos 50, como essenciais para o desenvolvimento do campo – procedeu-se à alteração do padrão de produção agrícola com evidentes reflexos não apenas sobre o volume da produção e o nível de produtividade mas também sobre a estrutura das relações sociais. Sendo a Reforma Agrária apontada como a via capaz de

solucionar crise agrícola e crise agrária*, mesmo sem ela a primeira foi em parte resolvida, apesar de agravada a segunda.

Admitido o posicionamento assumido, manifestado através dos diversos pontos explicitados, parte das críticas realizadas ao texto constitucional e que apontam para seu recuo em relação à legislação anterior tornam-se improcedentes.

Sobretudo mostram-se frágeis as críticas que se apóiam no não cumprimento do explicitado através do *Estatuto da Terra*, para apontar os “recuos” da Nova Carta. Em nosso entender, o próprio conceito de latifúndio por dimensão deve ser revisto a partir das transformações por que passou a agricultura brasileira no período recente.

III – A MODERNIZAÇÃO DA AGRICULTURA E A NECESSIDADE DE “ATUALIZAÇÃO” DA PROBLEMÁTICA AGRÁRIA

Os processos de modernização da agricultura e de intensificação da interdependência entre agricultura e indústria, este último caracterizado pela constituição do Complexo Agroindustrial (CAI), ocorridos no Brasil nos últimos vinte anos, resultaram, entre outros, na crescente subordinação da terra ao capital e na irradiação, para agricultura, dos processos de concentração e centralização de capitais. Assim sendo, faz-se necessário, em nosso entender, o questionamento dos conceitos utilizados para a caracterização da Questão Agrária no Brasil, da forma como eles se encontram formulados no Estatuto da Terra. Diante das transformações ocorridas, de 1964 – quando a referida legislação foi aprovada – até o momento de discussão e aprovação da Constituição de 1988, quer da perspectiva da abordagem teórica, quer tendo em vista o desencadeamento da ação política, a “atualização” de conceitos e “palavras de ordem” torna-se inadiável. Nesses termos, não nos parece procedente utilizar como parâmetro para a conceituação da empresa agrícola, hoje, o tamanho do imóvel e, menos ainda, aceitar como limite superior, para essa categoria, seiscentos módulos rurais, acima do que o imóvel passa a ser designado latifúndio por *dimensão*.

* Através do termo agrícola pretende-se caracterizar aspectos ligados à produção propriamente dita; assim sendo, “a questão agrícola diz respeito aos aspectos ligados às mudanças na produção em si mesma: o que se produz, onde se produz e quanto se produz. Já a questão agrária está ligada às transformações nas relações de produção: como se produz, de que forma se produz. No equacionamento da questão agrícola as variáveis importantes são as quantidades e os preços dos bens produzidos. Os principais indicadores da questão agrária são outros: a maneira como se organiza o trabalho e a produção; o nível de renda e emprego dos trabalhadores rurais; a produtividade das pessoas ocupadas no campo etc.” (3: 11). Considerando o caráter operacional e didático do uso dos termos deve-se estar atento para os perigos da possível “autonomização” conferida a aspectos particulares do processo, via utilização dos conceitos. Este procedimento poderia conduzir, entre outros, ao mascaramento ou mesmo eliminação das contradições advindas de transformações em ritmos diferentes, impedindo que seja detectada a articulação existente entre eles, apesar de os objetivos das políticas levadas a efeito serem formulados a partir de alvos definidos de perspectiva unilateral e particularizada, visando a aspectos específicos.

Geraldo Müller, valendo-se de dados publicados na revista *Visão* – “Quem é Quem na Economia Brasileira” –, afirma: “Segundo esta fonte, em 1967, menos de vinte empresas com patrimônio líquido mínimo de um milhão de dólares eram classificadas no setor primário da economia brasileira; em 1984 seu número salta para mais de 960” (6: 51).

Sérgio Silva, para quem “a questão agrária é a questão da terra *no* capitalismo” (10: 177), tendo por objetivo questionar as teses que, tendo como ponto de referência empírica os dados relativos ao número e às áreas totais dos estabelecimentos, ressaltam a importância da pequena produção e do latifúndio improdutivo, ambos entendidos como características básicas da estrutura agrária brasileira, propõe “reavaliação” dos dados estatísticos disponíveis. Nessa direção, passa a “organizar” as informações por *grupos de valor da produção* e não por *grupos de área total*. Essa forma de tratamento permite concluir que a distribuição da propriedade e da posse da terra são insuficientes para explicar a estrutura agrária brasileira e indicam que “o eixo de toda análise de conjunto sobre a agricultura e a questão agrária só pode ser o capital. De resto, o monopólio da terra é uma relação própria do capitalismo” (10: 189-90). Conclui-se, portanto, que a relevância atribuída, de um lado à pequena produção e, de outro, ao latifúndio, decorre, na maior parte das vezes, do tratamento dado às informações estatísticas, segundo o número e as áreas totais dos estabelecimentos.

Em nosso entender, muito do estabelecido pelo Estatuto da Terra encontra respaldo nas teses que analisam o processo de produção brasileira a partir da *distribuição da terra*. Assim sendo, o questionamento de preceitos presentes na referida legislação passa, necessariamente, pelo questionamento das posturas teóricas a ele subjacentes e pelo reconhecimento das transformações que marcaram tanto a agricultura quanto a própria economia brasileira nos últimos vinte anos.

Os Efeitos Politicamente Negativos do Debate Sobre a Reforma Agrária em Bases Anacrônicas

Insistir, nos anos 80, em manter “palavras de ordem” obsoletas enfraquece qualquer tipo de movimento, podendo ainda reverter-se em efeito negativo a ele.

Ignácio Rangel, comentando* as demandas – muitas das quais não concretizadas – e discussões surgidas no processo de formulação de propostas à Assembléia Nacional Constituinte, referentes à Questão Agrária, não apenas denuncia o caráter anacrônico do debate como ainda aponta para seus efeitos politicamente negativos. “Hoje, por exemplo, os nossos constituintes estiveram muito ocupados em fazer a reforma agrária. Mas que reforma eles pretendiam fazer? Eles queriam a reforma agrária que nós, os revolucionários

* Em conferências proferidas e artigos publicados em periódicos no período 1986/1988. Também nos textos referidos (7) e (8).

dos anos 30, não fizemos nos anos 30. (...) Nós achávamos, em 30, que a reforma agrária era necessária. E estávamos errados. Nós imaginávamos que sem ela seria impossível industrializar o País e a realidade era outra. Nos anos 30 havia o problema da propriedade que era grande mas a exploração agrícola era pequena. Mesmo quando o camponês trabalhava em terra alheia a produtividade era muito baixa, os instrumentos rudimentares. Com a reforma o que aconteceria? Se fosse dada terra ao camponês ele iria trabalhar com os mesmos métodos e a mesma produtividade da produção latifundiária, com a vantagem de que não teria de dividir sua produção com o proprietário da terra e podia até ser um começo para melhorar a qualidade de sua tecnologia. Mas hoje é muito diferente. O novo latifúndio é explorado com máquinas, com tecnologia moderna, com agrônomos. Nessa nova realidade, o que aconteceria se fosse empregada a reforma, tal como pensada em 1930? O camponês iria receber seu pedaço de terra e competir com o latifúndio moderno. Ele não teria a menor chance.” (8: 5).

Para o referido autor, insistir hoje na realização de uma Reforma Agrária em termos do proposto nos anos 30 ou 50 não apenas é tentar resolver problemas já solucionados pela História. Do ponto de vista político significa, para ele, catalizar a oposição não apenas do “antigo” mas também do “moderno” latifúndio contra o “inimigo comum”. E para ele essa união representa: o fortalecimento de forças contrárias à melhoria das condições de vida do trabalhador do campo e a criação de obstáculos intransponíveis à elucidação dos problemas agrários, fatores estes que, em nosso entender, atuam como obstáculo à maior abertura do regime capitalista no Brasil.

Por outro lado, pode-se afirmar que, se a “bandeira” da Reforma Agrária – nos termos em que a questão foi posta nos anos 50/60 e que se consubstanciaram no Estatuto da Terra – mobilizou para a causa *os urbanos* e parte dos *rurais*, “hasteada” hoje sob os mesmos argumentos não constitui elemento aglutinador nem mesmo dos *trabalhadores rurais* e *urbanos*.

Articulada, nos anos 50, às questões referentes às reformas e rumos da industrialização, às funções esperadas da agricultura no processo de desenvolvimento, à visão da estrutura agrária como obstáculo à industrialização brasileira; enfim, colocada a Reforma Agrária como solução tanto para a crise agrária quanto para a crise agrícola, as propostas tinham eco no campo e na cidade.

Mantidos os mesmos argumentos, através, por exemplo, da solicitação da implantação do Estatuto da Terra, em sua totalidade, não mais se consegue agregar campo e cidade.

Assim, a conclusão sobre o “retrocesso” ou o possível “avanço” da legislação, tendo por parâmetro o Estatuto da Terra, em seu conjunto, torna-se extremamente frágil e perigosa.

Cabe, portanto, avaliar quais as propostas presentes no Estatuto da Terra que se tornaram obsoletas, no decorrer do último quarto de século, quais devem ser reformuladas e em que direção, e quais ainda mantêm-se historicamente procedentes – antes de se

utilizar a referida legislação como elementos de comparação, para avaliação crítica dos “avanços” e “recuos” da Nova Carta.

IV – O RECONHECIMENTO DA NECESSIDADE DA REFORMA AGRÁRIA: MAS EM QUE TERRAS E DE QUE FORMA?

Não se pode, evidentemente, negar que existe um debate nacional em torno da Reforma Agrária. Não resta dúvida de que é preciso dar terra aos camponeses. Mas que terras e de que forma?

A Importância da Pesquisa Sobre Assentamentos de População Rural

A política de assentamentos de trabalhadores rurais levada a efeito no Estado de São Paulo, pelos extintos Instituto de Assuntos Fundiários (IAF) e Secretaria de Assuntos Fundiários (SEAF), atualmente sob a orientação da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo, apesar dos limites em que se desenvolveu e das dificuldades enfrentadas, merece ser objeto de estudo e investigação.

Por se tratar de assentamentos instalados em terras públicas, os acima referidos, em nosso entender, constituem um *locus* privilegiado para a identificação e estudo das dificuldades de caráter “técnico” que envolvem projetos dessa natureza. Reconhecendo que o desencadeamento de políticas de distribuição de terras a trabalhadores rurais, independentemente da forma através da qual se realiza a desapropriação, resulta em tensões ao nível dos proprietários rurais, parece-nos, no entanto, que o processo de concessão, quando levado a efeito em terras públicas, suscita reações adversas em menor grau de intensidade. Assim, através do estudo dos projetos de assentamento em terras públicas pode-se tentar “isolar” as dificuldades de ordem “técnica” enfrentadas, das de ordem eminentemente “política”, estas, como já foi admitido, advindas das tensões sempre presentes durante todo o processo de implementação de políticas agrárias porém sempre potencializadas quando se coloca a questão da desapropriação de terras de propriedade de particulares. Através de estudos dessa natureza podem ser detectadas as razões do “sucesso” ou “fracasso” de alguns projetos, cuja evolução está direcionada não apenas pelo “querer político”, expresso através do “perfil de intervenção”, mas ainda sob influência direta de razões de ordem técnica, estas referentes, basicamente, à incapacidade de utilização ou adequação de organismos e instrumentos à implantação de determinados projetos, no caso em questão, de assentamento de trabalhadores rurais.

Nessa direção, encontra-se em desenvolvimento, na UNESP, pesquisa multidisciplinar e multi-campi sobre “Análise e Avaliação de Projetos de Reforma

Agrária e Assentamento no Estado de São Paulo*; tendo por “objetivo o estudo do processo de implantação e consolidação de assentamentos de população rural no Estado de São Paulo, o presente estudo focaliza, primordialmente, a problemática do assentamento de trabalhadores rurais, que constitui, no contexto do Plano Nacional de Reforma Agrária e do Plano Regional de Reforma Agrária do Estado de São Paulo, *programa básico de ação*” (1: 1). Propõe-se a estudar em profundidade diversas áreas e/ou projetos de assentamento no Estado de São Paulo: a) surgidos em diferentes períodos (desde os anos 50 até o presente); b) originários tanto de planos de Reforma Agrária – mais antigos (governo Carvalho Pinto) ou mais recentes (IAF/SAF – SP e PRRA – SP) – quanto de invasões, ou organizados em decorrência da construção de barragens e hidroelétricas. Através de levantamento censitário tem-se como uma das pretensões investigar as dificuldades enfrentadas, comuns aos diferentes núcleos, para distingui-las daquelas de caráter eminentemente político, surgidas em decorrência de execução de Política de Reforma Agrária. Pretende-se, como um dos resultados do trabalho, formular metodologia voltada à elaboração, avaliação e implantação de projetos de assentamento de trabalhadores rurais, a partir da “construção” de critérios de avaliação que possibilitem superar as deficiências decorrentes da utilização de critérios “tradicionalmente” adotados para a avaliação de projetos econômicos. Neste sentido, torna-se estratégico e operacional proceder-se à diferenciação entre questões “técnicas” e questões “políticas”.

Quais os Critérios Para a Concessão de Terras?

Mais uma vez recorrendo a Ignácio Rangel, encontramos uma proposta que vem sendo objeto de acirrada discussão quando são analisadas questões relativas tanto ao “significado” da Reforma Agrária hoje quanto à(s) “forma(s)” propostas para sua implementação. Afirma ele: “É preciso dar terras aos camponeses. Isso é ponto pacífico. Mas que terras e por quê? A razão é simples. Antes só havia um tipo de agricultura e em torno dela se ocupou e se organizaram as relações no campo. Hoje não, é uma agricultura moderna, que se faz com máquinas, tecnologia e mão-de-obra assalariada. O problema é que essa mão-de-obra é usada de maneira muito inadequada. Quer dizer, ela é usada alguns meses do ano, não ocupa todos os membros da família e se faz por mobilizações e desmobilizações cíclicas. (...) Qual é então o problema que está em pauta e deveria ter norteado os trabalhos na Constituinte? É o seguinte: onde e como o bóia-fria vai deixar sua família enquanto ele estiver trabalhando na fazenda? E mais. O que ele vai fazer nos meses em que não estiver trabalhando no latifúndio? Se forem dadas a este homem

* Pesquisa realizada por pesquisadores e alunos bolsistas da UNESP (agrônomo, economistas, geógrafos, historiadores, médicos, pedagogos e sociólogos) de sete *campi* (Araraquara, Botucatu, Ilha Solteira, Jaboticabal, Marília, Presidente Prudente e Rio Claro), com financiamento de FINEP, CNPq e FUNDUNESP.

algumas centenas de metros quadrados e se criar um quintal grande para ele, estará se ocupando ele e a sua família, mantendo-a integrada. Mais ainda: ele se sentirá menos pressionado a mandar homens trabalhar na lavoura de terceiros e, portanto, vai ser preciso um número maior de famílias para atender à mesma demanda do setor capitalista do campo. Com isso, haverá uma oportunidade de reabsorção dessa mão-de-obra que se exilou na cidade.” (8: 5-6). E mais adiante, esclarecendo sobre o significado atual da Reforma Agrária: “O problema agora é outro. Não é mais dar um pedaço de terra ao camponês para ele concorrer com o empresário capitalista. Ele não vai concorrer. Isso não quer dizer que não exista função para a pequena propriedade. Não a tradicional, e sim um quintal grande. Para esse tipo de reforma agrária, o fundamental é a reforma urbana, ponto de partida para uma verdadeira mudança nas relações rurais, que não estava no Estatuto da Terra, mas está na Constituinte. (...) A reforma urbana cria condições para a criação de núcleos suburbanos. E entre esses núcleos e uma aldeia de bóias-frias não há grande diferença. Para se viabilizar a aldeia serão precisos investimentos pesados, criar uma malha de transportes, especialmente o ferroviário, que permitia aos núcleos urbanos, como Rio e São Paulo, formarem um rosário de núcleos suburbanos. Assim estaria-se viabilizando o trabalho rural do chefe da família com atividades ou estudos de seus filhos, na cidade.” (8: 6).

Portanto, quer sob a forma do “quintal grande” sugerido por Rangel, quer através da concessão de lotes para o assentamento de trabalhadores rurais – ou, como preferem outros, de “camponeses” – deve ser dado um novo significado à pequena propriedade. No último caso, inclusive, deve ser discutida sua forma de inserção no conjunto das atividades agrícolas e agro-industriais. Julgamos que as possibilidades de integração/marginalização, “sucesso” / “fracasso” dos núcleos de assentamento, estruturados em decorrência de planos de Reforma Agrária, estão na dependência direta das providências levadas a efeito nessa direção.

Incluindo, dentre seus objetivos, o de caracterizar as atividades produtivas de conjunto selecionado de núcleos de assentamento objeto da pesquisa levada a efeito na UNESP –, captando, inclusive, as formas de sua inserção no conjunto das atividades econômicas da região em que se localizam, estamos desenvolvendo subprojeto, articulado ao projeto mais amplo, anteriormente referido, sobre “Integração/Marginalização: A Problemática dos Assentamentos da Reforma Agrária”(4). Simultaneamente à caracterização da produção (*lato sensu*) desenvolvida pelos citados núcleos e da avaliação de seu desempenho a partir de critérios capazes de incorporar os benefícios sociais advindos de políticas com objetivos de caráter social, pretende-se “construir perfis” de produtores que desenvolvem sua atividade agrícola em pequenas propriedades, localizadas nas mesmas áreas em que se situam os núcleos de assentamento escolhidos para estudo em profundidade. A finalidade dessa investigação é, justamente, a de apreender os obstáculos e as “aberturas” com que se deparam os referidos produtores, bem como sua forma de inserção na produção capitalista, como subsídio para a elaboração de projeto(s) de organização da atividade agrícola dos diversos núcleos de assentamento de trabalhadores rurais, implantados em decorrência de projetos de Reforma Agrária.

V – A REFORMA AGRÁRIA E OS DEMAIS PRECEITOS DE CARÁTER ECONÔMICO E SOCIAL

É conveniente ainda destacar a importância de se conduzir a discussão da Questão Agrária paralelamente ao debate relativo à Ordem Econômica e Social em seu conjunto. Finalmente, após as transformações por que passou, nas duas últimas décadas, a agricultura brasileira, fica muito difícil tratar de forma isolada o campo e a cidade; as questões agrícolas, agrárias, urbanas e industriais.

Deve-se também estar atento no sentido de perceber peculiaridades regionais a partir das quais justificam-se medidas e políticas de caráter específico e localizado.

Questão Agrária, Reforma Agrária e Demais Políticas Para o Setor Agrícola e Para a Economia em Seu Conjunto

Diante do exposto pode-se sugerir a seguinte questão: considerando o significado atribuído à Reforma Agrária, dado o novo contexto em que ela poderá ser concretizada, não seria importante, em se tratando de propostas para a Questão Agrária, ativarem-se outras políticas direcionadas para o setor?

Nesse sentido, as políticas de *taxação* e de *zoneamento agrícola*, por exemplo, poderiam ser alçadas a uma posição equivalente à ocupada, em período anterior, pela Reforma Agrária, na ordem das prioridades. Em nosso entender, a primeira está diretamente voltada ao latifúndio improdutivo; nesse sentido, aproximar-se-ia da política urbana desenvolvida contra a concentração da propriedade de lotes “ociosos”. Através da segunda, por sua vez, poderiam ser viabilizadas as propostas de abastecimento alimentar. Estas políticas, de significado eminentemente econômico, desde que implementadas, ampliariam as possibilidades de concretização da *Reforma Agrária, tomada esta como política pública de caráter social*. Evidentemente que a execução de políticas que objetivem contribuir para a *solução* da Questão Agrária deverá ser efetivada simultaneamente à reestruturação do mercado financeiro e ao desenvolvimento de outras políticas de suporte a ela.

Segundo Ignácio Rangel (7: 75-6): “Compreende-se que, enquanto essa reforma financeira não tiver lugar, qualquer tentativa de ‘reforma agrária’, baseada na aquisição pelo Estado de *vastas glebas*, (o grifo é nosso) somente virá complicar o problema, elevando a prumo o preço da terra. Noutros termos, a questão da terra, no Brasil e no presente estágio do seu desenvolvimento, emergiu essencialmente como uma *questão financeira*. Por outras palavras, a terra não se redistribui, subdivide-se, porque se tornou proibitivamente cara, e é cara não pelos motivos convencionais – capitalização da Renda Diferencial I, da Renda Diferencial II e da Renda Absoluta – mas sim pelo que propus que batizássemos de IV Renda, isto é, a *expectativa de valorização*. Esta é uma renda peculiar,

que os clássicos não estudaram, e que se aplica inclusive à terra que não é utilizada, porque também ela se valoriza. Mais ainda, ela faz do *título imobiliário* um *ativo mobiliário*, como as ações e as obrigações. É objetivamente para a capitalização da terra pela via da compra-venda, como exige nosso direito, depende de que se quebre a expectativa de valorização. Donde se infere que qualquer tentativa de “reforma agrária” baseada na desapropriação de terras, por via de compra pelo Estado, será estritamente contra-indicada porque, fortalecendo a expectativa de valorização, elevará o preço da terra.” É nesse sentido que se afirma que a solução para o problema da terra depende de mudanças nas condições financeiras da economia; nos termos de Ignácio Rangel, “de algo que deverá acontecer fora do setor agrícola.” (7: 76).

VI – AÇÃO POLÍTICA X BARREIRAS DA LEGISLAÇÃO

Uma vez admitido o *caráter social da Reforma Agrária*, cumpre direcionar o debate e a ação no sentido de pressionar o Estado a colocá-la dentre suas prioridades, articulada às demais políticas com características semelhantes (Habitação, Saúde, Educação, Transporte, etc.).

Finalmente avaliamos que, se procedem os temores diante dos impedimentos efetivamente presentes na Nova Carta, não se deve valorizar em excesso o estabelecido pelos preceitos legais no que eles apresentam de vago ou impreciso. Sem temermos estar cometendo um “pecado jurídico”, tomando por base o comportamento da sociedade brasileira perante a legislação, ousaríamos afirmar que os “avanços” e “recuos” estarão diretamente na dependência da mobilização e da ação políticas daqueles que se preocupam em dar um caráter mais “aberto” ou mais “fechado” ao regime capitalista brasileiro: mesmo porque há quase um quarto de século foi aprovado o Estatuto da Terra que nunca foi implementado. Atribuir à legislação, em sua forma final, toda a responsabilidade pelo possível insucesso da política da Reforma Agrária, além de poder desencadear “posturas imobilistas”, traduz-se na desconsideração da força da ação política organizada. É em função do nível de sensibilização e como resultado do grau de organização dos diferentes grupos interessados que, em nosso entender, se estruturam os preceitos legais. Assim sendo, a avaliação da questão legal deve ser precedida da avaliação da questão política.

Deve-se ainda lembrar que, no campo jurídico, resta ainda o estabelecimento de legislação complementar ao Capítulo III a Nova Constituição: “Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária”; nesse sentido deve-se procurar desencadear ações no propósito de conseguir o “grau de abertura” desejado.

Na medida em que avaliamos que é o “lugar” ocupado pela Reforma Agrária na ordem das prioridades do Estado o principal elemento explicativo para a avaliação dos “avanços” e “recuos” da referida política, e que somente através de uma ação política organizada será ela colocada numa melhor posição, nossa atenção deverá estar voltada para estes aspectos.

Assim, sendo, o estudo das diversas experiências de Reforma Agrária levadas a efeito no período recente, bem como a avaliação das diferentes teses que dão suporte às análises sobre a Questão Agrária no Brasil, constituem importantes subsídios para a ação política daqueles que lutam por, no mínimo, um regime capitalista brasileiro "mais aberto".

Assim sendo, cumpre agora cada vez mais levantar informações, avaliar resultados e atuar nas "brechas" da legislação, precisando o que está vago e impreciso da prática política.

MIRANDA COSTA, V. M. H. de – Agrarian reform in 1988 Brazilian Constitution: a step forward or a set-back? *Perspectivas*, São Paulo, 12/13: 19-30, 1989/90.

ABSTRACT: *The main objective of this paper is to discuss the approaches established in the 1988 Constitution that could eventually block agrarian reform. Thus, it tries to define accurately the meaning of agrarian reform today, having in mind all the transformations that Brazilian agriculture has undergone in the last two decades.*

KEY-WORDS: *Agrarian reform in 1988 Brazilian Constitution; modernization of agriculture and agrarian reform; agrarian question; settlements in agrarian reform.*

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BERGAMASCO, S., coord. – *Análise e avaliação de projetos de reforma agrária e assentamento no Estado de São Paulo*. 1987. (Projeto de pesquisa desenvolvido por pesquisadores da UNESP)
2. BRASIL. Constituição, 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Promulgada em 5/10/1988. São Paulo, Ed. Três, 1988. (Suplemento *Isto é/Senhor*)
3. GRAZIANO DA SILVA, J. – *O que é questão agrária*. São Paulo, Brasiliense, 1980.
4. MIRANDA COSTA, V. M. H. de – *Integração/marginalização: a problemática dos assentamentos da reforma agrária*. (Projeto de Pesquisa, 1987/1988)
5. MORAES, S. H. N. G. – A reforma agrária no primeiro turno de votação da Assembléia Nacional Constituinte. In: MARQUES, O. de O., org. – *Análise da Nova Constituição Federal ao término do primeiro turno de votação*. Campinas, UNICAMP, Núcleo de Estudos Constitucionais, 1988.
6. MULLER, G. – A terra não é mais aquela: MIRAD NELA? In: *Reforma Agrária da Nova República: contradições e alternativas*. São Paulo, Cortez Ed./EDUC, 1985.
7. RANGEL, I. – A questão da terra. *Rev. Economia Política*, 6 (4), out./dez., 1986.
8. RANGEL, I. – A autocrítica do nacionalismo: entrevista. *Isto é/Senhor*, 30 de maio de 1988.
9. SAMPAIO, P. A. – Reforma Agrária e Constituinte. In: ABREU, M.R., ed. – *Constituinte e Constituição*. Brasília, Ed. da UnB, 1987.
10. SILVA, S. S. – Sobre a estrutura da produção no campo. In: BELLUZO, L.G. & COUTINHO, R. – *Desenvolvimento do capitalismo no Brasil*. São Paulo, Brasiliense, v. 2., s.d.