

O passado não resolvido: golpe de 1964 e os antecedentes da questão agrária hoje

Vitor Bukvar Fernandes ¹

Roberto Resende Simiqueli ²

Resumo

Procuramos delinear, neste trabalho, o padrão histórico de ocupação territorial rural observado no campo brasileiro, traçando paralelos com as alterações legislativas e regulatórias sobre a propriedade rural e com as formas assumidas por essa normatividade no âmbito do real. Seguindo essa linha histórica de desenvolvimento, as décadas de 1950 e 1960 foram marcadas por uma profícua e diversa discussão sobre as questões relacionadas à terra, discussão que foi abortada até meados da redemocratização dos anos 1980 pelo golpe militar de 1964. Por fim, nos lançamos sobre a contemporaneidade na busca de respostas à indagação levantada pelos séculos de concentração fundiária, no Brasil: permanecemos no mesmo padrão ou ascendemos a um paradigma essencialmente diverso de distribuição da terra?

Palavras-chave: Questão agrária; Terra; Poder; Ordenação jurídica da propriedade territorial; Golpe de 1964.

Abstract

We seek to outline, in this paper, the historical pattern of land occupation observed in the Brazilian countryside, drawing parallels with the legislative and regulatory changes on rural property and the concrete, material forms assumed by the normativity in which these legal codes are embedded. Following this historical line of development, the 1950s and 1960s were marked by a fruitful and diverse debate on issues related to land, a debate which was brutally interrupted by the military dictatorships up until the middle of the 1980s. Finally, we delve on modern day issues in search of answers to the question raised by centuries of land concentration in Brazil: have we remained, ecstatic, in the same pattern or ascended to an essentially different paradigm of land distribution?

Keywords: Agrarian issue; Land; Power; Legal ordering of land ownership; 1964 Brazilian coup d'état.

(1) Economista. Instituto de Economia/Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp); Mestre em Desenvolvimento Econômico pelo IE/Unicamp e Doutorado em Desenvolvimento Econômico pelo IE/Unicamp.

(2) Economista. Instituto de Economia/Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp); Mestre em Ciência Política pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH/Unicamp) e Doutorado em História Econômica pelo IE/Unicamp.

Introdução

A conformação e preservação de um conjunto de interesses agrários se afirma, para vários intelectuais, como um dos marcos de nossa formação. As origens desse ruralismo latente poderiam ser facilmente encontradas em Portugal; Raymundo Faoro, por exemplo, aponta para a importância dos primeiros reis da jovem nação ibérica enquanto não somente chefes militares, mas senhores de terras, ao mesmo tempo em que Vitorino Magalhães Godinho, herdeiro luso dos *Annales*, diagnostica a ausência de atividade manufatureira como decorrência direta da predominância de uma forte camada de viticultores sobre seus possíveis rivais urbanos. A regulação das terras reguengas aparece, logicamente, como uma das primeiras etapas da institucionalização da “propriedade” no campo – marcada, na leitura do autor d’*Os Donos do Poder*, por um viés profundamente patrimonialista. Sua concentração nas mãos do regente (e distribuição por meio do vasto aparato constituído no âmbito do Estado Absolutista) afirma não somente a associação entre terra e status, mas o formato das primeiras iniciativas de apropriação e concentração fundiária no vasto império ultramarino português: o regime sesmarial.

Os impactos econômicos desse “pecado original” são sentidos não apenas nas primeiras décadas da vida na colônia, sob a égide de portugueses, espanhóis e holandeses, mas no desenrolar dos quatro séculos que se seguem. Alongando-se para além de suas funções como um conjunto de regimentos jurídicos, os fundamentos do regime sesmarial penetram no imaginário não só de nossas elites como dos comuns, garantindo que uma dada percepção da posse da terra (e do poder diretamente associado a esta, sinal do favorecimento real) ganhasse força e permanência, mantendo-se ao longo do Império e de nossas primeiras décadas republicanas. Os impactos da afirmação desse “modo de vida” associado à posse ou controle da terra aparecem em várias ocasiões nas teses de Celso Furtado³, tanto como facilitadores da forte penetração das manufaturas inglesas no incipiente mercado interno (ao fim do século XVIII, após a ascensão e crise das minas) quanto como o obstáculo derradeiro a um equacionamento

(3) Nos referimos, aqui, às magistrais discussões encampadas nas passagens finais da terceira e quarta partes de *Formação Econômica do Brasil* (1985). O tema, no entanto, apresenta-se como uma razão recorrente de nossa não-industrialização em momentos aparentemente oportunos – como a (frustrada) empreitada manufatureira joanina, no começo do XIX.

local da questão da mão de obra, às vésperas da abolição. Ainda que não seja justo exigir do autor de *Formação Econômica do Brasil* uma teoria acabada do comportamento das elites nacionais, ainda mais na redação de suas primeiras obras, é isto que transparece, por vezes, de uma leitura atenta de Furtado – a forma como a consolidação de um conjunto de interesses, associados a uma aristocracia rural, presa a uma dada concepção de uso da terra e da força de trabalho, permeia não apenas nosso passado como muito do que somos hoje. Esta tese é, em alguma medida, reforçada pela interpretação de João Manuel Cardoso de Mello (2009) da problemática em torno da relação capital cafeeiro / capital industrial, mas sob outra ótica: decidem-se os dilemas do Império nos salões dos grandes cafeicultores do Vale do Paraíba, posteriormente destronados por seus rivais do Oeste Paulista. Ainda que houvesse alguma medida de dissenso entre essas facções⁴, nenhuma das análises da vida política do fim do Segundo Reinado ou da aurora da República deixa dúvida – os rumos de nosso país eram decididos à sombra dos cafezais, por uma aristocracia fundiária que, como percebe-se claramente pelos rumos da política cambial até meados do século XX, habituara-se a fazer do Estado republicano vetor de sua vontade.

A história desses homens e de sua atuação política está intimamente ligada à formação de nossas instituições públicas. Como observa Lúcia Osório Silva (2008), em *Terras Devolutas e Latifúndio*, o programa político imperial tinha na regulamentação da posse da terra não somente um de seus principais objetivos, como seu alicerce fundamental. A “estratégia saquarema”, assim denominada pela autora, consistia na definição de normas dúbias de concessão e uso da propriedade fundiária, assim como de sua fiscalização, com claro intento concentrador. Mais do que romper com nosso passado, a primeira tentativa oficial de institucionalização da terra busca regularizar as estruturas de poder manifestas nas figuras do cafeicultor, do comissário, ou do grande senhor de terras que, por meio de vários posseiros, constituía o esboço de uma agricultura mercantil de subsistência.

Da mesma forma que as nascentes elites urbanas, com interesses predominantemente industriais e financeiros, e o pouco ou mal articulado proletariado, herdeiro das lutas trazidas para estas terras por anarquistas italianos

(4) Representadas, recordam Costa (1999), Souza (1985) e Perissinotto (1993 e 2001), na oposição entre Conservadores e Liberais, e, posteriormente, por diferentes seções regionais do Partido Republicano.

ou espanhóis, a aristocracia rural não se afirmava enquanto bloco único, coeso, sólido, mas enquanto um amálgama pouco ou nada coerente de rivalidades políticas e econômicas, marcadas seja pela oposição de vaidades daqueles acostumados ao exercício da vontade sobre os mais fracos quanto pela tendência concentradora da empresa cafeeira. E aqui nos valem da criteriosa observação de Sônia Draibe (1985), em seu *Rumos e Metamorfoses*: é a partir da emergência do Estado Novo, do aparelhamento de uma arena política centralizada e centralizadora, que essas forças se agrupam, se fortalecem, e, principalmente, se distinguem umas das outras, afirmando a necessidade de vinculação a diferentes projetos políticos e econômicos de desenvolvimento. Para a autora, o século poderia, portanto, ser observado como a disputa entre uma alternativa nacional-popular, pautada pela domesticação de nosso jovem capitalismo e sua submissão a um projeto social mais amplo; sua rival nas fábricas ou no meio urbano, defendida pelos industriais nacionais; ou a “solução conservadora” que tomava forma nos discursos e práticas de líderes políticos de veia ruralista – a conformação da indústria a seu papel secundário em uma economia de vocação agrária, com forte entrada de capital estrangeiro e sujeição da força de trabalho. Obviamente, o espaço e as regras do certame já estavam definidos – com a instrumentalização do Estado, este tornava-se o lócus preferencial para a disputa entre esses projetos hegemônicos e suas estratégias de valorização do capital.

O superficial quadro que apresentamos nas páginas anteriores serve de introdução àquele que temos como o objetivo central deste trabalho – analisar as mudanças na institucionalidade da terra no Brasil contemporâneo, enfatizando, nesse processo, a relação entre estas transformações e as peculiaridades assumidas pelas dimensões cotidianas da posse e do uso da terra, herdeiras do ruralismo do Império e da Primeira República. Entendemos que a ambição dessa proposta supera em muito o escopo deste trabalho; como tal, pretendemos apresentar, aqui, tão somente uma breve introdução ao tema, assim como alguns indicativos do possível caminho a se trilhar no desenvolvimento dessa tese.

Tendo essas limitações em mente, optamos por nos concentrar sobre um ponto fulcral das tensões em torno da distribuição de terra no Brasil – os debates sobre a questão agrária antes e após o golpe militar de 1964. Tal enquadramento foi escolhido por ter passado essa mesma questão, durante os regimes militares, como largamente resolvida. Apesar de retomada nas últimas décadas, o debate

ainda mostra-se quando contrastado à sua abrangência objetiva e real influência de suas consequências sobre a atualidade.

Assim sendo, procuramos delinear nas páginas seguintes o padrão histórico de ocupação territorial rural, acompanhando, paralelamente, as alterações legislativas e regulatórias que tangem à propriedade rural, assim como às formas assumidas por essa normatividade no âmbito do real. Dando seguimento à linha histórica de desenvolvimento deste arcabouço, tem-se que as décadas de 1950 e 1960 foram marcadas por uma profícua e diversa discussão sobre as questões relacionadas à terra, discussão que foi abortada até meados da redemocratização dos anos 1980 pelo golpe militar de 1964. Em seguida, passamos ao registro das alterações regulatórias e legislativas relacionadas à propriedade rural do governo militar até os dias de hoje, para então analisar se o padrão histórico de ocupação da terra definido anteriormente apresenta transformações significativas ou se preservou os termos gerais de sua essência.

Resgate histórico das alterações em âmbito regulatório e legislativo com relação à terra

Nosso padrão de ocupação territorial é marcado, desde sua origem, pela grande concentração fundiária, baseada no apossamento de terras devolutas à revelia da lei (nos momentos em que podemos efetivamente falar em uma ‘institucionalidade’ jurídica da terra) ou sob o olhar complacente das autoridades. Essa trajetória histórica deixa fortes marcas sobre o período que pretendemos analisar nesta seção, compreendido a partir do marco da Revolução de 1930, passando pela redemocratização do pós-guerra e culminando no golpe de 1964. Buscamos, por meio deste recorte temporal, resgatar parte da articulação em torno da questão rural e a miríade de propostas de reforma agrária defendidas ao longo desse intervalo – e abortadas com o golpe de 1964.

No bojo das transformações imediatamente posteriores à Revolução de 1930, promulga-se uma nova Constituição em 1934. No que tange à legislação da propriedade de terra, o fim da Lei de Terras de 1850 figura como o principal componente da nova carta. Mas, se no Anteprojeto de Constituição do governo provisório poderíamos encontrar uma inovação nos termos de regulação da terra – visto que sua redação deixava em aberto a possibilidade da desapropriação por

utilidade pública ou interesse social mediante indenização paga em dinheiro ou por outra forma estabelecida em lei especial aprovada por maioria absoluta dos membros da Assembléia –, na Constituinte omitem-se os termos “função social” e as possibilidades de outra forma de indenização que não a do pagamento em dinheiro, inviabilizando, na prática, as alterações na regulação da propriedade da terra. Em nosso entender, estas medidas são tomadas como um passo claro na prevenção de ganhos de autonomia pelo Estado no trato do latifúndio improdutivo, visto que a desapropriação era o único recurso que restava para a alteração da estrutura fundiária, distorcida pela contínua ocupação desregrada das terras públicas (Silva, 1997, p. 18). Figura, logicamente, como um momento chave de tensão entre as diferentes frações de classe representadas pelo governo federal, com a subsequente reafirmação do poder do capitalismo agrário frente a outros setores da burguesia.⁵

Esse curso de ação é reproduzido durante o Estado Novo. Posicionando-se contrariamente à realização de uma reforma agrária ampla e popular, o Estado varguista atua como defensor dos interesses ruralistas, favorecendo a implantação de projetos de colonização que visavam à disseminação da pequena propriedade por meio da destinação de terras públicas na Amazônia e no oeste para este fim (a chamada “marcha para o oeste”). Por trás do “imperativo categórico” representado pela tentativa de reprodução de uma aparente ‘democracia dos pequenos proprietários’ rurais, a consequência lógica desse movimento é o momentâneo apaziguamento das tensões em torno da terra, com ganhos significativos para a burguesia rural, no longo prazo.⁶

(5) Basta lembrar a permanência das políticas de valorização do café, até meados da década de 1940, e sua caracterização por Furtado enquanto ‘keynesianismo avant-la-lettre’. Ainda que seu caráter anticíclico e sua importância na manutenção do multiplicador de investimento possam ter garantido nossa rápida saída da crise, em termos políticos, representam a reafirmação de setores das oligarquias rurais que conduziam o jogo político nacional já nos tempos do Império.

(6) Qualquer movimento de expansão da fronteira agrícola por meio de um regime de pequenas propriedades autônomas evoca comparações com a ‘marcha para o oeste’ norte-americana; principalmente seus primeiros movimentos, no sentido do que hoje denominamos Meio-Oeste. Como demonstra Barrington Moore Jr. (1999), essa estratégia garante alguma medida de redução dos custos para a indústria, em regiões manufatureiras, mas representa um potencial campo de aquisição de terras a baixo preço, da perspectiva dos latifundiários. Uma vez distribuída a terra com base nesse mitificado ‘interesse social’, o mover das engrenagens do capital garante que esta seja novamente concentrada nas mãos da burguesia agrária.

A impressão de uma nova alteração nas leis que asseguram a propriedade privada da terra vem com a redemocratização no pós-guerra e a Constituição de 1946. Na prática, entretanto, mantinha-se aberta a janela para a continuação do mesmo padrão de apropriação do território – como podemos observar de forma clara pelo artigo 141, parágrafo 16 da mesma Constituição: “É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro”. Ainda que o reconhecimento de uma função social pudesse conferir à nova lei uma aparente ruptura com os termos passados, a demanda indenizatória prévia, em dinheiro, inviabilizava as desapropriações, revelando a predominância do poder do capital em geral e do montante de recursos mobilizados pelos capitalistas agrários sobre as necessidades materiais dos trabalhadores rurais.

Nas décadas seguintes (1950 e 1960), a mobilização em torno das reformas de base, dentre as quais a discussão do latifúndio tem lugar de destaque, toma proporções inauditas. A reforma agrária afirmava-se enquanto “parte fundamental das transformações estruturais que deveriam liquidar a dominação tradicional no campo, melhorar a distribuição de renda e dar novo impulso ao processo de industrialização através da ativação do mercado interno” (Silva, 1997, p. 19), posição que, obviamente, inspirava temor entre os grandes proprietários de terras. Toma força, no período, o reconhecimento de que havia uma questão agrária cujo equacionamento figurava como um dos pré-requisitos ao avanço do projeto de capitalismo que pretendia se desenvolver no Brasil – sem, contudo, constituir a questão do atraso da agricultura brasileira uma novidade, visto que já na República Velha (1889-1930) pairavam críticas ao latifúndio e às estruturas agrárias dominantes no campo.

Do ponto de vista da legislação, segundo Silva (1997, p. 19-20) a questão fundamental era a alteração da Constituição de 1946 de forma a levantar o impedimento à desapropriação representado pelo artigo que previa indenização prévia e em dinheiro dos proprietários atingidos pela reforma agrária. Entre a Constituição de 1946 e o Estatuto da Terra, houve duas tentativas de alteração da legislação agrária. O primeiro, em 1953, consistiu no projeto-lei encaminhado pelo presidente Getúlio Vargas ao Congresso Nacional, um projeto compatível com a Constituição de 1946 e que continha uma solução inteiramente plausível para o estabelecimento de uma política de reforma da situação da propriedade

rural (definia casos de desapropriação por interesse social e o que se entendia como imóvel improdutivo), e que sofreu todo tipo de oposição, ficando engavetado por quase dez anos somente para ser retomado e desfigurado em 1962. O segundo foi um Anteprojeto de Lei de reforma agrária pelo então presidente João Goulart, visando modificar o artigo 141, parágrafo 16, para que se tornasse possível a indenização em títulos da dívida pública, títulos especialmente emitidos para esse fim, resgatáveis num prazo de 20 anos. Este Anteprojeto foi enviado à Câmara no dia 22 de março de 1964, dias antes, portanto, do golpe militar que derrubou o governo democraticamente eleito.

Após a Revolução Cubana de 1959 crescem rapidamente as preocupações norte-americanas com a emergência de levantes similares no restante da América Latina, o que leva à criação de um programa que efetivamente pressionasse os demais países do continente a diminuir as desigualdades econômicas, sociais e políticas existentes para inibir o ímpeto de revolta das massas. A síntese destas preocupações pode ser encontrada na Carta de Punta del Este, de 1961, que “propunha em consequência uma efetiva transformação das estruturas injustas e dos sistemas de propriedade e uso da terra e falava em substituir o latifúndio e o minifúndio por um sistema equitativo de propriedade da terra de modo que ‘a terra seja de quem a trabalha’” (idem, ibidem, p. 20). É reconhecida de forma explícita a desigualdade inerente à distribuição de recursos e de renda na agricultura latino-americana, ao mesmo passo em que admite-se depender a solução destes problemas de mudanças profundas nas estruturas sociais do campo. A reforma agrária passa a afirmar-se, logicamente, como o instrumento para efetivar essas transformações – com a recomendação implícita de que a ajuda financeira só se efetivaria se as reformas agrárias fossem executadas de acordo com os planos de desenvolvimento em articulação com os interesses ianques.

Tendo em mente essas linhas gerais do contexto sociopolítico nacional e internacional no início dos anos 1960, podemos avançar na compreensão do papel do Estatuto da Terra enquanto resposta governamental a duas ordens de fatores: “de um lado os movimentos sociais no campo [...] estancados pelo golpe de março de 1964; e, de outro, à pressão norte-americana pela adoção de um programa de reformas para o campo” (idem, ibidem, p. 20). O Estatuto da Terra representa, de forma clara, a modernização rural *dentro da lei e da ordem*, ainda de acordo com a

interpretação de Lígia Osório Silva, “desbaratando” os movimentos camponeses organizados através da ação repressiva militar e policial durante os anos de 1960 e 1970, beneficiando, naturalmente, os latifundiários. Desta forma, a violência da Ditadura sobre os núcleos camponeses organizados, sobre os trabalhadores agrícolas e seus representantes encerrou as manifestações em defesa da reforma agrária, expressas, por exemplo, pelas Ligas Camponesas, que tiveram seus principais dirigentes mortos, aprisionados ou expatriados (Montenegro, 2008). No imediato pós-golpe restaram apenas inexpressivas disposições de pequenos produtores agrícolas, nitidamente prejudicados pela coerção do movimento organizado que favorecera os grandes latifundiários. Afirma-se a confluência de um projeto de hegemonia política e de suas vias de validação econômica – da truculência da repressão sobre os trabalhadores rurais organizados à defesa dos interesses do agronegócio, percebe-se uma clara unidade da atuação da burguesia rural brasileira.

Sobre a década de 1960, Dos Santos (1999, p. 12-13) constata:

O movimento político levantava temores quanto ao alcance e significado da reforma agrária no conjunto das iniciativas do governo João Goulart. [...] A reforma agrária no Brasil permaneceu (e permanece) uma questão em aberto. O Estatuto da Terra, discutido por tanto tempo, somente seria promulgado no final de 1964, pela ditadura militar, e incorporaria alguns elementos do antigo discurso sobre reforma agrária, ao admitir a desapropriação e redistribuição de terra, especialmente em áreas marcadas pelas tensões sociais. Utilizou-se de razões defendidas pela Carta de Punta del Este e de argumentos conhecidos para conquistar a burguesia para a reforma agrária. *Mas acabou-se por privilegiar os grandes empreendimentos de colonização e a expansão da fronteira agrícola, ao mesmo tempo que aumentava a repressão no meio rural em face dos movimentos que recrudesçam* (Grifos nossos).

Vale ainda destacar, dentre as posições defendidas por Silva (1997), que a denominada “contra-reforma agrária” deve ser analisada em perspectiva histórica, de modo que identifiquemos um simultâneo histórico latino-americano, no qual todos os governos do período estavam de forma direta ou indireta atrelados aos militares. Entretanto, ainda que o movimento específico de “contra-

reforma” se afirmasse enquanto um dos imperativos do período, o domínio dos latifundiários em toda América Latina se mostrou capaz de minar por repetidas vezes as tentativas de abertura popular à discussão sobre a reforma agrária e sua implementação – domínio esse que se exercia por meio de incontáveis mecanismos, nem sempre dependentes da presença e convivência dos militares. Todavia, a concepção de reforma agrária entretida pelas forças armadas passa inicial e necessariamente pelo distanciamento das classes afetadas de forma mais direta pela sua concretização.

À primeira vista, como discorre Silva (1997, p. 21), o governo militar dá indícios de resolução e apaziguamento de alguns entraves legislativos que impediam o caminhar da reforma agrária, contornando, por exemplo, o problema do pagamento prévio em dinheiro com a Emenda Constitucional nº 10, de 09/11/1964, que estipulava pagamento prévio em títulos especiais da dívida pública com correção monetária, resgatáveis no prazo máximo de 20 anos. O próximo passo foi a promulgação do Estatuto da Terra (Lei n. 4.504, de 30/11/1964), onde se definia regionalmente o latifúndio e o minifúndio, e eram estipulados dois instrumentos para realização da reforma agrária, um curativo e outro preventivo. O instrumento curativo consistia em eliminar o latifúndio improdutivo através da desapropriação por interesse social, facilitando o acesso à terra para os pequenos proprietários. O instrumento preventivo consistia na tributação progressiva que visava impedir a reaglutinação dos latifúndios divididos pela desapropriação – reestabelece-se o Imposto Territorial Rural (ITR) pelos estados, de modo que 80% de sua arrecadação seriam direcionados aos municípios – o montante arrecadado, somado a 3% do total de recursos federais, deveria ser remetido ao financiamento dos programas de reforma ou desenvolvimento agrário.

Entretanto, no decorrer da atuação do governo, houve uma diluição da noção original de reforma agrária e dos mecanismos de deliberação e implementação associados a essa política, e uma conveniente inversão de prioridades, em que a desapropriação por interesse social é deixada em segundo plano, com a priorização das atividades de zoneamento, cadastro e tributação do campo – ou seja, “enquanto no plano jurídico o governo brasileiro se encontrava munido de todos os instrumentos necessários para iniciar a reforma agrária, na prática não se avançava quase nada nesse sentido” (idem, ibidem, p. 22). Que este avanço jurídico não foi acompanhado de aplicação prática não é de se espantar,

visto o arco de alianças que sustentava o regime militar, no qual ocupavam um papel destacado os latifundiários e seus aliados.

O aparente progresso institucional alcançado pelo Estatuto da Terra, como visto, não contou com um correlato amparo de implementação real. Tendo em vista a estrutura política estabelecida, na qual os grandes proprietários de terras detinham força expressiva, os desdobramentos das medidas adotadas agiram em direção contrária à reforma.

Torna-se perceptível o quanto é importante recuperar o contexto político das Américas naquele momento, para compreender porque justamente um governo de origens golpistas, responsável pelo cerceamento da liberdade de expressão e de organização das mesmas forças sociais que lutavam pela reforma agrária, é também o primeiro da história brasileira a aprovar uma lei agrária que coloca como um de seus objetivos maiores a redistribuição da propriedade da terra. Sem essa atenção à intransponível distância entre o intuito *aparente* da legislação e seus resultados *práticos*, tal fato assumiria talvez um caráter paradoxal (Silva, 1997, p. 21)

As orientações centrais na ação do governo militar sobre a questão, fruto de deliberações dos Ministério do Planejamento da Agricultura, assentavam-se fundamentalmente sobre a tributação progressiva, o surgimento de novos impostos às propriedades valorizadas por construções governamentais, a aplicação de programas de colonização e o amparo técnico-financeiro. Contudo, o aspecto redistributivo do programa de reforma agrária foi gradativamente excluído, conquanto o governo aplicasse as medidas acima definidas (Miralha, 2006). Ocorreu que a mencionada desapropriação em vista do interesse social foi alijada do projeto mais amplo de implementação em favor das medidas de zoneamento, registro e tributação, desfazendo a ordem estabelecida para o mecanismo de reforma.

Em 1970, a junção do INDA, GERA e IBRA, deu origem ao INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) como uma estéril resposta, na forma de um novo aparelho estatal, à falta de saldos positivos reais, aos infecundos e escassos projetos existentes, e à própria dissolução da reforma agrária. A questão permaneceu dormente, nestes mesmos termos, ao menos até a redemocratização e a concepção da nova Constituição em 1988.

Com o fim do regime militar, a Constituição de 1988 aderiu em sua elaboração à noção de interesse social da propriedade rural proveniente do Estatuto da Terra. Entretanto, essa assimilação não se desdobrou em tentativas de desenvolvimento e resolução da questão; tornando-se o *faux pas* político de sua realização um empecilho burocrático ainda maior para o problema (Silva, 1997). Por importar ao seu conteúdo aparelhos completos do Estatuto da Terra, a Constituição de 1988 veio a tornar-se dependente, neste tocante, de medidas adicionais para execução da regulamentação. Permeada de minúcias regulatórias, que constituíam um engessamento prático, a nova regulamentação significou um vazio legal que, junto à crise, agudizou as tensões sociais no campo. O maior vazio legal permanece na indefinição normativa do que seria uma propriedade produtiva, ou da definição da propriedade rural que cumpra sua função social – hoje, quase três décadas após o esforço político da Constituinte, este conceito não está claramente normatizado.

A dificuldade permanente do governo em fazer do Imposto Territorial Rural uma fonte razoável de recursos e um mecanismo de tributação progressiva, independentemente da existência de uma legislação que contemple esta necessidade, explicita a inabilidade em consolidar uma resistência real aos interesses dos grandes proprietários. Todavia, se nos atentamos somente para os desenvolvimentos do debate nesta direção, corremos o risco de esquecer que as ferramentas fiscais e de regulamentação são *per se* insuficientes na efetivação da reforma agrária. O anacronismo fundamental da nova Constituição está colocado na orientação tomada para a tributação progressiva já presente no Estatuto da Terra, pois no Estatuto o Imposto Territorial Rural deveria ser a forma de “impedir o ressurgimento do latifúndio improdutivo [sem] elevá-lo à condição de meio privilegiado na transformação da estrutura agrária” (idem, ibidem, 1997).

A atualidade da questão agrária brasileira em termos estatísticos

Propomos, aqui, a apresentação de um referencial estatístico contemporâneo que reflete, em alguma medida, a permanência, em termos gerais, da não resolução da questão agrária colocada pela sociedade brasileira ainda nos idos do século XX, que continua como um dos entraves ao desenvolvimento nacional e à apropriação de seus eventuais ganhos pela sociedade brasileira.

Uma das dimensões mais claras da especificidade histórica da questão agrária brasileira se manifesta no quadro sintomático de violência na luta pela terra ainda na primeira década deste século XXI. Entre 2003 e 2012, de acordo com a Tabela 1, somam-se mais de 7,7 milhões de envolvidos em conflitos, dentro de um total de 14,8 mil episódios de enfrentamento. Uma média de 1.483 embates dessa natureza, por ano, ao longo da década – atestando de forma indelével a permanência de um exercício sistemático de violência patrimonialista nas arenas imediatas de reivindicação sobre a questão agrária.

Tabela 1
Alguns números de conflitos no campo, Brasil, 2003-2012

	Número de conflitos	Assassinatos	Pessoas envolvidas	Área envolvida (ha)
2003	1.690	73	1.190.578	3.831.405
2004	1.801	39	975.987	5.069.399
2005	1.881	38	1.021.355	11.487.072
2006	1.657	39	783.801	5.051.348
2007	1.538	28	795.341	8.420.083
2008	1.170	28	502.390	6.568.755
2009	1.184	26	628.009	15.116.590
2010	1.186	34	559.401	13.312.343
2011	1.363	29	600.925	14.410.626
2012	1.364	36	648.515	13.181.570

Fonte: CPT (2013).

Outra face desse dilema é observável na histórica e elevada concentração da propriedade da terra no campo; índice em cujo ranking o Brasil figura como um dos países ‘líderes’⁷, onde a participação na área total dos 50% menores estabelecimentos agropecuários continua na faixa de 2,3%, enquanto os 5% maiores estabelecimentos detêm mais de 69,3% do total das terras, ainda de acordo com Reydon (idem, ibidem, p. 8).

(7) Segundo site da FAO (2011), o Brasil é o 9º maior Gini para concentração de terras, com valor de 0,85, ficando atrás apenas do Peru (0,86), Espanha (0,86), Bahamas (0,87), Panama (0,87), Ilhas Virgens (EUA) (0,87), Guam (0,88), Paraguai (0,93) e Barbados (0,94) – o que sem dúvida causa espanto, visto a área continental ocupada pelo país.

Tabela 2
Estrutura fundiária dos estabelecimentos agropecuários do Brasil

	1975	1985	1995/6	2006
Número de estabelecimentos (milhões)	5	5,7	4,8	4,9
Área total (milhões de ha)	323,9	369,6	353,6	294
Área média (ha)	64,9	71,7	72,8	67,1
Índice de Gini	0,855	0,859	0,857	0,856
Área dos 50% menores (%)	2,5	2,4	2,3	2,3
Área dos 5% maiores (%)	68,7	69,7	68,8	69,3

Fonte: Censo Agropecuário IBGE – vários anos, in Reydon (2011, p. 8).

Uma terceira manifestação da permanência dessa tensão social pode ser encontrada no intenso desmatamento, especialmente na floresta amazônica. Segundo Reydon (2011, p. 9-10):

Segundo FAO (2010) ‘o Brasil perdeu uma média de 2,6 milhões de hectares de florestas por ano nos últimos 10 anos, comparado com uma perda anual de 2,9 milhões de hectares anuais na década de 90; na Indonésia as perdas foram de 500 mil hectares no período de 2000-2010 e de 1,9 milhão de hectares no período de 1990-2000.’ [...] No nosso entender o desmatamento da Amazônia é fruto da continuidade da tradicional forma de expansão da fronteira agrícola brasileira com a ocupação de terras virgens (privadas ou públicas), a extração de sua madeira de lei, a instalação da pecuária extensiva e posteriormente o desenvolvimento de uma agropecuária mais moderna. Estas atividades econômicas exercem o papel de gerar renda, legitimar a ocupação dos novos proprietários no curto prazo, quase sem necessidade de recursos.

Por último, há de se levar em conta o problema da possibilidade de especulação fundiária como representativo desse perfil peculiar do uso da terra e de sua perenidade. A especulação a partir da compra e venda de terras, de acordo com Reydon (idem, ibidem, p. 10-15), se expressa tanto na valorização autônoma no portfólio de ativos – onde “em alguns períodos, a terra se valoriza mais que qualquer outro ativo”; na transformação do uso rural da terra de florestas em pastagens onde fica

claro que “o desmatamento sempre valoriza a propriedade significativamente; na média desses estados [Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Mato Grosso, notas nossas], o desmatamento mais que quadruplica o valor da terra”, notando que se este processo já é muito rentável em áreas privadas, torna-se muito mais lucrativo nas terras devolutas, que, segundo “representam 42% do total da área da Amazônia, onde ocorre a maior parte dos desmatamentos”, visto que estas não precisou ser adquirida, apenas usurpada do patrimônio público; e na transformação no uso da terra de rural em urbana, onde “a troca de atributos da terra de uso rural (medida em hectare) para urbano (medido em metro quadrado) traz um elevada valorização da terra, seja através de loteamento regular ou clandestino”.

Frente a esse registro, acreditamos firmemente que o juízo de que ‘não há mais questão agrária no Brasil’ não é só falacioso e desqualificado, como parte de uma estratégia discursiva que visa à preservação desses mesmos caracteres de opressão e expropriação sobre o campo brasileiro. Ainda assim, é preciso rememorar que estes indicativos não são os únicos problemas relacionados à questão agrária, mas sim partes breves da observação do ‘concreto sensível’ no que toca à questão, elucidativas da permanência da problemática em torno da questão agrária enquanto um embaraço, um entrave, que persiste não resolvido na atualidade.

Conclusões

Através do breve resgate histórico dos condicionantes socioeconômicos da estrutura da propriedade no campo, fomos capazes de traçar os determinantes gerais de um padrão histórico de ocupação do território brasileiro, que planta suas raízes na Colônia, floresce no Império, viceja na República, e ganha vigor com a Revolução de 1930 e a redemocratização de 1945.

Se o esforço de industrialização a partir da Revolução de 1930 abriu novas janelas para pensar o futuro do Brasil, à época, o esgotamento do fôlego do processo de substituição de importações tanto colabora para o acirramento das contradições no campo, levando à consequente intensificação de reivindicações pela população rural, quanto abre margem para que um amplo espectro de intelectuais preocupados com os rumos do país se debrucem sobre a delimitação

dos problemas que impediam a continuação do processo de desenvolvimento nacional e a possibilidade de algum protagonismo popular nessa trajetória.

No auge da inquietação social e do debate intelectual com relação à questão agrária, articula-se o golpe de 1964, interrompendo o interregno democrático onde se fez possível a discussão dos rumos nacionais e incorrendo na repressão de pensadores críticos à proposta plutocrática defendida pelos militares e dos movimentos sociais, principais vítimas do autoritarismo. Viu-se como, a partir de influências engendradas no contexto político do período, surge no âmbito do governo militar o Estatuto da Terra, que, por um lado, aparenta progresso institucional e legislativo ao mesmo tempo em que, por outro, preserva em essência o poder dos grandes proprietários de terra sobre as questões da do campo, afirmando-se enquanto um dos braços da estratégia de modernização agrícola sem reforma que marca as duas décadas que sucedem a ascensão dos militares ao poder. Desse movimento resulta, de forma análoga aos rumos tomados pelos dispositivos políticos em torno da Lei de Terras, a falta de implementação real das medidas descritas em lei, ao menos no que tange à alteração do padrão histórico de ocupação e propriedade territorial.

Com o fim da ditadura militar e a redemocratização, foi discutido que a atmosfera reinante parecia indicar a possibilidade de equacionamento da questão agrária, posta em suspenso desde 1964. Esta possibilidade se converteu em uma Constituição que, no que concerne a esse dilema, contava com um conjunto de minúcias regulatórias atuantes no sentido do engessamento de possibilidades práticas de transformação, cujo resultado é um vazio legal que, somado à crise, mais uma vez agudiza as tensões sociais no campo.

Observando, no desenrolar dessa trajetória, o que foi convencionalmente denominado de “revolução verde”, ou a “modernização dolorosa” do campo – (Graziano da Silva, 1982), foi possível esclarecer a preponderância das determinações econômicas na articulação do movimento de ocupação e a modernização do campo que reacende a disputa pelas terras não ocupadas, aumentando a produtividade da agricultura com largos subsídios do governo e, ao mesmo tempo, intensificando os conflitos entre grandes proprietários de terra e a massa de despossuídos rurais nas fronteiras da ocupação, onde a ingerência do Estado é mínima ou, quando existente, se dá sob a máscara da defesa inatacável do princípio jurídico da propriedade privada, transfigurando o contrato em

instrumento de desigualdade e injustiça, perpetuando a falácia apontada por Marx da ‘igualdade de desiguais’.

Concebendo a estrutura fundiária enquanto um dos grandes mecanismos de perpetuação da desigualdade brasileira em sua configuração sistêmica, temos um cenário amplo, caracterizado, em seus pormenores, por uma camada composta de pequenos produtores, pequenos arrendatários e trabalhadores do campo, com renda inferior aos demais seguimentos da economia e permanentemente próximas ao nível de subsistência. Tal arranjo só se torna possível em virtude da vasta dimensão de latifúndios improdutivos, que impossibilita o acesso à terra de uma numerosa quantia de trabalhadores rurais (Goodman; Sorj; Wilkinson, 1985). A capacidade de organização política destes trabalhadores é suprimida persistentemente, de modo que a contra reforma se manifesta tanto na organização dos latifundiários, que serão diretamente atingidos por seu caráter redistributivista, quanto pelo capital industrial, que tem o acesso à mão-de-obra barata dificultada – de acordo com Silva:

[...] não é necessário ser especialista em Marx para compreender o alcance das suas análises sobre o caráter contraditório do papel da propriedade privada no capitalismo: se, de um lado, constitui-se em elemento fundamental do sistema, de outro, o próprio sistema não funciona a não ser através da expropriação contínua e maciça da maioria da população, pois, caso contrário, não haveria trabalhadores para o capital. Portanto, uma reforma agrária, em função do seu caráter de redistribuidora do meio de produção fundamental que é a terra, inquieta os capitalistas ao retirar mão-de-obra abundante e barata do mercado. (Silva, 1997, p. 24)

Assim, ainda que composta por uma minoria numérica, as forças contrárias à efetivação da reforma agrária no Brasil possuem uma histórica capacidade de manutenção do poder econômico e político, não podendo ser minoradas em período algum; sendo estes não apenas os grandes latifundiários, mas todos os elementos que são favorecidos pela queda de salários dos trabalhadores rurais ou prejudicados de algum modo pela desconcentração da estrutura fundiária.

À guisa de conclusão, afirmamos que a questão agrária não foi, de forma alguma, resolvida, e ainda clama por resolução em meio aos contínuos

conflitos violentos no campo, à gritante concentração da propriedade da terra, ao insustentável desflorestamento amazônico e à irresponsável possibilidade de especulação com terras, entre outras manifestações perversas não discutidas neste estudo.

Com isso, pretendemos ter esclarecido a necessidade impreterível de buscar uma resposta aos séculos em que fomos vitimados pela ausência de uma resolução à questão agrária, visto que esta consiste não só em um entrave estrutural e persistente para o desenvolvimento nacional brasileiro, como em um veículo renitente, pertinaz, de defesa do conservadorismo político, econômico e social.

Bibliografia

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA (CPT). *Conflitos no Campo*, 2012. Goiânia: CPT Nacional – Brasil, 2013.

COSTA, Emília Viotti. *Da Monarquia à República: momentos decisivos*. São Paulo: Unesp, 1999.

DOS SANTOS, Ana Maria. Desenvolvimento, trabalho e reforma agrária no Brasil, 1950-1964. *Revista Tempo*, Departamento de História e Filosofia da UFF. Niterói, RJ, v. 4, n. 7, jul. 1999.

DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FAO. *Number and Area of Holdings, and Gini's Index of Concentration*: 1990. Disponível em: <http://www.fao.org/economic/the-statistics-division-ess/world-census-of-agriculture/additional-international-comparison-tables-including-gini-coefficients/other-international-comparison-tables-of-agricultural-census-data-explanatory-notes-and-comments/ar/>. Acesso em: 23 nov. 2011.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1985.

GOODMAN, D. E.; SORJ, B.; WILKINSON, J. Agroindústria, políticas públicas e estruturas sociais rurais: análises recentes sobre a agricultura brasileira. *Revista de Economia Política*, v. 5, n. 4, 1985.

MELLO, João Manuel Cardoso de. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Ed. Unesp, 2009.

MIRALHA, W. Questão agrária brasileira: origem, necessidade e perspectivas de reforma hoje. *Revista NERA*, Presidente Prudente, ano 9, n. 8, p. 151-172, 2006.

MONTENEGRO, Antônio Torres. As ligas camponesas e os conflitos no campo. *Saeculum – Revista de História*, João Pessoa, n. 18, p. 11-31, jan./jun. 2008.

PERISSINOTTO, Renato Monseff. Estado, capital cafeeiro e política tributária na economia paulista exportadora, 1889-1930. *Latin American Research Review*, v. 36, n. 1, p.151-169, 2001.

_____. Classe dominante e política econômica na economia cafeeira (1906-1930). *Perspectivas*, n. 16, p.165-189, 1993.

REYDON, Bastiaan Philip. A questão agrária brasileira requer solução no século XXI. In: TEIXEIRA, Erly Cardoso et al. (Org.). *As questões agrária e da infraestrutura de transporte para o agronegócio*. Viçosa: Universidade Federal de Viçosa, 2011. p. 3-48.

SILVA, José Graziano da. *A modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

SILVA, Ligia Osório. As leis agrárias e o latifúndio improdutivo. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 15-25, 1997.

_____. *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850*. 2. ed. Campinas: Editora da Unicamp, 2008.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. O processo político-partidário na Primeira República. In: MOTA, C. G. *Brasil em Perspectiva*. 15. ed. São Paulo: Difel, 1985.