

## Reforma Agrária e o combate à fome no Brasil: a insistência numa bandeira deixada sempre a meio-mastro



Yamila Goldfarb



Osvaldo Aly Junior

**C**riada em 20 de setembro de 1967 no Rio de Janeiro, durante a ditadura civil-militar, com o objetivo da defesa da democratização do acesso à terra no campo, através da concretização da reforma agrária, a ABRA, Associação Brasileira de Reforma Agrária, cresceu apoiando a luta dos movimentos sociais, primeiramente a CONTAG e mais tarde, nos anos 1980, o MST. A ABRA busca apoiar a luta dos movimentos sociais, unindo-se a outras entidades e intelectuais que defendem a agenda da Reforma Agrária, da democracia e da justiça social e econômica no campo.

O motor base inicial da organização da ABRA foi a frustração na implementação do Estatuto da Terra, durante o governo do general Artur da Costa e Silva (1967-1969). Posteriormente, desde a redemocratização e após a Constituição de 1988, a atuação da ABRA se pautou na defesa da Função Social da Propriedade (Artigo 5º e 186º), na materialização dos princípios fundadores da República (Artigo 3º) e na defesa do meio ambiente como um bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida (Artigo 225º)<sup>1</sup> como elementos da redemocratização do país e da reparação dos direitos negados aos camponeses e ex-escravizados.

Entendemos que estes três artigos são a base da questão agrária na atualidade brasileira, isto é, que a nossa questão agrária está ligada à concentração da terra, ao modelo de produção hegemônico pelo agronegócio que leva à destruição dos recursos naturais (água, solo e biodiversidade) e compromete a vida humana bem como nossa soberania e segurança alimentar. Acrescentemos ainda as consequências das mudanças climáticas, cujo principal responsável em nosso país é o agronegócio.

1. Artigo 3º - CF 1988 - Constituem objetivos fundamentais da República Brasileira: (I) Construir uma sociedade livre, justa e solidária; (II) Garantir o desenvolvimento nacional; (III) Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades regionais ....; Artigo 5º - XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; Artigo 186º - a função social é cumprida quando a propriedade atende simultaneamente segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em Lei, aos seguintes requisitos: (I) aproveitamento racional e adequado, (II) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, (III) observância das disposições que regulam as relações de trabalho, (IV) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores; Artigo 225º - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

**Palavras-chave:** Reforma Agrária; Fome; ABRA; Função Social da Terra.

## Questão Agrária e projeto nacional

Existe hoje um claro projeto de crescimento agropecuário hegemônico, da chamada economia política do agronegócio no espaço rural brasileiro (Delgado e Leite, 2022), promovido pelos sucessivos governos através das políticas agrícola e agrária federais. Elas impõem graves consequências tanto sociais, econômicas, ambientais, como culturais à sociedade brasileira, especialmente ao campesinato, populações tradicionais e originárias, e de trabalhadores rurais que habitam o meio rural e as periferias de nosso país.

Essas consequências podem assim ser resumidas: 1) contínuo processo de agravamento da desigualdade fundiária; 2) superexploração e destruição dos recursos naturais, do meio ambiente e do espaço rural; 3) conflitos e violência contra povos do campo, das águas e das florestas; 4) crises periódicas e prolongadas tensionando o abastecimento e a soberania e segurança alimentar, em favor de uma agricultura de exportação que não gera riquezas ao país; e 5) destruição da nossa saúde, da base e cultura alimentar em detrimento de alimentos super processados baseados na produção com uso de transgênicos, aditivos químicos e agrotóxicos. Entendemos que esses problemas não poderão ser resolvidos pelo sistema hegemônico, pois são por ele gerados.

A resolução da Questão Agrária hoje clama por políticas públicas de outro gênero e por um projeto que reafirme a soberania nacional e a consolidação democrática. Isto significa uma regulação do setor agropecuário. Olhar para esse segmento com base nos princípios da Constituição de 1988 mencionados e não apenas de ações residuais e de caráter compensatório. Sem isso não iremos enfrentar os problemas da pobreza, da democracia, das mudanças climáticas, da produção de alimentos saudáveis, do não envenenamento de nossos rios, solo e pessoas.

No entanto, as políticas agrícola e fundiária do governo federal implementadas ao longo das duas últimas décadas, reproduzem até o presente o único objetivo estratégico de elevar substancialmente a exportação de ‘commodities’, especialmente para rações animais, desequilibrando por completo a produção agropecuária, ao mesmo tempo em que expande desmesuradamente o mercado de terras na fronteira agrícola, tolerando e até mesmo incentivando o binômio desmatamento e grilagem de terras públicas à revelia da ordem constitucional.

Dessa forma não é possível aceitar políticas que ofereçam ao agronegócio essas cinco benesses, sem nenhuma contrapartida: a) tributação zero nas exportações de ‘commodities’; b) baixíssima tributação no Imposto de Renda (Cédula ‘G’); c) grande volume de crédito rural, com subsídios de juros e seguro do crédito pagos pelo Tesouro; d) Imposto Territorial Rural próximo de zero; e) política cambial ativa (desvalorização cambial) nas conjunturas de queda dos preços externos das ‘commodities’. São esses privilégios o que mantém as margens de lucro do agronegócio exportador.

Enquanto isso, a política fundiária federal cede às pressões privadas por ampliação do mercado de terras, descumprindo a CF 1988 e permitindo a apropriação indevida das terras públicas, desconhecendo a pré-jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (ADI 5.623/2016<sup>2</sup>), deixando os órgãos gestores fundiários federais (INCRA, IBAMA, ICMBIO,

---

2. A Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.623 de 2016, assinada pela CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura) questionou a Lei 13.178/2015 de ‘regularização fundiária’ que trata da alienação de terras públicas em faixas de fronteira. No Acórdão da Ministra Relatora (Carmen Lúcia) coloca acolhimento do princípio da ‘conformidade constitucional’ em todos os casos de alienação de terra pública, o que significa dizer que Terras Indígenas bem como quilombolas possuem prioridade como destinação dessas áreas.

AGU e SPU) paralisados ante as “regularizações fundiárias” de terras públicas griladas. Reza a Constituição Brasileira que os órgãos gestores, no que se refere à destinação das terras públicas (também chamadas de Terras Devolutas), devem primeiramente atender às demandas das Terras Indígenas, Unidades de Conservação, Terras de Comunidades Remanescentes de Quilombos e por fim, dos Projetos de assentamentos da Reforma Agrária. Somente após o esgotamento dessas opções é que se pode abrir para o interesse privado por meio de licitações públicas. Não é isso que tem acontecido com grande parte das terras públicas em nosso país. Vale colocar que no âmbito estadual essa situação também se repete, como é o caso de São Paulo onde o governador Tarcísio de Freitas tenta “regularizar” terras griladas.

## **Um modelo que planta fome**

A especialização produtiva agroexportadora, com apoio do sistema de crédito oficial, somada à redução da regulação estatal no abastecimento de alimentos, o que inclui políticas de estocagem, controle de preço e garantia de renda aos produtores, são responsáveis pelo aumento da vulnerabilidade alimentar da população, seja em quantidade como em qualidade. Qualquer elevação nos preços dos alimentos produz um aumento exponencial da fome ou risco de fome para a população.

Isso porque além da ausência de uma política efetiva de controle de preços ao consumidor, ocorre uma queda gradual na produção de alimentos básicos, seja em área cultivada, seja no não acompanhamento do aumento da produtividade de forma proporcional ao crescimento populacional, o que na prática implica numa queda da disponibilidade de alimento para a população. Assim, acesso e disponibilidade, duas dimensões fundamentais da garantia de segurança alimentar e nutricional ficam altamente ameaçadas.

A ABRA defende que no âmbito do governo federal as políticas de abastecimento estejam atreladas a um zoneamento agro-hidro-ecológico que conecte a política agrícola dos Plano Safra, juntamente com a fiscalização do cumprimento dos Artigos 3º, 5º, 186º, 225º da nossa Constituição Federal. Essa iniciativa juntamente com outras políticas como investimento em infraestrutura, assistência técnica, acesso à educação e capacitação etc. permitiriam de fato uma transição agroecológica. Não é possível, por exemplo, se falar em alimento saudável e combate à fome sem acesso à água pela Agricultura Familiar.

Para tanto, a sociedade como um todo precisa decidir se esse modelo de economia política está em consonância com a sua visão de futuro para o país. É preciso discutir uma regulação efetiva que permita uma transição ecológica e para tanto, é preciso alterar as subvenções dadas incondicionalmente pelo Estado a um setor que destrói a natureza, os recursos naturais e compromete a existência humana no planeta. Trata-se de enfrentar o debate acerca do modelo de sociedade e de desenvolvimento que se deseja para o país e seu povo. Desejamos uma inserção subordinada e dependente que reedita o padrão colonial onde se vende barato e se importa caro? Se faz necessário um debate público acerca dos custos sociais, ambientais, econômicos e culturais dessa opção que se apoia numa balança comercial superavitária a partir da exportação de bens primários. No entanto, o saldo das transações correntes externas, que não se limita apenas às trocas comerciais, revela o verdadeiro balanço de divisas, com déficits profundos. Na Conta de Serviços e Rendas, que corresponde à prestação de serviços e outras transações, dentro das quais estão incluídos os



principais itens de gasto líquido do Agro (seguros, fretes, juros, lucros, assistência técnica, patentes/royalties etc.) há uma longa trajetória de déficits que só vêm aumentando mesmo com os superávits da Balança Comercial. Isso evidencia as trocas desiguais. O déficit em conta corrente é um indicador preciso para mostrar o empobrecimento da economia brasileira e sua dependência de investimentos, tecnologias e serviços de outros países. (Mitidiero e Goldfarb, 2021)

Logo, o que temos é um quadro de suicídio da economia do país que aprofunda ainda mais as contradições desse projeto nacional ausente de real soberania. Enfrentar a fome, as mudanças climáticas e a questão agrária exige discutir esse modelo de inserção na divisão internacional do trabalho. Só assim a questão agrária e reforma agrária na atualidade poderão enfrentar temas como a exclusão populacional do campo, o combate a pobreza, a garantia da produção de alimentos saudáveis da cesta básica e que respeitem as culturas alimentares regionais, as mudanças do clima e, reafirmar o papel da boa gestão do solo (da propriedade privada e das terras públicas) É no enfrentamento e superação desses problemas nacionais que se construirá uma real soberania.

O que tivemos até o momento foi uma política de assentamentos e não Reforma da Estrutura Fundiária de fato. A Reforma Agrária e, portanto, a defesa constitucional da Função Social da Terra e da destinação das terras públicas devem ser tidas como questões prioritárias na estruturação das condições de combate à vulnerabilidade das famílias, nas estratégias de segurança e soberania alimentar e nutricional, e na defesa da soberania territorial. Sem um novo projeto nacional que rompa com o padrão de dependência, não há Reforma Agrária. E sem Reforma Agrária não há enfrentamento real à fome no Brasil. Essa bandeira tem sido deixada sempre a meio-mastro pelos governos. A ABRA entende que ela deve ser prioridade num projeto soberano, justo e sustentável de país.

## Referências

DELGADO, Guilherme e LEITE, Sérgio Pereira. Agro é tudo? Pacto do agronegócio e reprimarização da economia. Revista Rosa número 2, volume 6. 14/12/2022. Disponível em <https://revistarosa.com/6/agro-e-tudo>

GOLDFARB, Yamila. A armadilha primária exportadora e os impactos na segurança alimentar e nutricional de países do cone sul. 2023. No prelo.

MITIDIERO JR, Marco Antonio; GOLDFARB, Yamila. O Agro não é tech, não é pop e muito menos Tudo. Mudança climática, energia e meio ambiente. Análise. Fundação Friedrich Ebert. Associação Brasileira de Reforma Agrária. Setembro de 2021. Disponível em <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/18319-20211027.pdf>

OSORIO, Jaime. América Latina: o novo padrão exportador de especialização produtiva – estudo de cinco economias da região. In FERREIRA, C.; OSORIO, J.; LUCE, M. (Orgs). Padrão de reprodução do capital: contribuições da teoria da dependência. São Paulo. Ed. Boitempo, 2012.

